

Cour constitutionnelle de Slovénie

I. Les sources du principe de proportionnalité

1.1. Le principe de proportionnalité est-il consacré par la Constitution ou a-t-il une place dans certaines de ses dispositions ?

La Constitution de la République de Slovénie¹ ne détermine pas explicitement le principe de proportionnalité. Celui-ci a été placé au niveau constitutionnel par la Cour constitutionnelle.

Les principes constitutionnels non écrits servant de base à la jurisprudence peuvent être déduits de l'esprit même de la Constitution par référence à son contenu ainsi qu'à ses éléments structurels. Il est possible de considérer le principe de proportionnalité comme un des principes constitutionnels non écrits résultant des principes généraux qui protègent la liberté démocratique.

1.2. Quelles sont les dispositions explicites ? Quelle est leur formulation ?

Il n'existe pas de telles dispositions. Voir réponse 1.1.

1.3. Quels sont les autres textes qui font référence à ce principe ?

Les autres prescriptions n'invoquent pas non plus ce principe.

1.4. La Constitution prévoit-elle des limites à l'exercice de certains droits et libertés ?

La Constitution prévoit la possibilité de restreindre les droits et libertés constitutionnels par la loi (art. 15, par. 2). Elle prévoit aussi certaines restrictions (art. 15, par. 3).

1.5. Quels principes sont mis en balance ? L'intérêt général ? L'ordre public ? Autres ?

Le législateur est également lié par les droits et libertés fondamentales. Dans les cas où la Constitution admet explicitement la possibilité de légiférer et de restreindre certains droits et libertés constitutionnels, les restrictions ne peuvent être imposées que par la loi, respecter les critères fondamentaux (contenu, objectif et portée clairement précisés), et viser la continuité des

1. J.O. de la République de Slovénie, n° 33/91, 42/97,66/00, 24/03, 69/04 et 68/06.

organes administratifs (principe de légalité, art. 120, par. 2). Par ce principe qui résulte de l'État de droit, il est établi une limite au pouvoir du législateur de restreindre les droits civils et libertés fondamentales et il est instauré une liaison qualifiée entre la motivation et l'objectif poursuivi d'un côté et les moyens et les solutions normatives de l'autre.

1.6. Quelle est la place des dispositions de la Constitution (ou d'autres sources écrites ou du pouvoir normatif du juge dans cet équilibre) ?

Par les décisions de la Cour constitutionnelle, l'interdiction de porter des atteintes démesurées aux droits et libertés, le principe de proportionnalité a acquis le rang d'un principe constitutionnel général qui engage tous les organes de l'État : le législateur, le pouvoir exécutif, les juridictions et autres autorités publiques.

1.7. Quelles sont les autres sources d'inspiration de la jurisprudence ? Quel est le rôle de la doctrine ? Quelle est l'influence du droit comparé et de la jurisprudence des autres Cours ?

Les éléments du principe de proportionnalité n'étaient pas inconnus dans la théorie juridique slovène sans être présents dans des dispositions spécifiques. Déjà dans les années 40, les auteurs soulignaient les restrictions aux atteintes portées par le pouvoir aux droits des citoyens. La théorie juridique des années 60 affirme que de telles mesures ne sont admissibles que dans les cas où elles sont requises par un intérêt général public supérieur aux intérêts touchés par la mesure concernée.

En droit positif, le principe de la mesure la moins sévère a été introduit par la loi sur la procédure administrative générale du Royaume de Yougoslavie (J.O. n° 271/1930, n° de l'acte 571). Le chapitre sur l'exécution forcée (par. 138) exige de recourir à la mesure la moins rigoureuse dans le déroulement de l'exécution forcée².

En matière de police, il est intéressant de suivre le développement *de la (?)* proportionnalité à la suite des modifications de la loi sur les relations intérieures³. Le principe de proportionnalité était depuis toujours en usage dans le domaine du droit pénal. En appréciant la légitime défense, il faut prendre en considération la proportionnalité entre l'intensité de l'attaque et celle de la défense. Le critère de proportionnalité ne porte pas en premier lieu entre le bien que l'attaque a mis en danger et le bien endommagé lors de la défense mais entre l'intensité de l'attaque et celle de la défense.

La loi sur la procédure pénale contient aussi des éléments de proportionnalité dans le chapitre 17 à propos des mesures assurant la présence du prévenu au cours du procès et le déroulement efficace du procès pénal. L'article 20, paragraphe 1^{er} de la Constitution de la République de Slovénie requiert aussi le respect du principe de proportionnalité en cas d'ordonnance de placement en détention provisoire et concernant sa durée. Selon ledit article, la détention provisoire n'est admise que « lorsqu'elle est nécessaire et inévitable »⁴ et à condition que toutes les conditions soient remplies.

En introduisant le principe de proportionnalité, la Cour constitutionnelle slovène a également pris en considération la doctrine et la jurisprudence étrangère (par exemple allemande, autrichienne, canadienne, etc.)

2. La loi sur la procédure administrative générale de la République de Yougoslavie (J.O. de la République Socialiste Fédérale de Yougoslavie, n° 47/86) reprend ce principe en le complétant.

3. J.O. de la République Socialiste de Slovénie, n° 28/80, 38/80, 27/89 et J.O. de la République de Slovénie, n° 8/90, 19/91 et 58/93).

4. J.O. de la République de Slovénie, n° 63/94 et 70/94.

II. Le contrôle de proportionnalité

2.1. La jurisprudence exerce-t-elle de manière explicite un contrôle de proportionnalité ou recourt-elle à des notions connexes ? En quels termes ?

Le contrôle est exercé de manière explicite.

Les décisions de la Cour constitutionnelle renferment son opinion sur tous les éléments de proportionnalité à commencer par le terme « objectifs légitimes du législateur » (ou intérêt). Dans certaines décisions, la Cour constitutionnelle est plus précise en disant expressément qu'il doit y avoir « un objectif admissible conformément à la Constitution ».

L'élément suivant se rapporte à la constitutionnalité du moyen qui réalise l'objectif. L'exemple classique en est l'interdiction de la torture (moyen inconstitutionnel) en vue d'atteindre un objectif admissible. De même, « la limitation du choix de l'emplacement du bureau d'avocat » est justifiée si elle est destinée à assurer l'impartialité du jugement des magistrats du siège et du parquet. La condition de nécessité n'est pas remplie si, pour assurer la sécurité des personnes la loi ne prévoit que la détention provisoire sans laisser le choix avec des mesures moins graves qui assureraient aussi la sécurité des gens ». La « mesure appropriée » signifie que l'objectif et le moyen doivent être équilibrés. Cet équilibre est, par exemple, rompu lorsque « le montant du loyer du parking réservé est en disproportion évidente avec la valeur de l'usage exclusive du bien public ».

2.2. Dans quels domaines le contrôle de proportionnalité est-il utilisé ?

La proportionnalité est contrôlée dans des domaines différents.

La jurisprudence slovène dans le domaine de contrôle abstrait a progressivement introduit le principe de proportionnalité au début des années quatre-vingt-dix, surtout dans la décision n° U-I-135/92⁵ suivie de la décision n° U-I-47/94⁶. La première définition systématique du principe de proportionnalité se trouve dans la motivation de sa décision n° U-I-77/93.

La Cour constitutionnelle slovène a aussi recours au principe de constitutionnalité dans le domaine du contrôle concret de constitutionnalité (contrôle de constitutionnalité des actes individuels dans le domaine de la protection des droits et libertés fondamentales). Elle l'a fait pour la première fois dans la motivation de la décision n° Up-74/95 ; de même dans la motivation de la décision n° Up-164/95⁷.

5. Déc. n° U-I-135/92 du 30 juin 1994, JO de la République de Slovénie, n° 44/94.

Les dispositions contestées de la loi sur les députés sont contraires au principe d'État de droit (art. 2 de la Constitution) en conférant :

- à un groupe déterminé des privilèges, uniquement en raison de leur qualité de députés sans que les privilèges soient justifiés par la nature et la durée de leur mandat, donc d'une manière arbitraire ;
- des privilèges en disproportion avec ceux d'autres catégories, contrairement au principe d'équité qui veut que les droits des titulaires de pouvoirs publics soient en proportion raisonnable avec ceux que l'État assure aux autres citoyens.

6. Déc. U-I-47/94 du 19 janvier 1995, JO de la République de Slovénie n° 13/95 rendue à propos de la limitation apportée au droit de participer à l'administration des affaires publiques. L'article 44 de la Constitution ne donne pas au législateur le pouvoir de restreindre le droit au référendum mais seulement le pouvoir de régler la façon de l'exercer.

Conformément à la disposition de l'article 15, paragraphe 3 de la Constitution, la loi ne peut restreindre un droit constitutionnel que lorsque cela est nécessaire pour assurer la protection des droits d'autrui (selon le principe de proportionnalité) et dans les cas où la Constitution elle-même le dispose. Est contraire à la Constitution, la disposition de la loi qui donne à l'Assemblée le pouvoir de juger la clarté de la question soumis au référendum, mais qui ne donne aucune voie de recours dans le cas où la date du référendum n'est pas fixée sous prétexte du manque de clarté de la question posée.

7. Déc. Up-164/95 du 7 décembre 1995, Recueil des décisions et résolutions de la Cour constitutionnelle IV, 138.

Selon la disposition de l'article 19, paragraphe 2 de la Constitution, personne ne doit être privé de la liberté sauf dans les cas et conformément à la procédure déterminée par la loi. Selon l'article 20, paragraphe premier, de la Constitution, la personne suspectée d'avoir commis une infraction ne peut être placée en détention provisoire qu'en vertu de la décision du tribunal

L'application du principe de proportionnalité signifie qu'il faut juger si l'atteinte aux droits constitutionnels est en premier lieu adaptée à la poursuite de l'objectif désiré et conforme à la Constitution : en second lieu, si l'atteinte est nécessaire (« indispensable ») de sorte qu'il n'existe pas d'autre façon d'atteindre l'objectif désiré ; et en troisième lieu si l'atteinte est en proportion raisonnable avec l'objectif, donc avec le bien qui devrait être protégé et avec le résultat espéré de cette protection (proportionnalité au sens étroit).

Pour ces raisons, la Cour constitutionnelle a constaté la violation de la Constitution du fait que les juridictions compétentes n'avaient pas statué sur le prolongement de la détention provisoire conformément aux conditions déterminées par l'article 20 et la loi sur la procédure pénale. Elle a considéré que le droit constitutionnel à un recours efficace avait été violé.

En matière de procédure pénale, le tribunal doit vérifier, une fois l'acte d'accusation introduit et dans le délai de deux mois à compter de la dernière ordonnance de placement en détention provisoire, si les conditions de la détention provisoire sont remplies.

Toutes ces questions ont fait par la suite l'objet des décisions n° U-I-201/93 et n° U-I-4/99 ; la décision n° U-I-18/93 porte sur la procédure pénale⁸.

On trouve également des applications dans le domaine de la liberté du travail (art. 49). Ce droit n'est limité que dans les cas déterminés explicitement par la Constitution et les droits d'autrui (art. 15, par. 2). La Cour constitutionnelle a plusieurs fois souligné qu'une telle restriction n'est admissible que si elle est proportionnelle.

De même la disposition de la loi sur le Barreau limitant le choix de l'emplacement du bureau de l'avocat comme une mesure à assurer l'impartialité du jugement des magistrats du siège et du parquet, n'est pas conforme à la Constitution car la mesure n'est pas appropriée pour atteindre cet objectif.

2.3. Pouvez-vous citer une ou plusieurs décisions importantes qui opèrent un contrôle de proportionnalité et/ou se fondent sur le principe de proportionnalité ou un principe équivalent ?

Dans la décision n° U-I-40/06 du 11 octobre 2006⁹, la Cour constitutionnelle considère les limites imposées aux propriétaires dans l'usage des terrains et des forêts liées à l'exercice du droit de chasse comme une mesure nécessaire et appropriée en vue d'atteindre les objectifs protégés par la Constitution.

En contrôlant la proportionnalité au sens étroit, la Cour constitutionnelle a pesé la nécessité d'exercer le droit de chasse, la protection des richesses naturelles et la gravité de l'atteinte sur le droit à la propriété privée. Selon l'article 4 de la loi sur la protection de l'environnement, l'État doit stimuler le développement social et économique en satisfaisant aux besoins de la génération actuelle tout en prenant en considération les générations futures et la protection de l'environnement à long terme. L'objectif de l'exercice du droit de chasse est d'assurer la salubrité de l'environnement en protégeant le gibier qui est une richesse naturelle. C'est pourquoi, en appréciant la propor-

lorsque cela est indispensable au déroulement du procès pénal ou pour la sécurité des personnes. La loi sur la procédure pénale dispose (art. 20, par. 2, pt 3) que la détention provisoire peut être ordonnée si les circonstances spéciales justifient la crainte que la personne puisse commettre une nouvelle infraction. Dans les recours constitutionnels sur la détention provisoire, la Cour constitutionnelle explique comment les juridictions doivent appliquer les conditions déterminées par la Constitution et la loi.

8. Déc. U-I-18/93 du 11 avril 1996, JO de la République de Slovénie n° 25/96.

L'article 20 de la Constitution requiert du législateur qu'en déterminant les conditions de la détention provisoire, celui-ci donne aux juridictions la possibilité de juger la nécessité de la mesure. Il impose de limiter la possibilité d'ordonner le placement en détention provisoire aux cas où une telle atteinte est en proportion raisonnable avec l'objectif fixé. Le législateur n'avait pas respecté ce principe car il n'avait pas prévu la possibilité de choisir d'autres mesures préventives moins graves pour assurer la sécurité des gens. Il avait donc violé la constitution.

9. JO de la République de Slovénie n° 112/06.

tionnalité de l'atteinte au droit de propriété, il faut donner la priorité à la protection du gibier. Si le propriétaire du terrain, à cause des mesures de protection du gibier, subit un dommage qui dépasse des limites générales de protection de la nature, il a droit à indemnité. Le droit de chasse n'appartient qu'aux personnes qui remplissent les conditions légales et s'exerce dans les limites nécessaires à la gestion du gibier en tant que richesse naturelle. Il est vrai que les propriétaires ne peuvent pas sur leurs terrains chasser librement le gibier qui s'y trouve. Toutefois ils ont le droit de participer à la chasse dans les conditions déterminées dans l'article 60 de la loi sur le gibier et la chasse, ainsi que de faire partie d'une association de chasseurs. L'association des chasseurs dont la plupart des membres sont propriétaires des terrains et des forêts en zone de chasse ou y ont leur domicile, a priorité pour l'acquisition d'une concession. Il en résulte que les propriétaires des terrains peuvent y organiser la chasse dans les conditions déterminées par la loi. Contrôlant la proportionnalité au sens étroit, la Cour constitutionnelle a constaté que les avantages apportés par l'exercice du droit de chasse dans les conditions déterminées par la loi justifiaient la gravité de l'atteinte au droit des propriétaires des terrains et des forêts.

2.4. Quels sont les critères d'appréciation retenus par votre Cour pour juger de la proportionnalité d'une mesure ou d'une loi ?

La Cour, si l'objectif poursuivi par l'État est légitime et si les moyens auxquels il a recours sont licites, applique le test de légitimité, c'est-à-dire qu'elle contrôle :

- si les moyens choisis en vue d'atteindre l'objectif sont appropriés, raisonnables, applicables et licites ;
- si de tels moyens sont nécessaires ou indispensables en vue d'atteindre l'objectif ;
- si les moyens choisis ne sont pas hors de rapport raisonnable eu égard à la valeur sociale et politique de l'objectif ou s'il a été établi un équilibre proportionnel (le principe d'équilibre au sens étroit ou le principe de proportionnalité) entre l'atteinte au droit constitutionnel et l'utilité pour la protection d'autrui et de la société.

Les objectifs du législateur doivent être définis, raisonnables et constitutionnellement légitimes.

2.5. La proportionnalité est-elle une technique de contrôle courante ou exceptionnelle ? Dans quelles hypothèses est-elle principalement utilisée ?

Du point de vue statistique la proportionnalité est contrôlée assez souvent contrôlée.

2.6. Joindre ou résumer les décisions les plus pertinentes.

A. L'atteinte est admissible au regard de la Constitution

Décision n° U-I-141/97 du 22 novembre 2001¹⁰.

Décision n° U-I-190/00 du 13 février 2003¹¹.

Décision n° U-I-127/01 du 12 février 2004¹².

L'objectif poursuivi par le législateur en déterminant la vaccination obligatoire est la prévention des maladies contagieuses. La Cour constitutionnelle estime que les bénéfices de la vaccination

10. JO de la République de Slovénie n° 104/01 (interdiction ou restriction de la publicité du tabac).

11. JO de la République de Slovénie, n° 21/03 (absence d'effet suspensif du recours).

12. JO de la République de Slovénie n° 25/04 (loi sur les maladies contagieuses).

obligatoire pour la santé publique dépassent la gravité des conséquences et l'atteinte aux droits constitutionnels de l'individu. C'est pourquoi la vaccination obligatoire n'est pas considérée comme une mesure disproportionnée.

B. L'atteinte aux droits n'est pas admissible au regard de la Constitution

*Décision n° U-I-296/02 du 20 mai 2004*¹³.

La présomption d'innocence n'empêche pas l'ouverture du procès pénal ni les mesures coercitives avant la clôture de la procédure pénale sous certaines conditions garanties : assurer la présence des parties au procès, d'assurer les preuves, l'efficacité des mesures coercitives à la suite de la condamnation, la protection des droits humains et des libertés fondamentales d'autrui. De telles mesures doivent assurer l'équilibre entre les droits humains et les libertés fondamentales d'un côté et la poursuite des fonctions précitées de la procédure pénale de l'autre.

Le droit à la propriété est garanti par l'article 33 de la Constitution. Il ne peut y être porté atteinte que si la mesure est basée sur un objectif légitime et justifié, conforme aux principes de l'État de droit. La cour contrôle si l'atteinte à la propriété privée n'est pas disproportionnée. Elle vérifie :

- 1) si l'atteinte est indispensable (nécessaire) pour atteindre l'objectif poursuivi ;
- 2) si l'atteinte est appropriée à l'objectif poursuivi ;
- 3) si la gravité des conséquences est proportionnelle à la valeur de l'objectif poursuivi ou aux bénéfices qui en résulteront (principe d'équilibre au sens étroit ou principe de proportionnalité).

Si l'atteinte réussit à passer les trois aspects du test, elle est considérée comme admissible.

La présomption d'innocence exige un équilibre entre l'atteinte au droit de propriété et le niveau de probabilité de la condamnation. La loi sur la procédure pénale est jugée non conforme à la Constitution puisqu'elle ne détermine pas le standard de preuve ou le degré de probabilité que l'infraction ait été commise comme condition d'une demande de privation de bénéfices patrimoniaux.

En contrôlant la proportionnalité au sens étroit, la Cour contrôle les conditions qui limitent la portée de la mesure restrictive pour que celle-ci ne soit pas disproportionnée. Une demande de privation de bénéfices patrimoniaux étant une mesure restrictive durable, sa durée doit être limitée avec précision par la loi. La loi sur la procédure pénale ne contenant aucune disposition explicite sur cette question, elle porte une atteinte disproportionnée au droit de propriété garanti par l'article 33 de la Constitution.

*Décision n° U-I-25/29 du 27 novembre 1997*¹⁴.

La Cour a jugé que les dispositions de la loi relatives aux écoutes n'étaient pas assez précises.

La nécessité des mesures d'écoute (qui constituent l'atteinte à la vie privée) doit être déterminée non seulement au niveau législatif mais aussi dans chaque cas. Pour assurer le droit à un recours efficace selon l'article 37, paragraphe 2 de la Constitution, la résolution par laquelle la juridiction ordonne la mesure, doit préciser dans sa motivation en quoi elle est indispensable dans le cas concret et quelles sont les circonstances qui empêchent la juridiction ou la police de recueillir les preuves par des moyens portant moins atteinte aux droits constitutionnels de la personne affectée.

La nature de la mesure d'écoute dans les lieux privés demande que l'installation et l'enlèvement des appareils d'écoute soient exécutés de manière secrète. En conséquence, mais uniquement en vue de l'exécution d'une mesure et à condition que soient remplies les conditions de l'atteinte à la vie privée, les demandes portant atteinte à l'inviolabilité du domicile (art. 36, par. 2) doivent faire l'objet d'un jugement motivé.

13. JO de la République n° 68/04.

14. JO de la République de Slovénie n° 5/98.

*Décision n° U-I-60/03 du 4 décembre 2003*¹⁵.

L'internement forcé d'un malade mental dans un hôpital psychiatrique signifie une restriction de la liberté de mouvement (art. 19, par. 1). La loi sur la procédure contentieuse dans son article 70 détermine les conditions de fond de l'internement de telle sorte que l'internement forcé d'une personne souffrant d'une maladie mentale n'est admissible que dans le cas où la nature de sa maladie ou de son état psychique rend nécessaire de limiter sa liberté de mouvement ou ses contacts avec le monde extérieur pour protéger sa vie et celle des autres. Le principe constitutionnel général de proportionnalité demande que le législateur, en déterminant les conditions de l'internement forcé, donne la possibilité aux juridictions de contrôler si l'atteinte est nécessaire et s'il est impossible d'atteindre l'objectif désiré par d'autres moyens. Il incombe au législateur de limiter la mesure aux cas où celle-ci est en proportion raisonnable avec l'objectif poursuivi. La Cour constitutionnelle constate que le législateur en déterminant les conditions de l'internement forcé n'a pas entièrement satisfait à cette exigence. La loi sur la procédure ne prévoit pas d'autres mesures pour atteindre le même objectif. Le législateur a ainsi violé le principe de proportionnalité. L'internement forcé d'un malade mental est une mesure à laquelle il faut recourir seulement dans les cas où le danger ne peut être prévenu par d'autres moyens. Le législateur a donc violé l'article 2 de la constitution et empiété sur le droit à la liberté de mouvement assuré par l'article 19, paragraphe de la Constitution.

2.7. Quelles sont les conséquences et les implications du recours au principe de proportionnalité ?

Le principe de proportionnalité joue un rôle important dans la jurisprudence. En Slovénie, la Cour constitutionnelle l'utilise souvent. Le doute principal réside dans le test de légitimité qui peut induire en erreur. Il y aurait un malentendu si la Cour constitutionnelle commençait à jouer le rôle du législateur et à juger si l'objectif du législateur est légitime. La Cour constitutionnelle n'a pas cette compétence ; elle n'a que le pouvoir de constater si l'objectif du législateur est conforme à la Constitution.

2.8. Quelle appréciation portez-vous sur ce principe ?

L'appréciation de l'équilibre intégral entre la gravité de l'atteinte et la nécessité des raisons qui le justifient... Les limites du contrôle exercé... Plus les destinataires sont affectés dans leurs droits, plus forts doivent être les intérêts à protéger et l'utilité publique. Les atteintes aux droits et libertés doivent être réduites au minimum nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi. Le législateur peut empiéter aussi sur les droits des individus protégés par la Constitution si en le faisant il protège d'autres droits et réalise un objectif légitime. Il ne peut le faire que si l'atteinte est indispensable à la réalisation de l'objectif du législateur. Le législateur doit respecter le principe de proportionnalité en réglant des rapports entre les biens protégés par la constitution qui sont entre eux en opposition et en les pesant réciproquement.

15. JO de la République de Slovénie n° 131/03.