



Strasbourg, le 17 février 2009

Avis n° 501 / 2008

CDL(2009)001

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

CONCEPTION

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

* Traduction fournie par le Ministère de la Justice.

CONTENU

I. La nécessité d'adoption d'une nouvelle Loi sur les actes normatifs (LAN).

II. Objet de régulation de la nouvelle LAN.

III. Structure et contenu de la nouvelle LAN :

1. Dispositions générales.
2. Types d'actes normatifs.
3. Planification.
4. Elaboration de projets d'actes normatifs.
5. Structure des actes normatifs.
6. Rédaction des dispositions des actes normatifs.
7. Certification et publication des actes normatifs.
8. Action des actes normatifs.
9. Application et interprétation des actes normatifs.
10. Etude des résultats de l'application des lois.
11. Organe chargé du suivi et du compte rendu de l'application générale de la LAN.

I. Nécessité d'adoption d'une nouvelle LAN :

La Loi sur les actes normatifs en vigueur est adoptée après l'adoption de la Constitution de 1971 (JO, No 27 du 3.04.1973) et a pour objectif de perfectionner la préparation, l'émission et l'application des actes normatifs. Plus tard elle subit plusieurs amendements, qui ne changent pas dans le fond son contenu.

Les amendements les plus essentiels de la LAN sont ceux de 2007 (publ. JO, No 46 du 12.06.2007). Ils sont imposés par la nécessité d'assurer les conditions d'incorporation des exigences et l'application des actes de l'Union européenne (UE) en République de Bulgarie, ainsi que de renouveler la régulation normative liée à la rédaction et à l'adoption des actes normatifs en conformité à la Constitution de la République de Bulgarie de 1991.

Suite à l'adhésion de la République de Bulgarie à l'UE les amendements dans la LAN et du Décret No 883 sur l'application de la Loi sur les actes normatifs (DALAN) découlent de l'engagement des états – membres envers la législation européenne. Il s'agit de l'application directe des règlements de l'UE et d'autres questions de l'harmonisation, ci-inclus de caractère juridico technique.

Les dispositions générales de la réglementation juridique concernant la préparation, l'émission, l'application et l'interprétation des actes normatifs sont prévues dans la Constitution de la République de Bulgarie, la LAN et le DALAN, la Loi sur le "Journal officiel", la Loi sur la Cour constitutionnelle, la Loi sur l'auto gérance locale et l'administration locale et les règlements, qui règlent l'organisation et l'activité de l'Assemblée Nationale et du Conseil des ministres.

La situation du processus de création des normes et la qualité des actes normatifs sont objet de nombreuses analyses et évaluations. Dans certaines d'entre elles on constate des vices dans le cadre normatif sur l'élaboration et l'application des actes normatifs en Bulgarie actuellement en vigueur.

Les constatations et les propositions en résultat du projet terminé en 2004 "Planification stratégique et coordination" en financé par le programme PHARE, dont le bénéficiaire était la direction "Coordination des questions de L'UE et des Institutions financières internationales" dans l'administration du Conseil des ministres, sont aussi dans ce sens. En résultat de ce projet des experts belges, français et bulgares ont élaboré trois Manuels: pour l'évaluation de l'impact; pour la planification stratégique et l'élaboration de

politiques et de consultations publiques et un Manuel d'application, monitoring et évaluation de politiques et de la législation.

La nécessité d'une meilleure régulation et une perfection des règles de droit est une des raisons essentielles pour l'adoption du Programme pour une meilleure régulation 2008-2010. Dans ce dernier on souligne, que de nombreuses analyses et études des institutions internationales comme la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques soulignent aussi clairement la nécessité de création d'un meilleur milieu de régulation en Bulgarie.

L'exécution du programme pour une meilleure régulation a pour objectif la création d'un milieu favorable pour la réalisation d'une politique effective pour une meilleure régulation en Bulgarie dans le contexte de la Stratégie de Lisbonne de l'UE, le Programme national pour les réformes (2007 – 2009), la Stratégie de promotion des investissements (2005 – 2010) et la Stratégie nationale pour le soutien des petites et moyennes entreprises (2007 – 2013).

Certains des problèmes essentiels liés à l'élaboration et à l'adoption des actes normatifs sont les suivants:

Une qualité générale non satisfaisante des lois:

1. La qualité des lois en général doit être évaluée comme non satisfaisante. Les lois adoptées à la hâte supposent de manière inévitable des amendements. Ceci explique la proposition prédominante durant les deux dernières années de projets de lois d'amendement de lois en vigueur. Selon les données non officielles les lois en vigueur sont plus de 250 sans compter les lois pour le budget et les lois d'amnistie.

2. Une grande partie des projets de lois proposés durant les dernières années ne sont pas motivés dans le fond. Dans un grand nombre de projets de lois l'argumentation de leur nécessité est si brève et formelle, qu'en pratique il manque d'argumentation.

3. Le manque de démarche conceptuelle vers la régulation de la matière pour un certain domaine de relations dans la société est une faiblesse de principe de la législation.

4. Souvent, dans les lois il y a des non clartés, un manque de coordination avec les dispositions d'autres lois dans le système juridique bulgare, une déclarativité – manque de contenu normatif, une description au lieu de règles de conduite, des dispositions inutiles et au même temps – des lacunes législatives.

5. Parfois, pour que la loi soit adoptée plus vite, on y introduit des dispositions générales et relativement de consensus, et pour assurer son application on prévoit l'émission de nombreux actes normatifs de rang inférieur à la loi.

Faiblesses dans la phase avant l'élaboration des projets de lois:

1. Manque de planification à long terme des politiques publiques. On élabore et on adopte de nombreuses **stratégies**, qui imposent des délais et des obligations d'amendements dans des actes normatifs, sans motivation exacte pourquoi et quel problème précisément résout la nouvelle régulation. Selon les données non officielles les stratégies adoptées sont plus de 150.

2. Les programmes législatifs du Conseil des ministres et des différents ministères sont élaborés de manière formelle et sans analyse approfondie de la nécessité d'une régulation législative. Souvent on propose des projets, qui ne sont pas dans les programmes législatifs. D'un autre côté les programmes même « poussent » l'administration concernée à élaborer des amendements de la régulation normative en vigueur, sans qu'il y ait une nécessité prouvée.

3. Lors de la préparation des projets de lois on n'effectue pas toujours une analyse préliminaire suffisamment approfondie et vaste de la législation en vigueur, la pratique sur son application, la régulation de relations dans la société similaires, les normes du droit international et le droit de l'UE dans le domaine concerné, la législation d'autres états, le champs et la manière de systématiser la réglementation du droit. **Ceci mène à l'élaboration d'une réglementation juridique qui ne correspond pas aux nécessités réelles.**

4. Le changement dans la réglementation du droit n'est pas précédé par une analyse de l'action des lois et une évaluation de leur effectivité. Ceci fait naître des

amendements fortuits, inutiles, parfois chaotiques et contradictoires dans la législation en vigueur – un fait, qui non seulement n'aide pas à l'allégement de l'application de la législation, mais approfondit les problèmes existants. La sous-évaluation des projets de lois font naître des amendements fréquents et rapides des lois qui viennent juste d'être adoptées, ce qui crée de sérieuses complications pour les organes qui appliquent le droit et une instabilité dans le régime de droit.

5. Manque de réglementation législative pour effectuer l'évaluation préalable de l'impact (EI) des actes normatifs. On élabore uniquement une motivation financière des moyens budgétaires, nécessaires pour l'application de l'acte normatif concerné.

La non prise en considération des actes normatifs supérieurs:

1. Dans certains cas on commet une non-conformité à la Constitution des projets de lois proposés, ainsi que la non conformité de projets d'actes normatifs avec les actes internationaux en vigueur, dans lesquels la République de Bulgarie est partie. Il n'y a pas d'obligation réglementée dans la législation pour un organe de l'Etat, qui lors de la déposition des projets fasse une expertise préalable de leur constitutionnalité et leur conformité aux traités internationaux.

2. La hiérarchie des actes normatifs est transgressée – les règlements, les arrêtés et les instructions, adoptés et émis pour l'application de la loi, parfois élargissent l'objet de réglementation.

3. La pratique de la Cour administrative suprême montre qu'il y a aussi un nombre non mineur de cas, dans lesquels **les actes normatifs de rang inférieur à la loi sont émis en contradiction à la loi**, et le chemin judiciaire pour leur annulation est long.

Problèmes liés à la conformité des projets de lois avec le droit de l'UE:

1. La réglementation de l'organisation et de la coordination sur les questions de l'UE lors de l'élaboration des actes de l'UE **est uniquement au niveau inférieur à la loi** /Arrêté du Conseil des ministres No 85 de 2007/.

2. Dans certains cas **les règlements de l'UE sont incorporés dans les actes internes sans raisons**, bien qu'ils aient une application directe après l'adhésion de la République de Bulgarie.

3. Parfois **l'introduction de directives dans la législation interne** se fait sans respecter la technique législative bulgare et le langage législatif.

4. Le droit de l'UE n'est pas toujours correctement introduit dans la législation interne. On constate des contradictions entre certains projets de lois et les actes de l'UE, pour lesquels il est prétendu dans les motifs qu'ils sont incorporés.

Problèmes lors de la discussion publique préalable:

1. Il manque une réglementation normative du processus de discussion publique préalable des projets de lois, ainsi que de l'évaluation de l'impact. Les consultations sont effectuées à différents niveaux, mais **il n'y a pas de démarche générale systématique envers les consultations avec le public**. Lorsqu'on mène des consultations avec des organisations non gouvernementales, elles sont en général désignées de manière fortuite et invitées à exprimer leur position. Les délais qu'on leur attribue pour exprimer leur position sont en général brefs, ce qui ne permet pas l'analyse sérieuse et approfondie et l'adoption d'une position responsable. Ce type de consultation n'est pas suffisant pour garantir, que les intérêts et l'opinion de tout ceux qui pourraient être influencés par la régulation en question, seront pris en compte. Il y a des groupes de la société, qui ne sont pas regroupés par des structures formelles, mais qui doivent prendre part dans les consultations.

2. On n'a pas prévu suffisamment de garanties pour la prise en compte des avis exprimés lors de la préparation du projet d'acte normatif dans le processus de consultations publiques. De cette manière le processus de consultation est privé de sens, car l'auteur du projet peut éliminer de manière fortuite des positions données.

3. La société d'information impose la modernisation du processus législatif – des variantes dématérialisées des projets d'actes, pour le processus de consultation.

Manque de communication inverse entre le processus législatif et l'activité d'application des lois:

On constate une communication inverse insuffisante entre le processus législatif et l'activité d'application de la législation, qui amènerait l'évaluation des participants dans la pratique et leurs recommandations à la connaissance du législateur. L'article 17 de la LAN et l'art. 53 – 55 du DALAN prévoient la vérification des résultats de l'exécution des actes normatifs, mais il n'y a pas de délais concrets fixés et une méthodologie pour sa réalisation. La pratique démontre, que les organes, qui sont chargés de l'exécution des actes normatifs, effectuent rarement des évaluations à posteriori.

Problèmes liés à l'application:

On constate la création de nombreux organes pour l'application des lois avec des pouvoirs non fixés, non délimités ou doublés.

Faiblesses de caractère juridico technique:

1. Le travail juridico technique sur la préparation des projets de lois n'est pas au niveau nécessaire. Les règles normatives fixées lors de la préparation des actes normatifs ne sont pas respectées entièrement et exactement.

2. Une démarche incorrecte est l'amendement de nombreuses lois avec les dispositions transitoires et finales d'une loi, lorsque ceci est hors du champ d'application de cette loi.

Les problèmes du processus de création des lois mentionnés ci-dessus mènent à la conclusion, que les changements nécessaires sont nombreux et importants et ne pourraient pas être réalisés uniquement avec un amendement de la LAN existante. Pour réaliser une telle réforme il faut au même temps :

- Adopter une nouvelle LAN et des textes normatifs de rang inférieur à la loi pour son application;
- Des mesures administratives, afin d'assurer dans une mesure suffisante la préparation de l'administration pour l'application de la nouvelle LAN.

II. OBJET DE REGLEMENT DE LA NOUVELLE LAN:

La nouvelle LAN doit régler les relations dans la société, liées à la planification des projets de lois, l'élaboration des actes normatifs (El préalable des projets de lois, débat public, expertise juridique des actes normatifs), la publication, l'interprétation et l'évaluation à posteriori des résultats de l'application des actes normatifs.

Les dispositions de la LAN en vigueur et du DALAN sur la structure des actes normatifs et la rédaction de leurs dispositions, doivent être incorporées dans la nouvelle LAN.

III. STRUCTURE ET CONTENU DE LA NOUVELLE LAN:

1. Dispositions générales:

- objectif;
- objet de réglementation;
- principes de réglementation juridique:
 - o Nécessité
 - o Argumentation
 - o Planification
 - o Stabilité

- Conformité à la législation
 - Concertation
 - Transparence
 - Accessibilité
 - Simplicité
 - Rapport
- organes, qui adoptent / émettent des actes normatifs;

2. Types d'actes normatifs:

- énumération des types d'actes normatifs;
- Gradation et classification des différents types d'actes normatifs.

3. Planification des projets de lois:

- La planification des projets de lois doit être restituée comme partie de la procédure de préparation et d'adoption des lois;

- La LAN doit prévoir des dispositions pour l'adoption d'un programme législatif par le Conseil des ministres (CM). Le programme doit contenir de l'information sur : la dénomination du projet de loi, les principes généraux et un créneau responsable de l'organe concerné, qui préparera le projet. Le programme doit être communiqué au grand public dans un délai suffisant avant la proposition du projet pour discussion et adoption. Il est conseillé de l'actualiser tous les 6 mois. L'introduction de projets de lois dans le programme doit se réaliser sur la base d'une proposition motivée, élaborée après une EI préalable partielle. La proposition motivée de planification d'un projet de loi doit contenir :

- une analyse de la réglementation en vigueur;
- la nécessité d'adoption d'une loi;
- des objectifs et un objet du projet de loi planifié;
- une analyse des conséquences, si la loi planifiée concernée n'est pas adoptée;

Il faut prévoir une obligation, à ce que les propositions de planification de projets de lois soient accessibles au public;

- Il faut aussi instaurer une obligation pour les autres organes, qui ont le droit d'adopter/émettre des actes normatifs, de préparer des programmes pour leur activité de législation;

- Il faut adopter un Programme annuel pour la participation de la République de Bulgarie dans la procédure de prise de décisions dans l'Union européenne.

4. Elaboration de projets des actes normatifs:

Dans le projet pour la nouvelle LAN doivent être incorporées les dispositions correspondantes de la LAN en vigueur et du DALAN sur l'élaboration de projets d'actes normatifs, en créant de nouvelles dispositions sur l'EI préliminaire, la discussion publique des projets d'actes normatifs, la procédure de consultation, l'expertise judiciaire du ministre de la justice et l'élaboration de positions cadre sur les projets d'actes de l'UE.

Organe qui est chargé de l'élaboration du projet de loi:

Pour l'élaboration des projets de lois, planifiés par le Conseil des ministres est chargé un ministre désigné par ce dernier ou le directeur d'un autre département.

Rédacteur du projet de loi:

L'organe responsable de l'élaboration du projet de loi, détermine son rédacteur.

EI préliminaire pour les projets de codes et de lois:

L'élaboration d'un projet de code ou de loi est précédé par la réalisation d'une EI comme partie de l'argumentation de sa nécessité. Par l'EI on juge de l'impact social, économique et financier du projet, ainsi que des conséquences possibles et des effets secondaires de son application. On prévoit une procédure spéciale pour l'élaboration de l'EI des actes normatifs, avec lesquels on introduit le droit de l'UE dans la législation bulgare.

Définition de l'EI:

L'EI représente la position sur l'impact social, économique et financier du projet de loi et un pronostic des conséquences possibles de son application.

Prévoir la réalisation de deux types d'EI: partielle et complète.

Une EI préliminaire partielle s'effectue sur la proposition de planification de la réglementation normative – avant l'introduction du projet de loi dans le programme législatif de l'organe concerné. Par l'EI préliminaire le dépositaire donne une évaluation approximative de l'impact social, économique et financier de son application. L'EI préliminaire décrit les domaines, sur lesquels il faut récolter de l'information supplémentaire et effectuer une analyse approfondie.

Une EI préliminaire complète s'effectue concernant un projet déjà élaboré de loi ou de code. Elle comprend des résultats généralisés des consultations déjà effectuées avec les parties intéressées et comprend une position experte définitive du dépositaire sur l'impact social, économique et financier du projet de loi et des conséquences possibles de son application. Elle a une importance pour l'évaluation à posteriori des résultats de l'application des actes normatifs.

Les conséquences essentielles de l'EI sont introduites dans les motifs du projet de loi.

Sujet qui effectue l'EI:

L'évaluation de l'impact s'effectue par l'organe, qui a initié l'élaboration du projet de loi, et à cette fin ce dernier peut attirer des experts externes.

Champ d'application de l'EI:

Une EI préliminaire doit obligatoirement être effectuée uniquement pour les projets de lois et de codes, en vue des arguments suivants:

L'obligation d'effectuer cette EI est incorporée pour la première fois dans une loi et doit être appliquée au sujet d'un volume moins important d'actes normatifs, et plus particulièrement – au sujet des actes qui règlent des relations durables dans la société. Ceci impose à cette étape de ne pas l'appliquer au sujet des actes normatifs de rang inférieur à la loi. De cette manière on évitera le blocage du fonctionnement de l'administration.

Proposition: Exclure du schéma général de l'EI préalable les projets de lois pour le budget, comme ceci est prévu dans le §6 de la LAN en vigueur.

Concernant cette exception, prévoir dans la Loi sur la structure du budget d'Etat une exigence, selon laquelle dans les documents, qui accompagnent la loi, soit aussi comprise une EI des nouvelles politiques, prévues avec le projet de loi pour le budget. Cette évaluation doit être soumise à un contrôle par la structure auprès du CM, qui effectue le contrôle de l'EI de tous les projets de lois du pouvoir exécutif.

Les positions générales concernant la réalisation de l'EI préalable doivent être prévues dans la LAN, et dans un acte normatif de rang inférieur à la loi prévoir la méthodologie pour la réalisation de l'EI:

Positions générales d'exemple, que doit contenir la méthodologie pour la réalisation de l'EI préalable:

- comparaison des avantages et des désavantages de démarches alternatives pour atteindre les objectifs du projet de loi, ci-inclus l'évaluation des conséquences en cas de refus de réglementation;

- relation entre les bénéfices et les dépenses de l'application du projet de loi concret à moyen et à long terme;

- évaluation des influences attendues sur la répartition des revenus, ainsi que sur le comportement économique et de la société des personnes physiques et morales touchées par le projet de loi;

- évaluation des dépenses, qui doivent être effectuées par les personnes physiques et morales, pour se conformer aux exigences du futur projet de loi et pour son application;

- évaluation des risques de l'application du projet de loi;
- élaboration d'un tableau des correspondances entre les actes normatifs nationaux et les actes de l'UE, dont l'application en République de Bulgarie doit être assurée. Le tableau des correspondances doit être élaboré sur un modèle approuvé (Décret du Conseil des ministres No 85 de 2007) et être actualisé en temps voulu avec les textes du projet du nouvel acte normatif et avec tous les changements, effectués dans ces textes jusqu'à leur adoption définitive.

Particularités dans les actes normatifs, qui règlent l'introduction et le calcul de taxes:

- utilisation, communication et publication de la méthodologie de calcul des taxes;
- application obligatoire d'une argumentation financière détaillée sur l'impact sur le secteur économique concerné lors de l'examen par l'organe de décision concerné des projets d'actes normatifs, qui concernent des taxes.

Contrôle sur la qualité de l'EI préliminaire des projets de codes et de lois du pouvoir exécutif:

La vérification, si une EI préliminaire a été effectuée et si elle correspond aux exigences normatives doit être effectuée par une structure auprès du CM. La proposition est en conformité à la structure administrative du CM existante à l'heure actuelle – direction « Planification stratégique et gestion », en vue de quoi ceci serait le plus effectif et le plus facile à réaliser après l'adoption de la nouvelle LAN. Ceci imposera l'augmentation de la capacité de cette structure administrative.

Discussion publique des projets d'actes normatifs et de l'EI:

Réglementation de la procédure et des délais pour la discussion publique des projets d'actes normatifs et de l'EI préalable. Les projets d'actes normatifs et l'EI doivent être communiqués préalablement au grand public et dans un délai suffisamment long, pour que toutes les parties intéressées puissent exprimer leur position. Une procédure spécifique est prévue pour effectuer la discussion publique des projets d'actes normatifs, avec lesquels dans la législation bulgare est incorporé le droit de l'UE.

La discussion publique s'effectue en deux étapes:

- **A l'étape proposition de planification d'un nouvel acte ou amendements dans un acte normatif en vigueur** – la proposition de planification est communiquée de manière publique par l'intermédiaire du programme législatif correspondant et le dépositaire détermine au moins 1 mois pour la réception de commentaires sur la proposition. On peut organiser des auditions ou des tables rondes.

- **A l'étape projet d'acte normatif préparé** – le texte du projet, avec les documents l'accompagnant est communiqué de manière publique et le dépositaire donne un délai d'au moins 1 mois pour la déposition de propositions.

Dans le cadre des discussions publiques est adopté le principe de correspondance écrite – on accepte des commentaires, notes et propositions, qui doivent être formulés de manière écrite et signés par la personne physique ou organisation en question, dont la position est défendue. Le dépositaire enregistre toutes les propositions et commentaires présentés.

Le dépositaire juge indépendamment s'il y a nécessité d'organisation de discussions, tables rondes ou études supplémentaires.

Publicité des positions exprimées: publication sur le site web de l'organe en question, qui élabore l'acte normatif et dans le site commun pour les consultations publiques du CM - www.strategy.bg du projet d'acte normatif et de l'EI effectuée.

On examine uniquement les observations qui ne sont pas anonymes.

L'organe, qui a organisé la discussion publique, est tenu d'examiner les positions des participants dans la discussion publique, si elles répondent aux exigences et de les informer d'une manière appropriée de la prise en compte ou des motifs de rejet de leurs propositions.

Procédure de concertation:

La procédure de concertation englobe les projets de lois et d'actes normatifs de rang inférieur à la loi, qui sont soumis à l'approbation et à l'adoption par le CM. Le projet d'acte normatif, avec les annexes requis, est envoyé à tous les ministres pour concertation sur la conformité à la législation et l'opportunité dans un délai déterminé par la loi. Les projets d'actes normatifs, qui sont liés à l'introduction et à l'application du droit de l'UE, sont envoyés pour concertation à la direction « Coordination sur les questions de l'Union européenne et des institutions financières internationales » dans l'administration du Conseil des ministres, ainsi qu'au groupe de travail correspondant auprès du Conseil sur les questions européennes.

Le dépositaire peut aussi mener une procédure de concertation avec les organes, dont les pouvoirs sont liés à l'objet de l'acte proposé ou qui doivent le réaliser. Ceci est effectué dans une forme écrite et les positions de chacun des organes intéressés sont données dans un délai déterminé.

L'organe de contrôle sur la qualité des projets de lois du pouvoir exécutif et des projets d'actes normatifs de rang inférieur à la loi, émis ou adoptés par des organes du pouvoir exécutif (expertise juridique) – est le ministre de la justice.

La proposition effectuée est basée sur la tradition instaurée il y a plus de cent ans, le ministre de la justice, par le Conseil de législation, qui a toujours eu un rôle et une importance essentiels dans le cadre de la procédure de législation, pour élaborer la position définitive sur les projets de lois, sur les projets d'actes normatifs inférieurs à la loi, adoptés ou émis par les organes du pouvoir exécutif. Cette tradition a été interrompue durant les 8 dernières années. Il faut que dans la LAN soit réglementé un pouvoir du ministre de la justice d'effectuer une expertise juridique des projets de lois et de code du pouvoir exécutif, ainsi que des projets d'actes normatifs de rang inférieur à la loi, adoptés ou émis par des organes du pouvoir exécutif, qui sera effectuée par la direction "Conseil de législation".

Il est nécessaire de prévoir l'adoption d'un acte normatif de rang inférieur à la loi, qui réglemente de manière détaillée l'organisation du travail de la direction "Conseil de législation".

Après la discussion publique et la procédure de concertation les projets de lois et les projets d'actes normatifs de rang inférieur à la loi, qui sont approuvés ou adoptés par la Conseil des ministres doivent obligatoirement être envoyés au ministre de la justice pour une expertise juridique.

L'expertise juridique contient une position :

- sur la conformité à la Constitution du projet de loi;
- sur la conformité du projet de loi aux contrats internationaux, qui font partie de la législation interne selon l'art. 5, al. 4 de la Constitution;
- sur la conformité à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- sur la caractéristique générale du contenu du projet de loi;
- sur la forme juridico technique du projet de loi;
- sur la conformité à la législation interne, le respect de la hiérarchie des actes normatifs et le respect de la pratique de la Cour de Constitution.

Selon des critères analogiques le ministre de la justice effectue aussi une expertise juridique sur les projets d'actes normatifs de rang inférieur à la loi, qui sont créés par les différents ministres.

L'expertise juridique est appliquée à l'égard du projet d'acte normatif lors de sa déposition au Conseil des ministres et fait partie du dossier.

Proposition :

Il n'y a pas de nécessité à ce que les projets des lois de budget passent par la procédure de l'expertise juridique.

En cas d'expertise juridique négative d'un projet d'acte normatif, qui est adopté ou approuvé par le CM, le dépositaire de l'acte peut le soumettre pour examen au CM avec une position motivée. Lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte normatif, qui est adopté par un ministre – en cas d'expertise juridique négative, le ministre concerné juge indépendamment s'il doit la prendre en considération. L'expertise juridique sera un élément de la procédure d'adoption, d'approbation ou d'émission des actes normatifs, ainsi qu'un document du dossier des projets d'actes normatifs. L'effet de l'expertise juridique est consultatif, elle n'a pas de force contraignante pour l'organe, dans la compétence duquel est l'adoption, l'approbation ou l'émission de l'acte normatif.

Pour la réalisation du nouveau pouvoir du ministre de la justice de donner une expertise juridique sur tous les projets d'actes normatifs des organes du pouvoir exécutif par la direction "Conseil législatif" on peut prévoir l'augmentation du nombre de fonctionnaires de la direction et des rémunérations des experts afin d'attirer des juristes hautement qualifiés.

Les actes normatifs, liés à l'introduction ou à l'application du droit de l'UE, sont obligatoirement envoyés à la direction "Coordination sur les questions de l'Union européenne et des institutions financières internationales" dans l'administration du Conseil des ministres et au groupe de travail concerné auprès du Conseil des questions européennes pour une expertise concernant la conformité du projet de loi au droit de l'UE.

Lorsque le projet d'acte normatif est lié à l'introduction et à l'application du droit de l'UE, au dossier sont joints les positions de la direction "Coordination sur les questions de l'Union européenne et des institutions financières internationales" dans l'administration du Conseil des ministres et du groupe de travail concerné auprès du Conseil des questions européennes.

Dossier du projet d'acte normatif:

Chaque acte normatif a un dossier, auquel sont joints tous les documents annexes, qu'il est prévu d'être exigés selon le projet de LAN.

Le dossier est public.

Dans les cas où l'information, contenue dans les documents, accompagnant les projets d'actes normatifs, représente une information publique d'office, l'accès à cette dernière est réalisé sous les conditions et les règles de l'art. 13 de la Loi sur l'accès à l'information publique.

Réglementation juridique des conditions et des règles d'élaboration des positions cadre sur les projets d'actes de l'UE:

Il faut régler les principes généraux sur l'élaboration et l'adoption des positions cadres dans la LAN, et la réglementation détaillée est contenue dans un acte normatif de rang inférieur à la loi, comme est actuellement en vigueur le Décret du Conseil de ministres No 85 de 2007.

Réglementation dans la loi des règles générales sur l'évaluation de l'impact des projets d'actes de l'UE, sur lesquels sont élaborées les positions cadre. La réglementation détaillée des types d'évaluation de l'impact, du champ, du contenu essentiel, de la procédure d'élaboration de l'EI, des délais etc. doit être prévue dans un acte normatif de rang inférieur à la loi.

L'EI est effectuée par l'institution en charge et est présentée dans le groupe de travail sur le mécanisme de coordination pour l'élaboration de la position. Avec la position l'EI est présentée dans le Conseil sur les questions européennes.

Une procédure spéciale est prévue pour la discussion publique et la publication des positions cadre.

5. Structure des actes normatifs:

On intègre la réglementation du Décret No 883 sur l'application de la Loi sur les actes normatifs.

6. Rédaction des dispositions des actes normatifs:

On intègre la réglementation de la LAN et du Décret No 883 sur son application.

7. Certification, publication et communication des actes normatifs:

Concernant la certification et la publication des actes normatifs on conserve la réglementation en vigueur dans la LAN et la Loi sur "Le Journal officiel".

Communication des actes normatifs :

- Il faut réglementer une obligation pour l'organe, qui a émis/adopté l'acte normatif de le communiquer dans Internet.

- Il faut créer et entretenir une base de données d'accès public gratuit avec les textes actuels de tous les actes normatifs en vigueur. La version électronique actualisée des actes normatifs qui sont publiés dans le « Journal officiel » donne la possibilité pour que le « Journal officiel » entretienne un site Internet, auquel il y a un accès libre et gratuit.

8. Action des actes normatifs:

On systématise la réglementation sur l'action des actes normatifs dans le temps et l'espace.

9. Application et interprétation des actes normatifs:

Dans le projet pour une nouvelle Loi sur les actes normatifs on réglementera de manière plus détaillée la matière de l'interprétation et de l'application des actes normatifs en tenant aussi compte de la pratique de la Cour Constitutionnelle dans ce domaine.

10. Evaluation à posteriori des résultants de l'application des actes normatifs:

Il faut définir l'évaluation à posteriori, déterminer son champ, contenu, sujet, qui effectue l'évaluation, délai, publication.

Sujet de l'obligation d'effectuer l'évaluation des résultats de l'application des lois est le ministre compétent, dans la compétence fonctionnelle duquel est la gestion des relations dans la société du secteur concerné, et lorsque les ministres compétents sont plusieurs – l'évaluation à posteriori s'effectue par eux en commun.

Pour les actes normatifs, adoptés par les conseils régionaux, sujet de l'obligation est le maire de la commune, et concernant les actes normatifs d'autres organes, qui ont le pouvoir d'émettre/adopter des actes normatifs – l'organe lui-même, qui a émis/adopté l'acte, effectue l'évaluation à posteriori de l'impact.

L'évaluation à posteriori des résultats doit être publique, être discutée et servir de motif pour les amendements dans les actes normatifs.

L'évaluation à posteriori comprend:

- la conclusion, si l'acte a atteint ses objectifs;
- l'analyse des effets inattendus (secondaires) de l'application de l'acte;
- l'analyse des difficultés rencontrées, qui ont retardé ou empêchent son application;
- la constatation des bénéfices et des charges pour son application;
- des propositions d'abrogation, d'allongement de l'action ou d'amendement de l'acte normatif.

11. Organe, qui suit et rend compte de l'application générale de la LAN:

En ce moment il n'y a pas d'organe, qui est responsable de l'application en entier de la LAN. Cette fonction doit être mise à la charge du ministre de la justice, qui devra suivre la réalisation de la LAN et effectuer l'évaluation à posteriori des résultats de l'application de ce dernier.

12. Exigence envers des projets de lois, déposés par des représentants nationaux:

La loi sur les actes normatifs va prévoir les exigences générales, qui doivent être respectées lors de l'élaboration des projets de lois par le CM et par les représentants nationaux. La conception d'une nouvelle Loi sur les actes normatifs ne prévoit pas dans la Loi sur les actes normatifs (ni dans le texte essentiel, ni dans les dispositions finales, avec lesquels est amendé le Règlement pour le travail et l'activité de l'Assemblée nationale) soit contenue une réglementation sur la procédure, selon laquelle les représentants nationaux puissent exercer leur droit d'initiative législative, ainsi que la réglementation de la procédure législative. Selon l'art. 73 de la Constitution de la République de Bulgarie l'organisation et l'activité de l'Assemblée nationale s'effectue sur la base de la Constitution et d'un règlement, adopté par cette dernière. Cette démarche repose sur la pratique de la Cour Constitutionnelle :

Sur l'initiative législative:

Le droit à une initiative législative est inconditionnel. La réglementation sur l'initiative législative dans l'art. 87, al. 1 de la Constitution ne contient pas de conditions supplémentaires et de telles conditions ne peuvent être introduites avec une loi, pour ne pas permettre en pratique l'échec de l'exercice de ce droit (Décision No 2 du 30.03.2000 de la Cour Constitutionnelle de la République de Bulgarie sur l'affaire constitutionnelle No 2/2000, publ. JO, No 29/2000, Décision No 13 du 25.IX.1997 de la Cour Constitutionnelle de la République de Bulgarie sur l'affaire constitutionnelle No 7/97, publ. JO, No 89/97, Décision No 4 du 17.V.1995 de la Cour Constitutionnelle de la République de Bulgarie sur l'affaire constitutionnelle No 2/95, publ. JO, No 62/95, corr., No 65/95).

Sur la réalisation du pouvoir législatif par le processus législatif:

- L'assemblée nationale réalise le pouvoir législatif de manière souveraine et indépendante, en adoptant, amendant et abrogeant les lois, car conformément à la Constitution – art. 1, al. 1, art. 62 et art. 84, p. 1, la Bulgarie est une république à gouvernement parlementaire. Les règles de réalisation de la procédure législative sont sujet à réglementation par le Règlement sur l'organisation et l'activité de l'Assemblée nationale. Le Règlement sur l'organisation et l'activité de l'Assemblée nationale n'est pas une loi, mais un acte normatif spécifique de rang élevé, qui exprime le droit souverain de la législature concrète, son autonomie interne, dont le respect des normes est contrôlé par elle-même. (Décision No 4 du 24.09.2002 de la Cour Constitutionnelle de la République de Bulgarie sur l'affaire constitutionnelle No 14/2002, publ. JO, No93/2002, Arrêté No 3 du 14.08.2007 de la Cour Constitutionnelle de la République de Bulgarie sur l'affaire constitutionnelle No 8/2007, publ., JO 68/2007).

- L'exigence de deux votes des lois, menés dans des sessions différentes (art. 88, al. 1 de la Constitution) est étroitement liée à la création de garanties pour l'exercice du droit des représentants nationaux de faire des changements dans les textes initiaux des projets de lois. La pratique de la Cour Constitutionnelle confirme de manière catégorique la possibilité de faire des changements dans les projets de lois entre les deux votes de l'Assemblée nationale. Ainsi dans les motifs de la Décision No 14 de 2001 sur l'affaire constitutionnelle No 7 de 2001 la Cour Constitutionnelle a admis que "la Constitution ne limite pas les possibilités pour le législateur de compléter ou modifier les projets de lois entre les deux votes », ainsi que « il est tout à fait naturel et conforme à la Constitution que les projets de lois présentés soient modifiés et complétés dans le processus de leur débat » (Décision No 6 du 19.04.2007 de la Cour Constitutionnelle sur l'affaire constitutionnelle No 3/2007, publ., JO 35/2007).