

Cour constitutionnelle d'Albanie

I. Les sources du principe de proportionnalité

1.1. Consécration par la Constitution

Le Préambule énonce la détermination du peuple albanais à édifier l'État de droit, démocratique et social, en vue de garantir les droits et les libertés fondamentaux de l'homme. La Constitution deviendrait inconcevable et inapplicable si le principe de proportionnalité, conjointement lié avec les autres principes généraux, ne se trouvait contenu dans les règles qu'elle prescrit. Le terme de « proportionnalité » se trouve mentionné de manière explicite dans le premier alinéa de l'article 17 de la Constitution. Il est inséré dans la partie intitulée « les droits et les libertés de l'homme » de la Constitution où se trouvent consacrés les principes généraux des droits et des libertés individuels.

1.2. Dispositions explicites et formulation

Il n'y a pas de disposition sanctionnant de manière explicite ce principe.

1.3. Autres textes

On trouve le texte sanctionnant de manière explicite le principe de proportionnalité dans le code des actes administratifs. Son article 11 stipule :

1. L'administration publique est soumise, dans ses relations avec les individus, au principe d'égalité et nul ne devra être privilégié ou discriminé en raison de son sexe, de sa race, de sa confession, de son ethnie, de sa langue, de ses convictions politiques, religieuses ou philosophiques, de son état économique, de son éducation, de son état social ou de son appartenance parentale.

2. Lorsque pour des motifs de protection de l'intérêt public ou de droits d'autrui, l'administration publique émet un acte restreignant les droits fondamentaux reconnus par la Constitution, les traités internationaux, les lois et les actes réglementaires, elle devra prendre le soin de respecter le principe de proportionnalité et ne devra aucunement porter atteinte aux droits et aux libertés. L'acte émis par l'administration devra satisfaire aux exigences suivantes :

- il devra viser à réaliser les intérêts publics légitimes ;
- il devra recourir aux moyens appropriés qui devront être proportionnels au but légitime à atteindre.

Les organes de l'administration publique sont tenus d'évaluer si le but pourra être atteint en recourant à des mesures répressives de moindre échelle tout en prenant le soin de ne pas corrompre leur efficacité.

En plus, dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a fait appel à quelques reprises au principe de constitutionnalité et les appréciations qu'elle a faites contribuent à expliciter la compréhension de ce principe et à déployer toute la richesse qu'il renferme. Puisque les décisions de la Cour sont de portée générale, les interprétations du principe de proportionnalité que la Cour a faites servent de texte de référence.

1.4. Limites à l'exercice de certains droits et libertés prévues par la Constitution

Faisant mention des restrictions qui peuvent être apportées aux droits et aux libertés fondamentaux, le premier alinéa de l'article 17 les soumet au respect du principe de proportionnalité. Il énonce que « les droits et les libertés prévus par la Constitution ne peuvent faire l'objet de restrictions que par la loi et pour un intérêt public ou pour la protection des droits d'autrui. La mesure de restriction devra être proportionnelle à la situation qui l'a engendrée ».

L'alinéa 2 de l'article 17 énonce que « les limitations ne peuvent aucunement porter atteinte à l'essence des libertés et des droits et ne peuvent en aucun cas dépasser les restrictions prévues par la Convention européenne des droits de l'homme ».

1.5. Principes mis en balance

L'article 17, alinéa 1, de la Constitution met en balance l'exercice des droits et des libertés avec ceux de l'intérêt général, de l'ordre public et de la protection des droits d'autrui. Les principes d'égalité et de non discrimination, de sécurité juridique, de clarté et de précision de la norme interviennent chaque fois qu'il s'agit de contrôler la constitutionnalité d'un texte ou d'un acte de l'administration ou d'une décision de justice.

1.6. Place de la Constitution (ou d'autres sources écrites) et pouvoir normatif du juge constitutionnel ; rôle de la doctrine ; influence du droit comparé et de la jurisprudence des autres Cours

Les dispositions constitutionnelles constituent le fondement sur lequel reposent les arguments du juge constitutionnel lorsqu'il rend sa décision. Sa jurisprudence ainsi que celle des autres juges constitutionnels constituent également une source importante pour l'activité de la Cour constitutionnelle d'Albanie. De plus, le juge dispose d'une large marge d'appréciation dans l'application du principe de proportionnalité. Il recourt souvent à sa jurisprudence ce qui se traduit par une contribution indirecte à son pouvoir normatif. Lorsque le juge constitutionnel est appelé à rendre sa décision sur une requête, il recourt non seulement au principe de la proportionnalité en tant que critère de contrôle constitutionnel, mais il prend le soin de mettre en balance les intérêts, les droits et libertés qui constituent l'enjeu de la décision rendue par lui.

1.7. Autres sources

Les autres sources d'inspiration sont la jurisprudence interne, la doctrine et la jurisprudence des autres Cours constitutionnelles. La Cour a réussi à créer sa propre jurisprudence, source modeste, mais importante pour son activité. Nombre de décisions de la Cour se réfèrent aux appréciations et aux observations faites dans sa jurisprudence qui se voit ainsi enrichie de nouvelles contributions.

Les analyses du principe de proportionnalité et de ses rapports avec les autres principes fondamentaux trouvés dans la doctrine offrent une aide précieuse aux juges constitutionnels dans l'accomplissement de leur mission.

L'activité de la Cour constitutionnelle d'Albanie ne se limite pas uniquement à sa propre jurisprudence. Elle tourne également son regard vers la jurisprudence des autres Cours constitutionnelles. Il s'agit ici d'une ouverture à la jurisprudence des Cours constitutionnelles des autres pays permettant au juge d'enrichir les moyens d'appréciation des requêtes soumises au contrôle de constitutionnalité. La réception par la Cour des apports de la jurisprudence des Cours constitutionnelles étrangères se fait de manière lente et prudente parce que l'on tient compte en premier lieu de la nature et de la spécificité du contrôle exercé par la Cour. Lorsqu'on se rend compte du rôle de la doctrine, on s'aperçoit qu'il s'agit de faire à la fois un examen systématique, analytique téléologique, critique et comparatif des allégations soulevées dans la requête et de leurs arguments respectifs.

II. Le contrôle de proportionnalité

2.1. Exercice d'un contrôle explicite ou recours à des questions connexes ?

La jurisprudence exerce de manière explicite un contrôle de proportionnalité. Lorsque la Cour apprécie que telle ou telle disposition d'un texte soumise au contrôle constitutionnel n'est pas conforme à la Constitution, elle fonde de manière explicite son appréciation sur les principes et critères fondamentaux, tels que l'État de droit, la proportionnalité, la sécurité juridique, l'égalité et l'interdiction de la discrimination, etc.

2.2. Domaines de contrôle

Le contrôle de proportionnalité est utilisé pour résoudre des conflits de compétences entre les pouvoirs ainsi qu'entre le pouvoir central et les autorités locales. La Cour l'a utilisé à quelques reprises dans le cadre du contrôle des textes de loi ou d'autres actes normatifs restreignant les droits et les libertés garantis de manière expresse par la Constitution (droit à la vie, droit à la propriété, droit à la protection de la vie privée, droit d'être informé).

La Cour l'utilise aussi lorsqu'elle est saisie sur le contrôle de constitutionnalité des garanties de procédure, du procès équitable dans sa large interprétation et de trancher les requêtes individuelles alléguant de violations aux droits et aux libertés fondamentaux protégés par la Constitution. L'article 131, alinéa c) dispose que la Cour constitutionnelle statue sur la conformité des actes normatifs avec la Constitution et les traités internationaux. La jurisprudence contient nombre de décisions où la Cour a contrôlé la conformité de l'acte normatif avec la Convention européenne des droits de l'homme, puisque celle-ci est devenue partie intégrante de l'ordre juridique interne. L'article 17, alinéa 2, de la Constitution, stipule les conditions devant être satisfaites lorsque l'on soumet l'exercice des droits et libertés protégés par la Constitution aux restrictions ou aux limitations : « Les restrictions ne peuvent porter atteinte au noyau des libertés et des droits ni aucunement dépasser les restrictions prévues par la Convention européenne des droits de l'homme ».

Un autre domaine concerne les décisions portant sur l'interprétation de la Constitution. Ainsi, les commissions parlementaires d'enquête devront, compte tenu de leurs champs d'investigation, mettre en balance l'exercice des compétences que la Constitution a confié à chacun des pouvoirs publics, respecter le principe de proportionnalité, ne pas s'immiscer dans le ressort des compétences d'un autre pouvoir. La Cour a mis en évidence les injonctions découlant du principe de proportionnalité ; toute autorité devra se conformer avec les interprétations.

2.3. Exemples

Quelques décisions importantes ont opéré un contrôle de proportionnalité :

- Déc. n° 65 du 10.12.1999 statuant sur l'inconstitutionnalité de la peine capitale en temps de paix telle qu'elle est prévue par les dispositions du code pénal et du code pénal militaire ;
- Déc. n° 26 du 24.04.2001 statuant sur l'inconstitutionnalité d'une disposition d'un acte normatif du Conseil des ministres (le principe d'égalité et la non discrimination) ;
- Déc. n° 186 du 23.09.2002 portant sur la conformité avec la Constitution du Traité de Rome sur la Cour pénale internationale ;
- Déc. n° 16 du 11.11.2004 statuant sur la conformité avec la Constitution de quelques dispositions de la loi portant sur l'obligation et le contrôle des biens de certaines catégories d'employés du service public (mise en balance du droit au respect de la vie privée et familiale et de la liberté d'expression, l'intérêt public) ;
- Déc. n° 16 du 12.11.2004 statuant qu'une décision du Conseil supérieur de la Justice ayant destitué un juge de ses fonctions est incompatible avec la Constitution (indépendance et inamovibilité du juge et bonne administration de la justice) ;

– Déc. n° 18 du 17.11.2004 par laquelle la Cour rejette la requête d'une société alléguant l'incompatibilité avec la Constitution de son droit à un recours effectif contre une imposition du fisc (ne pouvoir exercer le droit à un recours effectif qu'après s'être acquitté du montant imposé : proportionnalité de la mesure de limitation du droit à un recours effectif et de l'intérêt public) ;

– Déc. n° 26 du 02.11.2005 par laquelle la Cour déclare incompatible avec la Constitution un amendement à la loi portant sur la restitution et la compensation de la propriété prévoyant de libéraliser le montant de la location des maisons d'habitation restituées à leurs propriétaires après l'effondrement du système communiste (limitation à l'exercice du droit à la propriété et l'intérêt public : la Cour estime que la mesure prise porte une atteinte importante aux personnes locataires de ces maisons et pourrait causer des effets disproportionnés pour ces personnes ; la mesure porte également atteinte au principe de l'égalité et de la non-discrimination) ;

– Déc. n° 30 du 01.12.2005 par laquelle la Cour a rejeté la requête introduite de la société « Propriété par le Droit » ; la Cour a estimé que le principe de l'État de droit et celui de proportionnalité exigent que l'on prenne en considération non seulement les intérêts des personnes expropriées, mais de les mettre en balance avec ceux de tous les membres de la société, bref, avec l'intérêt public en général. La Cour argue que ces principes n'exigent pas de restituer dans son intégralité la propriété à leurs anciens propriétaires ou de compenser intégralement ces derniers, mais de remédier autant que possible aux préjudices subis par les anciens propriétaires durant le régime communiste. La restitution des biens devra être effectuée de manière à ce qu'elle n'entraîne pas de nouvelles injustices. La Cour a estimé que le rétablissement dans son intégralité du droit à la propriété violé durant le régime totalitaire irait à l'encontre du principe d'égalité. La Cour constate que l'intérêt public a été un des critères constitutionnels retenus par les dispositions attaquées de la loi permettant de justifier une restriction à l'exercice du droit à la propriété.

2.4. Critères d'appréciation

Parmi les critères d'appréciations retenus par la Cour, l'on pourra mentionner le respect des principes constitutionnels étroitement liés au principe de proportionnalité. Ainsi, pourra-t-on citer l'intérêt général, la mise en balance des différents intérêts, la « raisonnable », la marge d'appréciation, l'égalité et la non discrimination, la légalité, la clarté de la norme, la sécurité juridique, l'État de droit, les droits acquis, etc.

2.5. Technique de contrôle courante ou exceptionnelle ? Dans quelles hypothèses est-elle principalement utilisée ?

Le principe de proportionnalité constitue une technique courante pour juger les affaires devant la Cour. En effet, le contrôle de constitutionnalité des actes normatifs est souvent soumis au contrôle du respect du principe de proportionnalité. Un autre domaine est celui du contrôle de constitutionnalité des requêtes invoquant des violations aux droits fondamentaux et aux libertés individuelles énoncés par la Constitution. L'on constate également que lorsque la Cour siège pour trancher des cas de conflit de compétence, elle recourt souvent au principe de proportionnalité.

2.6. Décisions les plus pertinentes

Voir 2.3. ci-dessus.

2.7. Conséquences et implications du recours au principe de proportionnalité

Plusieurs conséquences. Tout d'abord, l'acte ayant été déclaré incompatible avec la Constitution pour avoir violé le principe de proportionnalité est frappé de vice d'inconstitutionnalité et exclu de l'ordre juridique interne. La décision de la Cour va au-delà de l'exclusion de l'acte. Sa portée ne se

limite pas uniquement à l'activité future de l'institution publique ayant émis l'acte, elle s'étend à l'activité de toute autre autorité publique. L'estimation des intérêts implique un certain degré de retenue avant l'adoption de nouvelles mesures qui mettent en jeu les droits et les libertés fondamentaux, l'intérêt public, l'État de droit, etc. Bien que modeste, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a permis de mettre en relief les valeurs revêtant le principe de proportionnalité, valeurs qui servent de guide pour la société que l'on entend édifier. La Constitution peut ne pas expliciter tous les principes constitutionnels sur lesquels elle est fondée. On devrait lire le texte de manière à se dévoiler la volonté du constituant et c'est ici qu'intervient la Cour constitutionnelle, en tant que juridiction chargée d'interpréter de façon définitive la Constitution.

2.8. Appréciation

Premièrement, la consécration du principe de proportionnalité par la Constitution constitue un apport très important dans l'évolution démocratique de la société et dans le cadre du renforcement de l'État de droit et du respect des droits fondamentaux et des libertés individuelles. La Cour constitutionnelle s'est inspirée des apports des meilleures traditions de la jurisprudence des Cours constitutionnelles des anciennes et nouvelles démocraties et a placé ce principe au rang de principe général.

Deuxièmement, la jurisprudence de la Cour qui opère un contrôle du principe de proportionnalité permet de mieux comprendre les exigences qu'il incarne, et dans ce sens, elle permet d'enrichir les connaissances et de contribuer au savoir-faire des institutions.

Troisièmement, le principe de proportionnalité s'applique à tous les domaines de l'activité des institutions de l'État; il s'agit ici de faire en sorte que ce principe devienne un principe directeur dans l'exercice des compétences des institutions démocratiques.