



Strasbourg, le 14 octobre 2019

CDL-AD(2019)025

Avis n° 958/2019

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

KOSOVO

AVIS SUR

LE PROJET DE LOI SUR LES ACTES JURIDIQUES

**adopté par la Commission de Venise
à sa 120^e session plénière (Venise, 11-12 octobre 2019)**

sur la base des observations de

**M. Murray HUNT (membre suppléant, Royaume-Uni)
M^{me} Janine OTALORA MALASSIS (membre, Mexique)
M. András VARGA (membre, Hongrie)**

Table des matières

Table des matières.....	2
I. Introduction	3
II. Normes internationales applicables à l'élaboration des lois	3
A. La diversité des systèmes juridiques et ses limites	3
B. Le principe de légalité – constitutionnalité et hiérarchie des normes.....	4
C. Légalité, séparation des pouvoirs et démocratie	5
D. Le principe de sécurité juridique	6
III. Une typologie des actes juridiques : remarques générales	6
IV. Analyse du projet de loi	8
A. Introduction : le contexte constitutionnel	8
B. Champ d'application du projet de loi	8
C. Terminologie.....	10
D. Le projet de loi dans l'ordre juridique	11
E. Le principe de légalité dans le projet de loi	12
F. L'élaboration de la législation	14
G. Publication et entrée en vigueur des actes juridiques (chapitre V)	16
V. Conclusions.....	16

I. Introduction

1. Par un courrier du 12 mars 2019, M. Ramush Haradinaj, Premier ministre de la République du Kosovo, a décidé de solliciter l'avis de la Commission de Venise au sujet du projet de loi sur les actes juridiques (« le projet de loi »), qui fait partie du calendrier législatif de l'année 2019, afin de s'assurer qu'il « est conforme aux bonnes pratiques et normes internationales », avant qu'il soit soumis à l'adoption du Gouvernement.
2. Ce projet de loi est le résultat d'un processus qui a nécessité des consultations publiques et privées. La précédente version a déjà été impliquée à l'Assemblée du Kosovo, et le Gouvernement, en l'occurrence le Bureau du Premier ministre, l'a remaniée en tenant compte des recommandations de l'Assemblée.
3. La traduction du projet de loi en anglais a été fournie par les autorités du Kosovo. Il n'est pas exclu que des erreurs de traduction soient à l'origine de certaines inexactitudes dans le présent avis.
4. La Commission de Venise a invité M. Murray Hunt, M^{me} Janine Otálora Malassis et M. András Varga à être rapporteurs pour le présent avis.
5. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 120^e session plénière (Venise, 11-12 octobre 2019).

II. Normes internationales applicables à l'élaboration des lois

A. La diversité des systèmes juridiques et ses limites

6. Il y a en Europe une grande variété dans les règles d'élaboration des lois. Cette variété se manifeste dans les types d'actes juridiques, la hiérarchie des actes et leurs formes obligatoires, ainsi que dans le processus d'élaboration des lois lui-même. S'il n'existe pas de norme internationale (contraignante) spécifique à ce domaine, un certain nombre de normes internationales importantes en relèvent directement. Les différentes solutions adoptées par les États dépendent de leurs traditions juridiques et de l'identité constitutionnelle que se sont forgées les nations à travers l'histoire. Les diverses solutions adoptées par les pays puisent souvent leur origine dans des coutumes constitutionnelles établies de longue date ; au fil des siècles, ces traditions ont été régies, partiellement ou parfois entièrement, par des lois, et souvent par la Constitution. En l'absence de normes spécifiques, cette diversité de traditions et de pratiques est admissible dès lors qu'elle n'entre pas en conflit avec des normes plus générales, qui découlent, par exemple, des trois grands principes énoncés dans le Préambule du Statut du Conseil de l'Europe, à savoir la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit.
7. Le contenu de ces principes est détaillé dans le droit dur (*hard law*) ainsi que dans le droit souple (*soft law*). Étant donné que les normes relatives à l'État de droit sont primordiales lorsque l'on traite des aspects formels de la législation, il est impératif de faire référence à la Liste des critères de l'État de droit élaborée par la Commission de Venise et entérinée par le Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe¹. Les caractéristiques de l'État de droit les plus essentielles à l'analyse du projet de loi dont il est question ici sont examinées ci-après.
8. Outre la Liste des critères de l'État de droit, le Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE fournit des normes sur l'élaboration des lois. Ce document dispose que « les lois — adoptées au terme d'une procédure publique — et les règlements font l'objet d'une publication

¹ [CDL-AD\(2016\)007](#).

qui est la condition de leur applicabilité. Ces textes seront accessibles à tous². » De même, le Document de Moscou de 1991 exige que les États élaborent et adoptent une législation au terme d'une procédure ouverte exprimant la volonté du peuple³. » Les rapports de l'OSCE/BIDDH sur le processus législatif d'un certain nombre de pays, en particulier d'Europe orientale, des Balkans occidentaux, du Caucase du Sud et d'Asie centrale, insistent sur la nécessité d'effectuer une analyse d'impact approfondie, notamment sur les droits de l'homme, d'effectuer de vastes consultations publiques inclusives, et de veiller à la transparence du processus législatif et à la cohérence des lois.

B. Le principe de légalité – constitutionnalité et hiérarchie des normes

9. Le principe de légalité comprend tout d'abord la *prééminence du droit*, le droit étant compris comme la totalité de l'ordre juridique⁴. Ce principe englobe aussi la primauté de la Constitution, en tant que fondement du système juridique ; dans la quasi-totalité des systèmes juridiques, il s'agit d'une Constitution formelle (écrite) (le Royaume-Uni faisant exception). La Constitution est en principe adoptée par la nation ; dans la pratique, elle est adoptée par un organe spécialement créé à cet effet (composé le plus souvent d'élus) ou par le parlement en tant qu'organe législatif suprême. Dans certains pays, elle doit être ratifiée par référendum⁵. La prééminence du droit suppose que la constitutionnalité de la législation soit garantie et que le pouvoir exécutif se conforme, dans son action, à la Constitution et aux autres normes de droit⁶.

10. Une Constitution couvre en général trois grands thèmes :

- les relations fondamentales entre l'État (ses institutions) et la population (droits de l'homme et libertés notamment) ;
- la structure des institutions de l'État qui exécutent la volonté de ce dernier (notamment des dispositions sur la forme de l'État et du Gouvernement, l'autodéfinition de l'État) ;
- le mode d'expression de la volonté de l'État : les lois, la source des lois et les grandes règles du processus d'élaboration des lois (législation). En résumé, les trois grandes strates d'une Constitution couvrent les règles relatives à l'État, aux droits et à la législation. Le présent avis portera sur le troisième élément, les règles relatives à la législation. La Constitution devrait comporter les règles les plus importantes en matière de législation.

11. Le devoir de mise en œuvre de la loi est l'un des piliers du principe de légalité⁷. Un système ambigu et complexe de lois inintelligible pour des non-initiés peut faire obstacle à cette mise en œuvre. Toutefois, la conformité avec ce devoir ne saurait être évaluée *in abstracto*. De fait, dès lors que les autorités parviennent à s'orienter dans le système juridique tel qu'il est et que les lois sont claires pour les citoyens, il est difficile de soutenir que le système n'est pas adapté ou qu'il doit évoluer.

12. Le principe de légalité exige aussi que l'action de l'État soit autorisée par la loi⁸. L'État de droit impose que les agents publics aient l'autorisation d'agir et que leurs pouvoirs soient définis dans la législation. En particulier, le pouvoir d'agir et de prendre des décisions ayant une incidence sur les droits fondamentaux qui est conféré aux autorités publiques doit avoir une base légale. La CEDH exige que les actes ou les décisions qui ont une incidence sur certains droits consacrés par elle soient prévus par la loi ou conformes à la loi. Cette exigence comprend notamment l'obligation que ces actes et décisions reposent sur une base légale ;

² Paragraphe 5.8.

³ § 18.1. Voir l'article 25 du PIDCP sur le droit de tous les citoyens à prendre part à la direction des affaires publiques, notamment en ayant des possibilités réelles de contribuer au processus d'élaboration des lois.

⁴ CDL-AD(2016)007, paragraphe 46.

⁵ Voir le rapport sur l'amendement constitutionnel, CDL-AD(2010)001.

⁶ CDL-AD(2016)007, II.A.1.ii et iv.

⁷ CDL-AD(2016)007, II.A.7.

⁸ CDL-AD(2016)007, II.A.2.i et iv.

autrement dit, les autorités publiques ne peuvent pas porter atteinte à ces droits sans base légale.

13. Une loi sur l'élaboration des lois (comme le projet de loi qui nous occupe ici) doit donc garantir que la législation est simple et claire, mais aussi qu'elle respecte le principe de *hiérarchie des normes juridiques*, si cette obligation n'est pas inscrite dans la Constitution, ce qui serait souhaitable⁹. Elle doit indiquer sur quelles normes chaque type d'acte juridique prime, ce qui exige de définir les différents types d'actes juridiques.

C. Légalité, séparation des pouvoirs et démocratie

14. Ainsi que le proclame la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « [t]oute Société dans laquelle [...] la séparation des Pouvoirs [n'est pas] déterminée, n'a point de Constitution¹⁰. » Selon un usage établi de longue date, les pouvoirs sont séparés en trois branches : le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Il ressort de ce principe une ligne de force entre l'élaboration des lois (législation) et leur mise en œuvre. Aussi bien l'élaboration des lois que leur mise en œuvre sont des expressions de la souveraineté, de la volonté de l'État (pour le dire mieux : de la nation) : la différence réside dans les destinataires. Les lois — au sens matériel — ou les actes normatifs s'adressent à tout le monde (ou du moins à un vaste ensemble indéfini de destinataires) : elles ont un caractère général et abstrait ; les décisions qui mettent en œuvre les lois ont toujours un ou plusieurs destinataires bien définis, précis ou nommés : elles sont particulières et concrètes.

15. Dans un État démocratique qui respecte le principe de séparation des pouvoirs, le pouvoir d'adopter des lois au sens matériel appartient essentiellement au législateur (qui est directement élu de façon démocratique). Dans la plupart des pays, ce pouvoir n'est pas exclusivement réservé au parlement : certaines questions, en plus ou moins grand nombre, sont déléguées à l'exécutif. En théorie, cette délégation peut être inconditionnelle (l'exécutif peut réglementer toute question qui n'est pas régie par la législation) ou conditionnelle (l'exécutif doit obtenir une autorisation formelle au cas par cas pour édicter une législation et/ou la compléter par des textes réglementaires, en veillant à leur cohérence avec la législation). Cela étant, la délégation inconditionnelle va à l'encontre des principes de légalité et de séparation des pouvoirs : ces principes impliquent non seulement la prééminence du pouvoir législatif sur l'exécutif, mais aussi l'obligation de faire figurer les règles générales et abstraites dans une loi du parlement ou un texte d'application fondé sur cette loi, sauf pour un petit nombre d'exceptions prévues dans la Constitution ; lorsque le pouvoir législatif est délégué par le parlement à l'exécutif, les objectifs, la teneur et le champ d'application de la délégation des pouvoirs doivent être expressément définis dans un acte législatif. À titre exceptionnel, les actes généraux et abstraits peuvent être intégrés à un acte du pouvoir exécutif non fondé sur une loi du parlement (mais directement sur la Constitution)¹¹.

16. La Liste des critères de l'État de droit contient également des normes et des critères concernant la qualité des procédures d'élaboration des lois. La procédure d'élaboration des lois doit être « *transparente, démocratique, inclusive, et soumise à l'obligation de rendre des comptes*¹². » Pour que cette condition soit remplie, le public doit avoir accès à la proposition de loi et avoir une possibilité réelle de fournir un apport¹³. S'il y a lieu, il convient d'effectuer des analyses d'impact, notamment sur les droits de l'homme, avant l'adoption de la loi¹⁴.

⁹ CDL(1995)073rev, Avis sur les principes directeurs de la nouvelle Constitution de la République de Hongrie, p. 4.

¹⁰ Article 16.

¹¹ CDL-AD(2016)007, II.A.4.

¹² CDL-AD(2016)007, II.A.5.

¹³ CDL-AD(2016)007, II.A.5.iv.

¹⁴ CDL-AD(2016)007, II.A.5.v.

17. La mise en œuvre des lois est dévolue aux branches exécutive et judiciaire de l'Etat. La compétence de l'exécutif en matière d'adoption d'actes normatifs se limite à la délégation législative décrite ci-dessus et à la mise en œuvre des lois (formelles). Plus généralement, il a compétence pour adopter des décisions (actes juridiques de nature particulière et concrète). Le plus souvent, l'exécutif (via ses institutions et organes administratifs) agit pour le futur (*pro futuro, ex nunc*), tandis que le judiciaire statue sur la légalité du comportement antérieur de l'État et des personnes et met en œuvre les lois avec un effet rétroactif (*ex tunc*).

18. Le plus souvent, c'est l'exécutif qui est doté de la plus grande structure d'institutions et d'organes. Son administration interne a donc aussi besoin de règles. D'un point de vue formel, ces règles internes ressemblent à des actes normatifs (de nature générale et abstraite), mais elles s'adressent uniquement aux institutions de l'État : elles n'ont pas d'effet direct sur les personnes.

D. Le principe de sécurité juridique

19. À l'instar de la légalité, la sécurité juridique est l'un des principaux piliers de l'État de droit. Elle comprend notamment l'accessibilité et la prévisibilité des lois¹⁵. Pour éviter toute confusion quant au droit applicable (tant pour les institutions de mise en œuvre que pour les personnes), les règles d'élaboration des lois doivent être aussi claires que possible. Des règles précises et claires doivent s'appliquer à l'élaboration des différents types de législations (voir le chapitre IV.C ci-après au sujet de cette typologie).

20. D'après le principe de sécurité juridique, les lois doivent être *accessibles* : elles doivent être publiées avant leur entrée en vigueur, et d'un accès aisé, par exemple être publiées dans le journal officiel¹⁶. Les effets des lois doivent être *prévisibles* : les lois doivent être rédigées de façon intelligible et formulées avec une précision et une clarté suffisantes pour que les personnes et les entités juridiques règlent leur conduite conformément aux règles qu'elles fixent¹⁷.

21. La prévisibilité signifie aussi que tout nouveau texte législatif doit clairement préciser s'il abroge ou modifie un texte antérieur (et lequel), et que les modifications doivent être intégrées dans une version complète et publiquement consultable du texte¹⁸.

22. La clarté et la prévisibilité des actes juridiques sont importantes non seulement parce qu'elles permettent aux citoyens de régler leur conduite, mais aussi pour des raisons de séparation des pouvoirs. Comme le précise la note de synthèse de la conférence sur « Les normes juridiques européennes relatives à l'État de droit et l'ampleur du pouvoir discrétionnaire dans les États membres du Conseil de l'Europe », « les dispositions législatives doivent être claires et intelligibles pour que le pouvoir exécutif exerce son pouvoir d'appréciation seulement dans les domaines où cela est prévu et pas seulement en raison de l'insécurité ou de l'ambiguïté de la loi¹⁹. »

III. Une typologie des actes juridiques : remarques générales

23. En résumé, et conformément aux principes exposés ci-dessus, les différents actes juridiques se définissent comme suit.

¹⁵ CDL-AD(2016)007, II.B.1. et 3.

¹⁶ CDL-AD(2016)007, II.B.1.i et ii.

¹⁷ CDL-AD(2016)007, II.B.3.i et paragraphe 58. Voir en particulier Cour européenne des droits de l'homme, *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), 6538/74, 26 avril 1979, paragraphe 49.

¹⁸ CDL-AD(2016)007, II.B.3.ii.

¹⁹ CDL-JU(2013)020, p. 3.

24. Les actes juridiques peuvent être normatifs (généraux et abstraits) ou spéciaux (particuliers et concrets).

25. Les actes normatifs (généraux) peuvent être externes (applicables à l'ensemble des personnes physiques, des personnes morales et des institutions) ou internes (applicables seulement aux institutions de l'État comme le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif ou le pouvoir judiciaire, y compris les cours constitutionnelles).

26. L'acte normatif externe de plus haut niveau est la Constitution. Celle-ci doit régir les autres types d'actes normatifs externes, notamment la législation et la réglementation.

27. Les actes normatifs externes législatifs de niveau supérieur sont les lois, c'est-à-dire la législation produite par le plus haut organe élu démocratiquement, le parlement. Les lois ne doivent pas être contraires à la Constitution.

28. En règle générale, la Constitution prévoit la possibilité que l'exécutif adopte des actes normatifs sous certaines conditions :

- La Constitution peut (dans des conditions strictes) déléguer à l'exécutif la compétence de créer des actes normatifs externes législatifs sans qu'il soit besoin de procéder à cette délégation au moyen d'une loi. La législation émanant de l'exécutif ne doit pas être qualifiée de « loi », mais par exemple de « décret », de façon à bien la distinguer des lois adoptées par le parlement. Ces décrets-(lois) ne doivent pas être contraires à la Constitution ni aux lois.
- Conformément à la Constitution, les lois peuvent déléguer à l'exécutif la compétence de créer des actes normatifs externes réglementaires si les objectifs, la teneur et le champ d'application de la délégation des pouvoirs sont expressément définis dans un acte législatif. Le destinataire de cette délégation est généralement (mais pas nécessairement) la plus haute institution de l'exécutif (cabinet ou conseil des ministres, souvent appelé « Gouvernement », et/ou chef de l'État). La législation émanant de l'exécutif ne doit pas être qualifiée de « loi », mais par exemple de « décret », de façon à bien la distinguer des lois adoptées par le parlement. Ces décrets-lois ne doivent pas être contraires à la Constitution ni aux lois.
- L'exécutif peut aussi adopter des actes normatifs (qui peuvent être appelés « règlements ») pour mettre en œuvre les lois²⁰.

29. La législation émanant de l'exécutif doit être clairement différenciée des lois du parlement. Les décrets et règlements ne doivent pas être contraires à la Constitution ni aux lois en général, ni à la loi (voire au décret-loi) qui porte délégation de cette compétence, en particulier.

30. Les différents types d'actes normatifs externes doivent être dénommés uniquement en fonction de leur nature juridique et non de leur contenu (normes matérielles, procédurales ou institutionnelles, etc.) ou en fonction du fait qu'ils constituent de nouveaux textes législatifs ou des modifications apportées à la législation existante.

31. Dans le cas des *actes normatifs internes*, les règles sont moins claires, car ces actes s'adressent seulement aux organes de l'État. Ils ne doivent pas être contraires aux actes normatifs externes ni avoir d'effet direct sur les citoyens. De plus, en règle générale, les actes normatifs internes ne peuvent pas être portés directement devant un tribunal. Cependant, ces actes peuvent avoir un effet indirect sur les personnes lorsqu'ils sont utilisés par l'administration pour interpréter des actes normatifs externes (dans le domaine fiscal ou de la sécurité sociale par exemple), et ils peuvent ensuite être, également de façon indirecte, contestés en justice.

²⁰ Dans les limites des pouvoirs d'élaboration de la législation conférés à l'exécutif ; voir ci-après IV.E.2.

IV. Analyse du projet de loi

A. Introduction : le contexte constitutionnel

32. Le concept d'« actes juridiques » est au centre de la notion d'État régi par la prééminence du droit (État de droit). Pour donner effet à certains principes essentiels de l'État de droit tels que l'accessibilité, la prévisibilité et la cohérence du droit, il est essentiel de disposer d'un cadre juridique clair et d'une définition précise des actes juridiques et des modalités de leur élaboration et de leur modification. Une loi sur les actes juridiques claire peut donc être une mesure importante de renforcement de l'État de droit.

33. Le projet de loi contient de nombreuses dispositions qui donnent effet à d'importants principes de l'État de droit mobilisés par l'élaboration d'actes juridiques, comme cela est expliqué en détail dans la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise.

34. Les observations qui suivent portent essentiellement sur les parties du projet de loi qui soulèvent des questions quant à leur capacité ou à leur efficacité à donner effet aux normes internationalement reconnues de l'État de droit, ou qui pourraient être améliorées pour que ces normes soient mieux respectées.

35. Le projet de loi a été élaboré en vertu de l'article 65.1 de la Constitution de la République du Kosovo. L'article 65 figure sous le chapitre IV de la Constitution, qui traite de l'Assemblée de la République du Kosovo, organe législatif de la République. Il énonce les compétences de l'Assemblée, notamment le fait, à l'article 65.1, que celle-ci « adopte les lois, les résolutions et d'autres actes à caractère général. » Le terme « résolution » n'apparaît pas dans le projet adopté par l'Assemblée, pas plus que l'expression « d'autres actes à caractère général ». Ce point devrait être éclairci.

36. La Constitution dispose, en son article 16, qu'elle est l'acte juridique de plus haut niveau de la République du Kosovo et que les lois et autres actes juridiques doivent être en conformité avec elle.

B. Champ d'application du projet de loi

37. Le projet de loi a deux objectifs principaux ²¹:

- 1) définir plus avant les types d'actes juridiques, en conformité avec la Constitution de la République du Kosovo, et
- 2) déterminer les principes et normes relatifs à l'élaboration, à la prise, à l'adoption, à la compilation, à la correction et à la publication des actes juridiques.

38. Le projet de loi s'appliquera à toutes les institutions publiques, centrales et locales, qui ont compétence, en vertu de la Constitution ou d'autres lois en vigueur, pour élaborer, prendre, adopter, compiler, corriger, publier et mettre en œuvre des actes juridiques²². Il ne s'appliquera pas aux « actes administratifs » qui sont régis par la loi sur la procédure administrative²³.

39. Les termes « correction » et « compilation » sont tous deux définis dans le projet de loi. Le terme « correction » s'entend de la correction des erreurs linguistiques et techniques de l'acte

²¹ Projet de loi, article 1.

²² Projet de loi, article 2.1.

²³ Projet de loi, article 2.2.

juridique qui n'ont pas d'incidence sur le fond²⁴. Le terme « compilation » s'entend de l'intégration, dans le texte de l'acte juridique, de modifications et de corrections ultérieures, en vue de le rendre plus accessible²⁵.

40. « Acte juridique » est l'expression générique utilisée dans le projet de loi pour désigner les règles générales obligatoires d'application générale²⁶. Le projet de loi poursuit en définissant dix types particuliers d'actes juridiques²⁷.

41. Le projet de loi énonce également sept « Principes » qui s'appliquent à l'élaboration des actes juridiques : la constitutionnalité, la légalité, la transparence, la proportionnalité, la nécessité, la conformité et la normalisation²⁸.

42. Le projet de loi impose les relations d'interdépendance (hiérarchie) entre les différents actes juridiques²⁹.

43. Le Chapitre III du projet de loi dresse la liste des types d'actes juridiques. Le Chapitre IV traite de la compilation et de la correction des actes juridiques.

44. L'élaboration des actes juridiques doit être menée en conformité avec des normes d'élaboration existantes et avec d'autres normes devant être établies par une instruction administrative à proposer au Cabinet du Premier ministre.

45. Le projet de loi prévoit à quel moment des avis juridiques sur les actes juridiques peuvent être demandés³⁰; il prévoit aussi l'abrogation, la modification et le complément des actes³¹, ainsi que leur signature³². Il prévoit également leur publication³³ et leur entrée en vigueur³⁴.

46. Pour mettre en œuvre le projet de loi, le Gouvernement doit prendre des instructions administratives sur l'élaboration des normes et sur les normes et procédures relatives à la compilation et à la correction des actes juridiques, et ce dans un délai d'un an.

47. Le projet de loi ne mentionne pas la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, d'autres cours internationales ou de cours du Kosovo, notamment de la Cour constitutionnelle, ce qui est conforme aux normes internationales. La jurisprudence (ou plutôt les précédents) est une source de droit importante, mais pas une source d'actes juridiques (produits de la législation), et elle ne doit pas contenir de règles juridiques, du moins dans le système continental (à moins que la Constitution ou une loi ne le prévoient dans des cas exceptionnels). La séparation des pouvoirs signifie que la compétence d'adoption de nouvelles dispositions incombe au pouvoir législatif, sauf en cas de délégation à l'exécutif³⁵. Le rôle des tribunaux est d'appliquer les actes juridiques. Ce rôle est rempli par leur interprétation, laquelle est contraignante pour les parties, mais seulement dans les limites de la législation (qui émane du pouvoir législatif ou, par délégation, du pouvoir exécutif), dans le cadre de l'autorité des actes juridiques interprétés par les tribunaux. Une fois qu'une loi a été modifiée, l'ancienne interprétation — et donc la jurisprudence antérieure — perd son caractère contraignant.

²⁴ Projet de loi, article 3.1.13.

²⁵ Projet de loi, article 3.1.12.

²⁶ Projet de loi, article 3.1.1.

²⁷ Projet de loi, article 3.1.2 à 3.1.11.

²⁸ Projet de loi, article 4.

²⁹ Projet de loi, article 5.

³⁰ Projet de loi, article 10.

³¹ Projet de loi, article 11.

³² Projet de loi, article 12.

³³ Projet de loi, article 13.

³⁴ Projet de loi, article 14.

³⁵ Voir ci-après IV.D.2 à propos des compétences de l'exécutif en matière d'élaboration du droit.

C. Terminologie

48. Les actes juridiques dont traite le projet de loi doivent être compris dans le sens formel, autrement dit comme des sources du droit. Cela étant, la distinction opérée entre les actes juridiques régis par ce projet de loi et les actes administratifs (voir l'article 2.2) régis par la loi relative à la procédure administrative générale (loi n° 05/L-031) délimite de façon raisonnablement claire le champ d'application du projet de loi. Néanmoins, étant donné que les actes juridiques sont définis à l'article 3.1.1 comme étant des règles générales, l'inclusion, dans la définition, des « décisions » (article 3.1.3) et des « ordonnances » (article 3.1.7) nécessiterait une explication complémentaire, car ces deux termes semblent renvoyer plus au particulier qu'au général. De plus, la différence entre « décisions » et « ordonnances » ne va pas de soi : les ordonnances sont définies comme étant « internes », mais en même temps comme « concernant un nombre de certains sujets » (plutôt : « un certain nombre de sujets »), ce qui donne l'impression qu'elles ont un effet externe direct sur les personnes.

49. Ce problème conceptuel apparaît particulièrement préoccupant si l'on note que, dans la section consacrée aux définitions, il est fait mention des instructions administratives, qui ressemblent à des actes administratifs et sont considérées comme des actes juridiques régis par le projet de loi.

50. Il y aurait donc lieu de clarifier la définition des actes juridiques à l'article 2 du projet de loi, soit en supprimant les décisions et les ordonnances, soit en les définissant de telle façon qu'elles répondent plus clairement à la définition générale des actes juridiques figurant à l'article 3.1.1.

51. Le Chapitre III mentionne les types d'actes juridiques et en établit un classement en fonction de l'autorité qui les prend, sans indiquer si cette liste est donnée à titre indicatif ou si elle est limitative. En outre, ce chapitre ne mentionne pas les « sous-actes juridiques », concept dont il est question dans le Règlement sur les règles et les procédures du Gouvernement de la République du Kosovo n° 09/2011. Il est donc nécessaire d'indiquer ou de déterminer pourquoi ces types de textes n'apparaissent pas.

52. Plus précisément, l'article 65 de la Constitution dispose que l'Assemblée peut adopter des lois, des résolutions et d'autres actes juridiques, tandis que l'article 3 du projet de loi ne renferme pas les mêmes catégories. Le terme « lois », quoique absent de l'article 3, apparaît à l'article 6.1.3. Il conviendrait d'harmoniser cela. (Il peut s'agir cependant d'un problème de traduction). Quoi qu'il en soit, la loi sur les actes juridiques doit être conforme à la Constitution. Une autre question concerne la signification exacte du terme « lois » dans la Constitution : un acte normatif (loi au sens matériel) ou une loi adoptée par l'Assemblée en tant qu'acte normatif externe (loi au sens formel) ?

53. D'après le Règlement de l'Assemblée (Annexe I), les résolutions sont des motions écrites par lesquelles l'Assemblée exprime, en votant, sa volonté sur un sujet particulier. Les résolutions ne sont pas des actes juridiques et il est donc normal qu'elles ne soient pas visées par le projet de loi.

54. De même, le terme anglais « statute », du moins tel qu'il est utilisé dans la traduction anglaise du projet de loi (articles 3.1.11, 6.1.7, 6.3.4 et 6.8.1.1), s'écarte de la signification habituelle donnée à ce terme en anglais (loi au sens formel, acte normatif adopté par le parlement) et s'applique apparemment plutôt aux actes internes.

55. Les « regulations » (terme utilisé dans la traduction anglaise) (article 3.1.5) semblent être des actes juridiques internes, tandis que les « directives » (terme utilisé dans la traduction anglaise) (article 3.1.8) auraient un effet externe. En anglais à tout le moins, ce devrait être l'inverse.

56. De manière plus générale, la terminologie utilisée dans le projet de loi est ambiguë, car elle définit les différents types d'actes juridiques non seulement sur la base de l'autorité qui les adopte (*fons essendi*) et/ou des modalités selon lesquelles ils sont adoptés, mais aussi sur la base de leur contenu.

57. Il conviendrait donc d'assurer une meilleure convergence entre l'article 3 (définitions) et l'article 6 (types d'actes juridiques). En particulier, l'article 3 pourrait indiquer clairement quelle(s) autorité(s) peut/peuvent adopter chacun des types d'actes juridiques qui sont énumérés. En particulier, l'article 6 ne devrait viser que les actes juridiques définis à l'article 3 (et non les « règles » mentionnées à l'article 7.3). Par exemple, il y a une contradiction entre l'article 3.1.8, selon lequel les directives sont adoptées par un organe collégial, et l'article 6.8.2.2, qui rend possible leur adoption par des maires.

D. Le projet de loi dans l'ordre juridique

58. Les principes susmentionnés, et en particulier les principes de prééminence du droit et de hiérarchie des normes juridiques, s'appliquent à tous les textes législatifs, y compris à ceux qui concernent l'élaboration de la législation, comme le projet de loi sur les actes juridiques.

59. S'il est clair que la branche exécutive du Gouvernement (y compris l'administration publique) doit se soumettre à la législation parlementaire, il n'est pas aussi certain qu'en vertu de la prééminence du droit, le parlement soit tenu de respecter la législation (ordinaire) qu'il adopte. L'application du principe *patere legem quem ipse fecisti* à l'Assemblée pourrait cependant être imposée par l'ordre juridique national. Étant donné que la loi sur les actes juridiques appartiendrait à la législation ordinaire, la question est donc de savoir si l'Assemblée doit ou non s'y soumettre. Quoi qu'il en soit, l'Assemblée aura toujours la possibilité de la modifier si elle ne souhaite pas respecter les dispositions qui y figurent.

60. Le projet de loi ne traite pas de la question des sanctions à appliquer si les dispositions qui s'y trouvent ne sont pas respectées, en particulier en cas de violation des « principes de l'élaboration des actes juridiques » figurant à l'article 4. En vertu du principe de hiérarchie des normes, les lois adoptées par l'Assemblée qui ne respectent pas la loi sur les actes normatifs restent valides, mais les actes infra-législatifs peuvent être annulés s'ils sont adoptés en infraction aux dispositions de ladite loi. Pour éviter toute ambiguïté, cela devrait être expressément décrit dans la loi³⁶.

61. La question des conséquences résultant de la violation de la loi sur les actes juridiques pendant l'élaboration de la législation ordinaire se pose en particulier au sujet des principes de l'élaboration des actes juridiques définis à l'article 4. La plupart d'entre eux (constitutionnalité, légalité, proportionnalité, etc.) sont de nature constitutionnelle et il pourrait être envisagé de les inclure expressément dans la Constitution ; toute législation adoptée en violation de ces principes serait dès lors inconstitutionnelle.

62. La délégation au Gouvernement ou à l'administration de l'adoption des règles relatives à l'élaboration de la législation est plus problématique. Il est discutable que le législateur doive se soumettre à ces règles, en particulier si elles figurent dans des instructions administratives adressées à l'administration. Il serait préférable de préciser clairement que ces instructions, tout comme les actes normatifs élaborés par l'exécutif, ne s'appliquent qu'aux étapes du processus législatif qui relèvent de la responsabilité des organes qui les ont adoptées ou de leurs organes subordonnés.

³⁶ CDL-AD(2009)053, Avis sur le projet de loi sur les actes normatifs de Bulgarie, paragraphes 10 et 11.

63. Plus concrètement, le projet de loi mentionne les opérations de compilation, de correction et de normalisation effectuées lors de l'élaboration d'actes juridiques émanant d'une instruction administrative proposée par le Bureau du Premier ministre et adoptée par le Gouvernement (article 9). Cette mention pourrait entrer en conflit avec les dispositions de la loi sur les initiatives législatives, dont l'objet est de définir les règles et les procédures qui s'appliquent à toutes les initiatives législatives. Bien que l'article 8.7 fasse référence à cette loi, les articles 8.8 et 9.2 du projet de loi mentionnent des procédures et des normes qui sont peut-être déjà régies par un texte réglementaire et qui pourraient même être en contradiction avec les instructions du Bureau du Premier ministre.

64. L'adoption de ce projet de loi pourrait être l'occasion d'harmoniser les dispositions juridiques dans le domaine concerné. Le projet de loi donne une définition de l'acte juridique quasi identique à celle de l'*acte normatif* figurant dans l'instruction administrative n° 03/2013 sur les normes applicables à l'élaboration des actes normatifs³⁷, mais une formulation rigoureusement identique serait préférable.

65. De même, il serait pratique d'attirer l'attention sur ce que recouvre précisément chacun des actes émanant des différentes autorités et d'explicitier les différences et les hiérarchies entre un acte juridique, un acte normatif et un acte administratif.

66. En résumé, il est proposé d'aligner les autres actes juridiques — notamment la loi 04/L-025 sur les initiatives législatives, le règlement 09/2011 sur les règles et procédures du Gouvernement du Kosovo et l'instruction administrative 03/2013 sur les normes d'élaboration des actes normatifs — sur ce projet de loi.

E. Le principe de légalité dans le projet de loi

1. Prééminence du droit

67. Le projet de loi reconnaît la prééminence de la Constitution du Kosovo et l'obligation de conformité de la législation avec la Constitution dans le principe d'élaboration énoncé à l'article 4.1.1 (« les lois et les autres actes juridiques doivent être conformes à la Constitution ») ; il applique donc l'article 16 de la Constitution, qui énonce que la Constitution est « l'acte juridique de plus haut niveau ».

68. La reconnaissance d'un principe de constitutionnalité en tant que principe d'élaboration ne suffit pas en soi pour garantir la conformité des actes juridiques avec la Convention, mais c'est une disposition qu'il convient de saluer. Elle impose au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif de prendre en compte la constitutionnalité lors de l'élaboration d'actes juridiques, ce qui augmente les chances que ces actes soient conformes à la Constitution. De plus, la reconnaissance de ce principe d'élaboration contribuera à rendre légitimes et à fournir des éléments pertinents pour le contrôle législatif *ex ante* de la constitutionnalité des actes juridiques, par exemple par des commissions parlementaires spécialisées, et pour le contrôle judiciaire *ex post* de la constitutionnalité de ces actes, qui sont d'autres moyens importants de garantir la conformité avec le principe de légalité.

69. Le projet de loi ne mentionne pas les valeurs constitutionnelles qui figurent dans l'article 7 de la Constitution, et, en particulier, dans l'article 7.1 relatif aux principes de l'ordre constitutionnel du Kosovo, et dans l'article 7.2 qui concerne l'égalité entre les femmes et les

³⁷ Article 3, 1.4 : « Les actes normatifs comprennent les règles de conduite générales applicables à un rapport de droit ou à un ensemble de rapports qui s'appliquent à un nombre indéfini et illimité de personnes, dans certains domaines précis, et qui ont de multiples effets concrets et sont adoptées ou prises par l'autorité compétente. Aux fins de la présente instruction administrative, les actes normatifs comprennent : les lois et les actes juridiques subordonnés qui sont pris pour mettre en œuvre les lois ou pour réglementer des domaines précis, conformément aux compétences constitutionnelles et juridiques de titulaires de fonctions d'État et publiques. »

hommes. Il ne mentionne pas non plus les articles 19 et 22 relatifs à l'applicabilité du droit international, l'article 20 relatif à la délégation de souveraineté, et l'article 21 relatif aux principes généraux se rapportant aux libertés et droits fondamentaux. De même, il est difficile de savoir si ces principes ne s'appliquent qu'au processus d'élaboration ou s'ils régissent aussi l'acte juridique final.

70. L'article 5 de la loi porte sur les principes régissant les relations d'interdépendance entre les actes juridiques (*lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori* et *lex superior derogat legi inferiori*), mais il n'indique pas si le principe *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* s'applique ou pas. Cela mériterait d'être expressément indiqué.

71. Ces principes sont des règles d'interprétation du droit et non des règles d'élaboration des lois. Il conviendrait d'indiquer clairement que, même si les principes *lex posterior derogat legi priori* et *lex superior derogat legi inferiori* s'appliquent, un nouveau texte législatif devrait préciser, sans ambiguïté, les éventuelles dispositions qui sont abrogées³⁸.

72. L'article 5.4 précise que si une autorité non compétente prend un acte juridique, l'acte en question n'a aucun effet juridique et doit être annulé par l'autorité ayant compétence pour le prendre ou par une autorité compétente de niveau supérieur. Il est difficile de savoir si cette disposition permet à une autorité administrative particulière d'annuler un acte juridique adopté par une autre autorité (non compétente), tâche qui incombe habituellement aux juges. De même, il est recommandé de préciser si l'acte est nul ou annulable. Quoi qu'il en soit, son application doit cesser dès que l'autorité compétente déclare qu'il n'a pas été adopté de façon régulière. Il convient d'indiquer clairement si l'invalidité du texte a des effets *ex nunc* ou *ex tunc*. Le principe qui devrait être retenu est celui des effets *ex tunc* (rétroactivité), sachant toutefois qu'il ne doit pas y avoir d'incidence sur les relations juridiques terminées (contrats exécutés ou *res iudicata*). Il conviendrait de traiter cette question dans la législation, tandis que les tribunaux traiteraient les cas d'espèce.

73. Par la suite, l'article 5.5 indique que la prise d'un acte juridique relevant du champ d'application et des responsabilités de plusieurs institutions doit être approuvée par celle qui possède la plus haute autorité. Il conviendrait d'être plus précis. L'Assemblée a-t-elle une « plus haute autorité » que le Gouvernement, ou le Gouvernement que les pouvoirs locaux ? Même si l'ordre hiérarchique est plus clair au sein de la branche exécutive du Gouvernement (le Gouvernement se situe à un échelon plus élevé que ses membres), il faut aussi tenir compte du fait que des pouvoirs spécialisés peuvent être conférés à une autorité hiérarchiquement inférieure. Il est important de noter que la loi 05 / L-031 sur la procédure administrative générale mentionne la coopération entre autorités administratives, ce qui offre une base légale plus précise.

2. Compétences législatives de l'exécutif

74. Les définitions des types d'actes juridiques figurant à l'article 3 du projet de loi comprennent certains types d'élaboration des lois par l'exécutif. Il semble que ces définitions garantissent la prééminence du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif dans la plupart des cas ; en effet, elles imposent que l'acte juridique soit « dans les limites de la compétence/des autorisations » conférée/accordées par la législation.

75. Le seul type d'acte juridique de l'exécutif dont la définition, dans le projet de loi, pourrait ne pas suffisamment garantir la prééminence du pouvoir législatif est l'« instruction administrative ». En effet, ce type d'acte correspond à des mesures de mise en œuvre « conformément à la finalité de la loi concernée »³⁹. L'obligation que l'acte juridique soit dans

³⁸ CDL-AD(2010)017, Avis sur le projet de loi sur les actes normatifs d'Azerbaïdjan, par. 65-67

³⁹ Projet de loi, article 3.1.6.

les limites de l'autorisation juridique accordée par la loi, ou simplement conforme à la loi serait une formulation plus claire.

76. D'après la typologie décrite ci-dessus, les instructions administratives devraient être considérées comme des actes normatifs internes. Il convient de préciser si elles sont ou non une forme d'élaboration des lois de l'exécutif suffisamment contrôlée par le pouvoir législatif. Ce point est particulièrement important, car l'instruction administrative est le type d'acte juridique utilisé pour établir les normes, les procédures et les formulaires d'élaboration des actes juridiques⁴⁰.

3. *Relations d'interdépendance entre les normes juridiques*

77. La clarté de la hiérarchie des normes, ou les règles précisant quels actes juridiques priment en cas de conflit ou d'incohérence entre eux, est un aspect important de l'État de droit. Elle permet de garantir que l'exécutif ne dispose pas d'une liberté qui ne lui aurait pas été expressément conférée, mais qui serait le résultat d'une ambiguïté juridique.

78. À cet égard, l'article 5 du projet de loi contient des dispositions importantes concernant les relations d'interdépendance (hiérarchie) entre les actes juridiques. Outre ce qui a été dit plus haut au sujet de la relation entre la Constitution et la législation ordinaire et des pouvoirs législatifs de l'exécutif, l'article 5.3 dispose que les relations d'interdépendance entre actes juridiques de différents niveaux doivent être déterminées par la hiérarchie des organes de l'État, telle qu'elle est définie à l'article 6. Or cet article dresse la liste des types d'actes juridiques, mais n'indique pas clairement que cette liste définit la hiérarchie des autorités, probablement par ordre décroissant. L'article 6, ou le rapport explicatif accompagnant le projet de loi, pourrait indiquer expressément non seulement qu'il dresse la liste des types d'actes juridiques, mais aussi qu'il définit la hiérarchie des organes de l'État qui prennent des actes.

79. Il serait tout indiqué d'inclure dans la loi un article définissant la hiérarchie de tous les actes juridiques, internationaux et internes. La Constitution établit sa propre supériorité (article 16) et dispose que « [l]es accords internationaux ratifiés et les normes juridiquement contraignantes du droit international sont de rang supérieur aux lois de la République du Kosovo » (article 19.2), mais elle ne dit rien sur les autres aspects de la hiérarchie des normes, notamment sur le statut des actes des organisations internationales et des décisions juridictionnelles des cours internationales.

F. L'élaboration de la législation

4. *Les principes de l'élaboration des actes juridiques (article 4)*

80. L'inclusion, dans le projet de loi, de Principes destinés à guider l'élaboration des actes juridiques est à saluer comme une mesure positive dans la mise en œuvre des normes législatives. Du reste, la Commission de Venise et l'OSCE encouragent de plus en plus à procéder ainsi. Cela étant, des améliorations sont peut-être encore possibles dans cette section importante du projet de loi.

81. D'une part, ces Principes pourraient comprendre la compatibilité avec les obligations de la République du Kosovo en matière de droits de l'homme et la compatibilité avec le droit international, ce qui contribuerait à intégrer le respect des normes de protection des droits de l'homme et du droit international dans le processus d'élaboration des actes juridiques. D'autre part, il conviendrait d'indiquer clairement que ces Principes s'appliquent à l'ensemble du processus législatif, de la rédaction initiale de la législation à sa correction et sa compilation, en passant par son examen par l'Assemblée ; ces Principes pourraient être intégrés à la

⁴⁰ Projet de loi, article 9.2.

Constitution pour empêcher le pouvoir législatif d'adopter une législation qui irait à leur rencontre⁴¹.

5. *Compilation des actes juridiques (article 7)*

82. Le projet de loi prévoit la possibilité de compiler les actes juridiques. L'intégration de modifications ultérieures dans le texte des actes améliore l'accessibilité des lois et leur intelligibilité, et contribue donc à la *sécurité juridique*. Cette initiative est donc louable du point de vue de l'État de droit. C'est précisément, semble-t-il, le but recherché par les dispositions concernées du projet de loi, lesquelles définissent la compilation comme l'intégration de modifications et de corrections dans le texte des actes juridiques « dans le but de faciliter et de rendre plus transparent l'accès à l'acte juridique »⁴².

83. Cela étant, il est difficile de savoir si ces dispositions du projet de loi auraient effectivement l'effet souhaité, car l'article 7.3 dispose que « le texte compilé de l'acte juridique sert d'outil de documentation à usage interne et n'a pas de valeur juridique. » La version compilée de l'acte juridique modifié doit être accessible au public pour améliorer la prévisibilité et la sécurité juridique, comme l'indique clairement le critère concerné de la Liste des critères de l'État de droit. L'article 7.2 indique clairement que l'intention est de publier le texte compilé dans le journal officiel, ce qui aurait l'effet souhaité, mais le texte de l'article 7.3 semble instiller le doute à ce propos. Au lieu de publier les versions compilées dans le journal officiel, il serait plus clair de les regrouper dans une base de données électronique.

84. Dernier point (mineur), selon la définition qu'en donne le projet de loi, la compilation consiste à intégrer les modifications *et les corrections* ultérieures, alors que la procédure de compilation figurant à l'article 7 semble ne s'appliquer qu'aux « modifications » et aux « abrogations partielles » décidées par la Cour constitutionnelle. Les corrections n'y sont pas mentionnées. Étant donné que la version révisée des actes juridiques corrigés est publiée au journal officiel (article 8), il est peut-être inutile d'inclure les corrections, mais dans ce cas, il faudrait en supprimer la mention dans la définition de la compilation (article 3.1.13).

6. *Correction des actes juridiques (article 8)*

85. Le projet de loi prévoit également la possibilité de corriger les actes juridiques, en cas de divergence entre les langues officielles et d'erreurs linguistiques ou techniques.

86. La définition d'une procédure de correction des erreurs linguistiques et techniques dans les actes juridiques et de publication de la version corrigée permet d'améliorer l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi, ce qui contribue à la sécurité juridique.

87. D'après la définition qui en est donnée, la correction consiste en l'apport de modifications « qui ne causent pas de changement de fond dans l'acte juridique »⁴³. Le projet de loi n'explique pas en détail ce qui différencie une modification technique d'une modification de fond. Les normes et procédures de correction des actes juridiques doivent être établies par une instruction administrative proposée et adoptée par l'exécutif.

88. La possibilité d'apporter des corrections techniques à des actes juridiques, quoique nécessaire, fait peser le risque que l'exécutif apporte à la législation des modifications qui ne se limitent pas aux aspects techniques, mais empiètent sur le fond. Il est souhaitable de prévoir des garanties contre ce risque, par exemple la possibilité d'un examen indépendant des corrections qui s'assurera qu'elles ne sont pas de nature matérielle. A priori, le projet de loi ne

⁴¹ Voir ci-dessus, paragraphe 59.

⁴² Projet de loi, article 3.1.12.

⁴³ Projet de loi, article 3.1.13.

prévoit pas de telle garantie. En fait, l'article 8.4 semble même exclure la possibilité d'un tel examen, car il dispose que l'organe compétent pour l'adoption d'un acte juridique « l'adopte formellement sans remettre en question le texte révisé de l'acte juridique. » S'il existe des garanties pour s'assurer, au moyen d'un examen indépendant, que les corrections sont bien de nature technique et non matérielle, il serait utile de l'indiquer clairement.

7. Conseil juridique (article 10)

89. Les dispositions concernant les circonstances pouvant amener à solliciter l'avis d'un professionnel du droit sur un acte juridique ne sont pas très précises. Il est difficile de savoir, à la lecture du projet de loi, à quoi font référence les « unités juridiques », ou qui peut être sollicité pour un avis juridique, par qui et à propos de quoi. Le conseil juridique ne peut être sollicité « que s'il y a des ambiguïtés dans les normes juridiques ». Cette restriction pourrait avoir pour effet de limiter le droit de regard sur les actes juridiques pendant le processus de promulgation ou d'adoption. Par exemple, dans le cas des actes juridiques adoptés par l'Assemblée, cette dernière pourrait souhaiter prendre conseil auprès d'une entité indépendante afin d'évaluer la constitutionnalité d'un acte juridique ou sa compatibilité avec les droits de l'homme. En effet, le fait d'offrir aux commissions parlementaires chargées des droits de l'homme la possibilité d'obtenir un avis juridique indépendant est une norme importante des principes émergents qui définissent la façon dont les parlements devraient contrôler la compatibilité de la législation avec les droits de l'homme : voir le projet de Principes des Nations Unies sur les parlements et les droits de l'homme⁴⁴. De plus, étant donné que l'avis juridique n'a pas d'effet juridique contraignant (article 10.2), il ne semble pas justifié de limiter sa portée.

G. Publication et entrée en vigueur des actes juridiques (chapitre V)

90. En ce qui concerne le chapitre V relatif à la publication et à l'entrée en vigueur des actes juridiques, il est proposé de détailler davantage l'utilisation des langues officielles dans les actes juridiques ainsi que les obligations des autorités à cet égard, en particulier sur la base de l'article 5 de la Constitution, si ce point n'est pas déjà traité dans un autre texte législatif. Par exemple, l'article 71 de la loi 05 /L-031 sur la procédure administrative générale définit des critères clairs concernant l'utilisation des langues dans les actes administratifs.

V. Conclusions

91. La Commission de Venise se félicite de l'initiative des autorités du Kosovo d'élaborer une loi sur les actes juridiques visant en particulier à préciser les différents types d'actes et leurs relations d'interdépendance.

92. Le projet de loi sur les actes juridiques contient des dispositions importantes qui augmentent la probabilité que l'ordre juridique du Kosovo soit plus conforme à l'avenir aux impératifs de l'État de droit tels que décrits dans les normes internationales citées dans le présent avis. En particulier, il définit les différents types d'actes juridiques, précise quelles autorités ont compétence pour les adopter et indique leurs relations d'interdépendance.

93. La Commission de Venise formule les principales recommandations suivantes :

- établir une terminologie claire et cohérente des différents types d'actes juridiques dans l'ensemble de l'ordre juridique du Kosovo, notamment la Constitution, la loi sur les actes juridiques et toute autre loi adoptée par l'Assemblée ainsi que les actes adoptés par l'exécutif, y compris ceux qui ont un effet interne tels que les instructions administratives ;

⁴⁴ Voir <https://undocs.org/fr/A/HRC/38/25> ; Annexe I.

- aligner sur ce projet de loi, y compris quant au fond, tous les actes juridiques relatifs à l'élaboration de la législation, notamment la loi 04/L-025 sur les initiatives législatives, le règlement 09/2011 sur les règles et procédures du Gouvernement du Kosovo et l'instruction administrative 03/2013 sur les normes d'élaboration des actes normatifs ;
- indiquer clairement quelle(s) autorité(s) peut/peuvent adopter chacun des types d'actes juridiques ;
- traiter la question de la hiérarchie des normes juridiques en déterminant de façon détaillée sur quelles normes un type donné d'acte juridique prime ; en particulier, affirmer la primauté du droit international sur les lois internes ; il serait tout indiqué d'inclure dans la loi un article définissant la hiérarchie de tous les actes juridiques, internationaux et internes ;
- rendre publique la version compilée des actes juridiques modifiés.

94. La Commission de Venise formule aussi les recommandations suivantes :

- prévoir des sanctions en cas de violation de la loi sur les actes juridiques ; les grands principes de l'élaboration des actes juridiques pourraient être intégrés à la Constitution pour qu'il soit possible d'annuler toute législation ordinaire allant à l'encontre de ces principes ;
- préciser clairement que tout acte juridique doit expressément indiquer quels actes antérieurs (ou parties de ceux-ci) il abroge ;
- traiter la question de l'effet de l'absence de validité de la législation adoptée par une autorité non compétente (effet *ex tunc* ou *ex nunc*) ;
- définir la hiérarchie des organes publics qui prennent des actes juridiques ;
- prévoir des garanties contre les modifications de fond apportées à la législation par les « corrections » ;
- ne pas restreindre la possibilité de solliciter un avis juridique au seul cas où il y a des « ambiguïtés dans les normes juridiques ».

95. Certaines des questions concernant le projet de loi qui sont soulevées dans ces observations pourraient être traitées dans le rapport explicatif lorsqu'il sera publié. Les autres nécessiteront éventuellement une révision du projet de loi.

96. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités du Kosovo pour toute assistance complémentaire à ce sujet.