



Strasbourg, le 18 mars 2009

**Avis n° 501 / 2008**

**CDL-AD(2009)018**  
Or. fr.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**SUR LA CONCEPTION POUR UNE NOUVELLE LOI  
SUR LES ACTES NORMATIFS  
DE BULGARIE**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 78<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 13-14 mars 2009)**

**sur la base des commentaires de**

**M. Sergio BARTOLE (membre, Italie)  
M. Luzius MADER (expert, Suisse)**

## **I. Introduction**

1. *Par une lettre datée du 23 septembre 2008, M. Petkov, Représentant permanent de la Bulgarie auprès du Conseil de l'Europe, a demandé l'expertise de la Commission de Venise sur le projet de conception pour une nouvelle loi sur les actes normatifs.*
2. *M. Sergio Bartole, membre, au titre de l'Italie, et M. Luzius Mader, Professeur à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne, Suisse, au titre d'expert ont été désignés comme rapporteurs et ont présenté leurs observations (CDL(2009)022 et CDL(2009)023 respectivement). Les rapporteurs ont travaillé sur une version anglaise et française du projet de conception pour une nouvelle loi sur les actes normatifs, telle qu'adoptée par le Conseil des Ministres de la Bulgarie le 18 décembre 2008 (CDL(2009)001).*
3. *Afin de mieux connaître le contexte politique, institutionnel et juridique de ce projet une mission d'études a été effectuée à Sofia. M. Mader et Mme Martin de la Commission de Venise se sont rendus à Sofia, du 27 au 28 janvier 2009.*
4. *La mission a été très bien organisée par le Ministère de la Justice. La délégation a pu s'entretenir avec la Ministre de la Justice, Mme Tacheva en présence de M. Tanchev et M. Kirov respectivement membre et membre suppléant au titre de la Bulgarie. Ont suivies des rencontres avec des collaborateurs du Conseil de législation du Ministère de la Justice, des représentants de la Commission juridique du parlement, des membres du conseil législatifs consultatif du parlement, le Président de la cour administrative suprême et des représentants de l'Organisation non gouvernementale « Open Society ».*
5. *La mission s'est avérée très utile et a permis de mieux saisir le contexte national, le processus législatif en général et les enjeux de l'adoption de ce projet de conception.*
6. *L'avis ci-après a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs et des informations réunies au cours de la mission ; il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 78<sup>e</sup> session plénière (Venise, 13-14 mars 2009).*

## **II. Informations générales**

7. Les éléments recueillis au cours de la mission ont permis à la délégation de mieux comprendre le contexte d'un tel projet de conception.
8. Ce projet de conception a été adopté par le Conseil des Ministres de la Bulgarie, le 18.12.2008. Selon les informations recueillies, la nouvelle loi sur les actes normatifs (ci-après LAN) qui découlera de cette conception est déjà en cours de préparation au sein du Ministère de la Justice et devrait être soumise à l'Assemblée nationale dès que possible. La délégation a été informée que la Commission de Venise sera également invitée à fournir des commentaires et un avis sur ce projet de nouvelle LAN.
9. Les commentaires et le présent avis s'appuient sur l'analyse du projet de conception lui-même ainsi que sur la prise en considération de certains actes normatifs existants, en particulier la Constitution de la République de Bulgarie, la Loi sur les actes normatifs actuellement en vigueur, le Décret N° 883 sur l'application de cette loi et les règlement intérieurs qui régissent l'organisation de l'activité de l'Assemblée nationales et du Conseil des Ministres ; documents qui ont été aimablement transmis ou exposés par le Ministère de la Justice aux rapporteurs.

### III. Observations générales

10. Si les entrevues et discussions très fructueuses lors de la mission ont indéniablement procurées une meilleure compréhension du contexte institutionnel, politique, administratif et professionnel et ont permises une plus large prise en considération de l'environnement normatif existant pertinent ; l'analyse du projet de loi pour une nouvelle LAN qui découlera de cette conception permettra et entrainera des commentaires plus avancés sur certains aspects de la présente conception aux caractères assez généraux parfois.

11. Avant de commenter le projet de conception en tant que tel, une remarque de caractère général sur l'opportunité et la nécessité d'une telle conception pour une loi sur les actes normatifs s'impose.

#### **Opportunité d'une conception pour une Loi sur les actes normatifs**

12. L'existence d'une conception générale sur une loi sur les actes normatifs s'avère constituer une tradition juridique bien ancrée dans le paysage juridique bulgare. En effet, une conception avait déjà précédé la loi sur les actes normatifs, adoptée en 1973, toujours en vigueur.

13. Si l'adoption d'une loi sur les actes normatifs n'est certes pas indispensable, la plupart des pays européens n'en connaissant pas ; il faut tenir compte du fait qu'elle a été choisie et pratiquée par plusieurs pays de l'Europe de l'Est et exprime ainsi une tradition ou une culture légistique propre à ces pays.

14. De plus, la nécessité d'une conception sur un projet de loi sur les actes normatifs semble avoir été même placée au niveau international. En effet, lors de l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne, le 1.01.2007, un mécanisme de coopération et de vérification a été mis en place<sup>1</sup>. Dans le cadre de ce mécanisme, un plan d'action a été élaboré par les autorités bulgares indiquant les mesures que la Bulgarie envisage de prendre pour atteindre les objectifs de référence. Le projet de rédaction d'une conception de la loi sur les actes normatifs figure à ce titre au point 2.10 du plan d'action sur la mise en œuvre des objectifs de référence dans le domaine de la réforme judiciaire et de la lutte contre la corruption et du crime organisé<sup>2</sup>.

15. A titre préliminaire, du point de vue juridique, et plus particulièrement légistique, cette démarche peut avoir une utilité pratique incontestable ; quand bien même la LAN est du même niveau normatif que les autres lois et par conséquent ne prime pas sur ces dernières. En effet, la LAN peut contribuer à donner plus de poids aux règles régissant la production normative, à assurer une meilleure vue d'ensemble de ces règles et en améliorer la cohérence. Ces objectifs ne peuvent être que salués par la Commission de Venise.

16. Néanmoins, comme les observations ci-après le démontreront, l'unicité de cette démarche ne devrait être considérée comme suffisante pour atteindre ces mêmes objectifs.

17. En outre, certaines questions méritent quelques observations complémentaires et restent parfois problématiques. Elles méritent d'être étudiées de manière à ce que la conception et la loi qui en découlera soient améliorées afin qu'elles satisfassent aux objectifs de qualité, de cohérence et d'efficacité du paysage juridique interne de la Bulgarie.

---

<sup>1</sup> Décision 2006/929/CE de la Commission européenne du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matières de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée (JO L approuvé par le Conseil des Ministres et faisant suite au rapport de la Commission européenne du 27 juin 2007 sur les progrès réalisés par la Bulgarie du 14.12.2006, p. 58)].

<sup>2</sup> Le plan d'action peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.mvr.bg/en/EUIntegration>.

## **Observations de fond - Questions spécifiques**

### **Contenu et fonctions du projet de conception**

18. Le projet de conception se divise en trois parties. La Partie I énonce les motifs pour lesquels une nouvelle LAN est nécessaire. La Partie II présente l'objet de la nouvelle LAN. La Partie III présente la structure et le contenu essentiel de la future LAN.

19. La partie II ne fera ci-après l'objet d'aucun commentaire particulier par les rapporteurs. Les commentaires couvriront les parties I et III en relevant les points et thèmes spécifiques nécessitant des observations sur le fond.

20. Les parties I et III ont des fonctions différentes. La première partie fait état d'éléments importants qui devront sans doute figurer dans le rapport du gouvernement accompagnant le projet de loi, alors que la troisième partie peut avoir deux fonctions différentes : d'une part, elle permet au ministre responsable de l'élaboration du projet de loi et – par la suite – au gouvernement de prendre des décisions de principe et de poser les jalons matériels et formels pour la rédaction d'un projet de loi. D'autre part, elle a une fonction méthodique importante dans la mesure où l'établissement du plan de l'acte, est un pas préalable au travail rédactionnel proprement dit.

21. De ce point de vue, la démarche choisie en l'espèce, à savoir la détermination sous la forme d'une conception, du contenu et du plan général de l'acte normatif peut être considérée comme une démarche très judicieuse à la fois sous l'angle méthodique comme sous l'angle de la gestion (ou direction) d'un projet législatif. La Commission de Venise soutient et félicite une telle démarche.

22. Néanmoins, sur un autre plan, il faut remarquer que le projet de conception traite dans un même temps de la question des politiques publiques générales (notamment quand il est fait mention de stratégies ou de programmes législatifs) et des projets de lois dont l'objet sera de mettre en œuvre les stratégies ou politiques législatives précédemment adoptées.

23. La Commission de Venise aimerait à cet égard rappeler aux rédacteurs que les stratégies ou les programmes législatifs ne sont pas, en principe, rédigés dans des textes législatifs.

24. Stratégies et programmes législatifs sont des instruments politiques qui visent à présenter les politiques publiques afin de résoudre les questions administratives, sociales ou économiques. Ces documents vont souligner les buts des politiques proposées et les moyens et mesures qui devront être adoptés afin de mettre en œuvre ces objectifs. A ce titre, elles ont un contenu administratif, économique et social dont la préparation et l'examen exigent des connaissances du même ordre.

25. La mise en œuvre de ces stratégies ou programmes législatifs appelle bien évidemment la rédaction de projets de loi ; qui constitue une étape tout à fait différente de l'élaboration de politiques publiques. Les projets de loi, en effet, interviennent à une étape ultérieure, ne peuvent être rédigés que sur la base de documents précédents définissant les stratégies et les programmes législatifs approuvés.

26. En outre, il est utile de rappeler que l'élaboration de stratégies ou de programmes législatifs requièrent des connaissances techniques totalement différentes de celles requises pour la rédaction d'un projet de loi et donc qu'elle n'implique pas forcément l'implication des mêmes instances. De plus, la consultation publique n'est pas requise du fait de leur caractère parfois hautement technique.

27. Si les experts juridiques ne peuvent effectivement pas travailler sans tenir compte des documents relatifs aux stratégies ou programmes ni sans la coopération d'experts administratifs, économiques et sociaux ; leur intervention se situe à un moment différent et ultérieur à celui de l'élaboration et des décisions des stratégies et programmes législatifs.

28. Pour ces raisons, les mesures concernant l'évaluation des stratégies et des programmes législatifs doivent être différentes de celles relatives à l'évaluation des projets de lois. Aussi, la procédure de vérification des documents de politique législative ne saurait être appliquée à l'examen de la structure juridique et de la formulation d'actes législatifs.

29. En effet, si le contenu des projets de loi dépend effectivement des choix qui ont été faits lors de l'élaboration des politiques législatives, la rédaction répond à des règles d'ordre rédactionnel, doctrinal, terminologique et constitutionnel.

30. Aussi, la Commission recommande vivement que le projet de conception fasse une distinction plus nette des étapes clairement différentes que sont celles de la préparation des documents relatifs à la politique législative (qui outre les compétences techniques exigent une attention politique) et de la rédaction et vérification technique et juridique d'un projet de loi .

31. De plus, il faut noter que la Partie I (nécessité d'une nouvelle loi sur les actes normatifs) du projet de conception se limite principalement à une description des principaux défauts de la législation bulgare actuelle ainsi que des problèmes majeurs liés à l'élaboration et l'adoption des actes normatifs en Bulgarie sans expliquer plus avant les facteurs qui ont pu conduire à ces défauts ou problèmes.

32. Aussi, afin de pouvoir effectivement remédier aux défauts ou problèmes rencontrés, les facteurs ou causes qui génèrent une telle situation devaient être également connus et analysés. Une telle mise en lumière et analyse des causes et facteurs révélerait que l'adoption d'une nouvelle LAN ne peut être qu'une des mesures susceptibles d'apporter une amélioration de la situation.

33. En effet, la Commission de Venise tient à souligner que l'adoption d'une loi sur les actes normatifs est sans doute judicieuse, voire nécessaire, mais ne doit être considérée que comme une contribution partielle à la réalisation du but général qu'est l'amélioration de la qualité de la législation bulgare. De l'avis de la Commission il ne faudrait pas que l'accent mis sur l'adoption de cette nouvelle loi reflète l'idée qu'il suffit de légiférer.

34. D'autres mesures, des mesures complémentaires, qui ne nécessiteraient pas toutes l'adoption de nouvelles normes, mais qui auraient notamment pour fonction de répondre aux défauts et problèmes actuels de la législation, tant au sens d'acte normatif qu'au sens du processus législatif, paraissent indispensables.

35. Parmi ces mesures complémentaires il y a lieu de mentionner surtout le développement d'instruments auxiliaires pour le travail légistique. Ces instruments peuvent revêtir la forme de guides, manuels, recueils de « bonnes pratiques », « check-lists » etc.

36. En effet, comme il a été déjà mentionné dans l'étude de la Commission de Venise sur l'initiative législative<sup>3</sup>, la rédaction de textes de loi nécessite assurément des connaissances et une expérience techniques spécifiques. Les impératifs rédactionnels de la transformation en loi de la politique gouvernementale ont en effet fréquemment conduit, en Europe, à l'adoption de guides de rédaction, qui sont des recueils de recommandations de techniques rédactionnelles.

---

<sup>3</sup> Voir CDL-AD(2008)035, et plus particulièrement §§ 133-139.

37. De tels ouvrages permettent non seulement d'assurer une aide technique dans le travail légistique de rédaction mais également une certaine cohérence dans la rédaction.

38. De plus, l'interprétation qui sera donnée par l'administration publique ou le pouvoir judiciaire en sera d'autant facilitée. A cet égard, le projet de conception prévoit effectivement l'adoption de règles détaillées relatives à l'interprétation (notamment par la Cour constitutionnelle) et à la mise en œuvre des actes normatifs. L'article 46, également, de la loi sur les actes normatifs de 1973 actuellement en vigueur, contient déjà certaines règles sur l'interprétation des actes normatifs, et ce faisant suit la doctrine et les traditions du droit continental en la matière. Quand bien même cet article constituerait une bonne base pour la future LAN, les règles relatives à l'interprétation des textes normatifs devraient également être prises en compte dans la préparation de guides de rédaction. Pour être opérationnels ces ouvrages doivent être constamment mis à jour en tenant compte des développements législatifs ou jurisprudentiels.

39. La mise en œuvre de tels guides ne nécessite pas l'adoption d'une nouvelle loi. Ils comprennent généralement des lignes directrices qui sont compilées par les autorités qui sont en charge de la rédaction de projets de loi. Sanctionner le défaut d'observation de ces lignes directrices n'est pas conseillée, voire difficile à mettre en place. La sanction de textes normatifs mal rédigés résultera dans la mauvaise ou la non application de la loi ou de ses objectifs, ceci constituant une sanction suffisante.

40. Par ailleurs, à de tels ouvrages doivent s'ajouter la création de réseaux (interministériels et incluant éventuellement aussi les services du parlement et des experts externes) favorisant les échanges entre praticiens et universitaires intéressés au travail légistique.

41. La nécessité de cours de formation pour les légistes (juristes ou personnes ayant d'autres formations et participant aux travaux légistiques) ne doit pas être sous-estimée.

42. Si le projet de conception évoque à la fin de la partie I la nécessité de mesures complémentaires ; celles-ci ne sont malheureusement pas clairement définies.

43. Aussi, la Commission de Venise considère d'importance que le projet de conception, comme la LAN, prévoient explicitement le développement d'instruments auxiliaires, comme des guides de rédaction, la création de réseaux d'échanges sans négliger l'organisation de cours de formation.

44. Ces activités pourraient incomber au Conseil de législation qui est prévu dans la conception ou à une autre unité administrative.

45. A considérer que ces activités ne seraient pas envisagées dans la LAN, la LAN devrait impérativement au moins créer la base juridique pour mener de telles activités et en assurer le financement.

### **Les types d'actes normatifs**

46. Selon la conception, le chapitre 2 de la future LAN portera sur les types d'actes normatifs.

47. L'insertion d'un tel chapitre est bienvenue ; il permettra en effet d'unifier la terminologie et de clarifier la place des différents actes législatifs dans la hiérarchie des normes.

### **Le contenu normatif de la nouvelle loi selon le projet de conception**

48. Selon un principe reconnu, les lois ne devraient contenir que des dispositions de caractère normatif, c'est-à-dire des éléments qui créent des droits ou des obligations, mettent en place des organes et définissent leur tâches et leurs compétences ou en fixent les procédures.

49. Or, force est de constater que la conception pour une nouvelle LAN semble contenir des éléments qui n'auront pas un véritable caractère normatif, comme par exemple des éléments purement descriptifs ou explicatifs plutôt destinés aux légistes. Il en va ainsi des principes de réglementation juridique énoncés au premier chapitre, du chapitre 9 (application et l'interprétation des actes normatifs) qui prévoit que la future LAN présentera l'état de la jurisprudence et de la doctrine en matière d'interprétation d'actes normatifs ou de la mention au chapitre 4 (élaboration de projets d'actes normatifs) selon laquelle le projet de loi désignera le rédacteur. Le caractère normatif de ces éléments n'est pas acquis.

50. La Commission de Venise recommande aux rédacteurs de la future LAN de veiller à ce que le texte de la future loi se limite à formuler des éléments à caractère purement normatif.

### **La densité normative de la future LAN selon le projet de conception**

51. Le libellé de la conception laisse à penser que la nouvelle LAN risque d'être très, voire trop détaillée. A cet égard, les explications données relativement aux études d'impact préliminaires et celles relatives aux résultats de l'application des actes normatifs (chapitre 10) ne devraient pas nécessairement figurer dans la loi elle-même. En effet, même si ces évaluations prospectives et rétrospectives sont un élément essentiel de toute démarche méthodique en matière d'élaboration et de mise en œuvre des actes normatifs, une loi n'est pas le meilleur support pour de telles explications et précisions ou pour des dispositions réglant des détails purement administratifs.

52. Les détails administratifs pourraient être réglés et figurer dans le décret d'application de la loi sur les actes normatifs, décret que la conception semble avoir oublié de mentionner l'existence.

53. La Commission recommande aux rédacteurs de veiller à ne pas surcharger la future LAN de dispositions réglant des détails purement administratifs qui pourraient facilement figurer dans un décret d'application qu'il reste à prévoir.

### **Le champ d'application de la nouvelle loi**

54. Le champ d'application de la future loi LAN est défini de manière large.

55. A juste titre, la loi s'appliquera, en principe, à tous les actes normatifs – donc également aux actes infra-légaux – même si l'accent principal est mis sur les lois. La Commission de Venise ne peut que soutenir et accueillir favorablement une définition large du champ d'application de la future loi sur les actes normatifs.

56. Toutefois deux remarques complémentaires s'imposent.

57. S'agissant des actes de l'Union européenne. Quand bien même ce ne sont pas des actes normatifs nationaux et de ce fait sortent, en principe, du champ d'application de la LAN, ce pan toujours plus important de la législation mériterait que la conception et la LAN lui consacrent un chapitre distinct.

58. S'agissant des propositions de lois déposées par les députés, dont traiterait le chapitre 12 de la future LAN<sup>4</sup>. Si la conception précise certes que la nouvelle LAN va prévoir des exigences générales qui devront être respectées également lors de l'élaboration des propositions des députés, elle semble mentionner dans un même temps un obstacle constitutionnel découlant du droit d'initiative législative des députés, comme du règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Ceci irait à l'encontre de l'intérêt et de l'utilité d'une loi sur les actes normatifs si celle-ci ne devait pas toucher tous les projets d'actes normatifs préparés par le Parlement.

---

<sup>4</sup> Dans la version française du projet de conception transmis.

59. L'ambiguïté de la conception pour une future LAN sur la question de savoir dans quelle mesure la nouvelle LAN s'appliquera aux actes normatifs préparés ou amendés par les députés constitue un motif sérieux de critique et de désapprobation de la part de la Commission de Venise.

60. En effet, ce serait une grave erreur d'interprétation de voir dans les décisions de la Cour constitutionnelle bulgare<sup>5</sup>, citées dans la conception, une exemption, pour les membres du parlement, du respect des règles des exigences de qualité figurant dans la future LAN ou dans les autres supports du travail légistique comme les guides, manuels etc.

61. Répondre aux exigences de qualité législative ne conduirait pas à une limitation des prérogatives constitutionnelles consacrées au Parlement. Au contraire, ces exigences permettraient au Parlement de bien assumer sa responsabilité en matière législative comme dans la mise en œuvre des politiques et stratégies qu'il soutient.

62. En effet, les règles constitutionnelles qui régissent l'initiative législative du Parlement ont pour objet de garantir et d'offrir aux parlementaires le pouvoir de créer, modifier, amender les actes normatifs selon leurs choix et volontés politiques<sup>6</sup>. Ces mêmes règles ne doivent pas être interprétées comme autorisant les membres du parlement à se soustraire aux exigences de qualité rédactionnelle législative.

63. Aussi, la Commission de Venise ne peut que rappeler qu'il est tout à fait indispensable que la procédure parlementaire d'élaboration, de propositions de lois ou d'amendements de projets de lois réponde aux mêmes exigences de qualité ; et notamment à celles qui figureront dans la future loi LAN.

### **L'insertion dans l'environnement normatif ou législatif**

64. Les règles relatives à la préparation, l'adoption et la publication d'actes normatifs se trouvent actuellement dans une multitude d'actes normatifs différents.

65. Outre la loi sur les actes normatifs, et son décret d'application, il y a lieu de mentionner la loi sur les publications officielles et les règlements sur l'organisation et les activités de l'Assemblée nationale et du Conseil des Ministres.

66. Sur la base de la conception, il n'est pas possible de connaître ni d'examiner les différents rapports entre ces actes normatifs. Il serait par conséquent souhaitable que la conception soit plus explicite sur ce point, comme d'assurer dans la future LAN des dispositions explicites en vue d'une insertion optimale de la nouvelle loi dans l'environnement normatif préexistant.

67. En outre, dans la mesure où une partie du moins des dispositions du décret d'application de la loi sur les actes normatifs actuellement en vigueur sera, selon les termes de la conception, intégrée dans la future LAN, la question des adaptations à faire au niveau du décret d'application de la future LAN reste en suspens.

68. A cet égard, les remarques faites aux §§51 à 53, ci-dessus, sur la densité de la future LAN devraient être prises également en considération.

69. La Commission de Venise recommande de spécifier plus explicitement la question de l'insertion de la future LAN dans l'environnement normatif de la Bulgarie tout en gardant à l'esprit les recommandations faites en matière de densité de la loi.

---

<sup>5</sup> N° 7/2001 «la Constitution ne limite pas les possibilités pour le législateur de compléter ou modifier les projets de lois entre les deux votes ».

<sup>6</sup> Voir le rapport sur l'initiative législative de la Commission de Venise, CDL-AD(2008)035.



### **La consultation interministérielle (ou consultation interne)**

70. La collaboration interministérielle est un aspect particulièrement important de la procédure à suivre lors de la planification et de l'élaboration de projets d'actes normatifs. Il s'agira notamment de régler les tâches respectives des Ministères chef de file, du Ministère de la Justice (et en particulier du Conseil de législation) et d'autres ministères ayant des tâches transversales en matière d'élaboration d'actes normatifs, services du Premier ministre, etc.

71. Quand bien même la conception aborde cet aspect à plusieurs endroits, elle gagnerait en qualité en séparant clairement les aspects méthodiques d'une part et des aspects organisationnels et procéduraux d'autre part.

72. Aussi la Commission de Venise recommande vivement aux rédacteurs de la conception et de la future loi LAN de séparer clairement les aspects méthodiques d'une part et les aspects organisationnels et procéduraux d'autre part.

### **La collaboration interinstitutionnelle**

73. La collaboration interinstitutionnelle est cruciale dans le succès de l'amélioration de la qualité des actes normatifs.

74. Aussi, la conception devrait-elle davantage et explicitement prévoir que la nécessaire collaboration interinstitutionnelle, entre le gouvernement et le parlement, soit réciproque, s'exerce dans différents cadres propres à chaque institution et intervienne à différents stades de l'élaboration de la loi.

75. A cet égard, plusieurs solutions sont envisageables, comme par exemple : prévoir que les guides, manuels de rédaction soient rédigés en totale concertation entre les deux institutions ; créer au sein du parlement des services de contrôle de la qualité législative à l'image de ceux existants au sein du gouvernement ; prévoir que les propositions de lois élaborées par le Parlement fasse l'objet d'un avis du Conseil de législation, comme pourraient faire l'objet d'un contrôle d'experts parlementaires les projets avant leur adoption parlementaire.

76. Si ces procédures de coopération ne devraient pas formellement figurer dans la future loi LAN, elles devraient être au moins explicitement mentionnées dans la conception.

77. La Commission de Venise recommande par conséquent de décrire plus clairement les processus de collaboration institutionnelle envisagés dans la conception, comme dans la future loi LAN. Rappeler que les exigences de qualité législative et de respect des termes de la future loi LAN s'imposent tant au pouvoir exécutif que législatif est impératif.

### **La consultation publique**

78. Le projet de conception prévoit que la nouvelle loi accordera une place importante à la consultation externe et notamment à la discussion publique sur les projets d'actes normatifs.

79. La Commission de Venise a dans le cadre de ses avis<sup>7</sup> eu l'occasion de souligner le caractère essentiel de la participation de la société civile au processus législatif dans le cadre d'une procédure de consultation externe. Aussi la Commission ne peut que soutenir cette position.

80. Toutefois, les conditions de cette participation externe dans le projet de conception appellent certaines critiques.

---

<sup>7</sup> Voir notamment CDL-AD(2008)042, § 28.

81. Telle que présentée, la consultation externe dans le projet de conception revêt un caractère particulièrement encadré et contraignant. La discussion ne semble pas être laissée à l'initiative des parties intéressées.

82. Elle est, par ailleurs, organisée par les autorités concernées dans le cadre d'une procédure très formelle qui ne correspond pas aux principes d'un débat politique libre.

83. En effet, les propositions doivent être annoncées publiquement, les débats sont organisés dans le cadre de tables rondes ou de débats. Les commentaires écrits ne peuvent être donnés que s'ils ne sont pas anonymes et qui plus est dans un délai de un mois. Ce délai est d'ailleurs relativement court et peut s'avérer bien insuffisant. En effet, il ne permet guère un large débat au sein d'organisations intéressées de sorte que la représentativité des prises de position exprimées par les organisations risque d'être relativement faible.

84. Le danger d'une formalisation extrême de la consultation publique réside également dans la possibilité pour les autorités organisatrices de totalement contrôler et diriger la consultation. Qui plus est, aucune garantie n'est donnée que les remarques, commentaires ou propositions alternatives qui seraient faits en dehors de ce cadre très strict puissent être examinés voire pris en considération dans les mêmes conditions que ceux qui seraient entrés dans le cadre de la procédure de consultation externe formelle.

85. La Commission de Venise recommande vivement de reconsidérer la procédure de consultation externe et publique en l'assouplissant de manière significative.

86. En outre, la conception semble indiquer que la discussion publique sera systématique et concernera tous les projets d'actes normatifs. Quand bien même la Commission de Venise attache une grande importance à la consultation publique, prévoir une telle consultation pour chaque projet d'acte normatif semble difficilement réalisable voire peu souhaitable. Aussi, serait-il préférable de prévoir une consultation publique, sincère et authentique prioritairement pour les projets de lois ou autres actes normatifs importants.

87. Enfin, dans un souci de transparence, il serait judicieux de publier les prises de positions.

88. De plus, afin de garantir encore davantage la qualité comme l'interprétation de la loi, prévoir que les autorités expliquent, par exemple dans le rapport qui accompagne le projet de loi au Parlement, dans quelle mesure et manière ces prises de position sont reflétées et ont influencé le projet normatif serait un atout supplémentaire.

89. La Commission recommande par conséquent d'offrir transparence et publicité aux prises de position découlant de la consultation publique et de considérer la possibilité d'un exposé écrit de leur l'impact sur le projet de loi.

### **Observations de forme sur le projet de conception**

90. L'ordre des chapitres de la nouvelle LAN, telle que décrite au chapitre III de la conception, mériterait dans un souci de logique quelques modifications.

91. En effet, le chapitre 2 (types d'actes normatifs) qui concerne un point particulier aurait davantage sa place dans un chapitre précédant le chapitre 5 (structure des actes normatifs).

92. Le chapitre 3 (planification des projets de lois) traitant d'un type particulier d'actes normatifs pourrait être déplacé pour se situer après les chapitres concernant tous les actes normatifs.

93. Le chapitre 4 (élaboration de projets d'actes normatifs) manque d'homogénéité dans la mesure où il traite d'une multitude d'aspects différents, relevant soit de la démarche méthodique dans l'élaboration soit d'éléments d'ordre institutionnel. Une redistribution de ces différents aspects dans les chapitres pertinents déjà existants améliorerait la qualité, la logique et l'équilibre de la structure d'ensemble.

94. L'organe de contrôle sur la qualité des projets des projets d'actes normatifs, à savoir le « Conseil de législation », mériterait un chapitre distinct.

95. Les règles relatives aux projets d'actes de l'Union européenne mériteraient de figurer dans un chapitre distinct également.

96. Le chapitre 11, relatif à l'organe qui suit et rend compte de l'application générale de la LAN, pourrait parfaitement s'intégrer dans un chapitre relatif au Conseil de législation, puisque selon le projet de conception, c'est le Ministère de la Justice qui sera chargé d'effectuer l'évaluation de la loi.

97. Dans le même ordre d'idées, le contenu du chapitre 8 (action des actes normatifs) qui vise à systématiser les règles relatives à l'action des actes normatifs dans le temps et l'espace pourrait s'intégrer dans le chapitre 5 sur la structure des actes normatifs. A cet égard, ce chapitre devra également aborder la question du champ d'application matériel de la loi (contenu dans les dispositions introductives des actes normatifs) ainsi que du droit transitoire et de la mise en vigueur (contenu dans les dispositions finales).

98. Ces commentaires sur la structure de la future loi LAN, telle que présentée dans le projet de conception, ne valent que dans l'état actuel des informations que l'on peut retirer de la lecture de la conception soumise à examen. L'analyse du projet de loi LAN lui-même et de sa structure finale permettrait évidemment une analyse plus complète et circonstanciée.

## **Conclusions**

99. La Commission de Venise salue la démarche des autorités bulgares d'améliorer la qualité de la législation bulgare dans son ensemble.

100. La Commission est consciente que la conception en vue de l'adoption d'une nouvelle loi sur les instruments normatifs exprime une tradition légistique propre à la Bulgarie et considère que cette démarche peut avoir une grande utilité pratique aux fins de l'objectif poursuivi.

101. La Commission de Venise tient néanmoins à souligner que l'adoption d'une loi sur les actes normatifs est sans doute judicieuse, voire nécessaire, mais ne doit être considérée que comme une contribution partielle à la réalisation du but général qu'est l'amélioration de la qualité de la législation bulgare.

102. En outre, certains éléments de la conception et de la future LAN mériteraient d'être éclaircis, voire revus. A cet égard la Commission recommande aux autorités bulgares, notamment :

- de prévoir des mesures complémentaires à l'adoption de la future loi sur les actes normatifs, par le biais d'instruments auxiliaires, comme des guides de rédaction, la création de réseaux et d'échanges sans négliger l'organisation de formation à la légistique ;
- de distinguer plus clairement la préparation des documents relatifs à la politique législative de l'étape qui conduit à la rédaction et vérification technique et juridique d'un projet de loi ;
- de séparer clairement les aspects méthodiques d'une part et les aspects organisationnels et procéduraux d'autre part ;

- de spécifier plus explicitement la question de l'insertion de la future LAN dans l'environnement normatif de la Bulgarie tout en gardant à l'esprit les recommandations faites en matière de densité de la loi.
- de veiller à ce que le texte de la future loi se limite à formuler des éléments à caractère purement normatif ;
- de veiller à ne pas surcharger la future LAN de dispositions réglant des détails purement administratifs qui pourraient facilement figurer dans un décret d'application qu'il reste à prévoir ;
- d'indiquer clairement que le respect des termes de la future loi LAN s'impose tant au pouvoir exécutif que législatif ;
- de décrire plus clairement les processus de collaboration institutionnelle envisagés dans la conception, comme dans la future loi LAN ;
- de reconsidérer entièrement la procédure de consultation externe et publique en l'assouplissant de manière significative ;
- d'offrir transparence et publicité aux prises de position découlant de la consultation publique et de considérer la possibilité d'un exposé écrit de leur impact sur le projet de loi ;
- d'examiner les observations de forme faites sur le projet de conception.

103. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités bulgares pour toute évaluation complémentaire.