

COUR CONSTITUTIONNELLE D'ALBANIE

1. PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

Situation générale

1.1. Le principe de « sécurité juridique » est-il en tant que tel et de façon autonome, expressément garanti par le texte de votre Constitution ?

Le principe de la sécurité juridique n'est pas expressément mentionné dans la Constitution de la République d'Albanie. Son analyse est effectuée en faisant référence aux dispositions constitutionnelles qui garantissent le principe de l'État de droit. Le principe de l'État de droit est clairement exprimé à l'article 4 de la Constitution de la République d'Albanie stipulant que : « *Le droit constitue la base et les limites de l'activité de l'État. La Constitution est la loi suprême dans la République d'Albanie.* ». Cet article est interprété en stricte relation avec le préambule de la Constitution où apparaît également la détermination de construire l'État de droit en Albanie. Le principe constitutionnel de l'État de droit est considéré être violé si la sécurité juridique, la stabilité juridique et la protection des attentes légitimes ont été violées.

Indépendamment de l'absence de mention expresse du principe de sécurité juridique dans le texte de la Constitution, la jurisprudence et la doctrine constitutionnelle l'ont mis en évidence comme un principe très important dont les composantes sont : les attentes légitimes, les intérêts légitimes (confiance légitime) et les droits acquis.

Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle d'Albanie a souligné que : « *Le principe de sécurité juridique en pratique est synthétisé par le principe des attentes légitimes, alors que ce dernier prend l'élan (l'inertie) de l'atteinte portée aux droits acquis et / ou des effets rétroactifs de la loi.* ».

L'attente légitime inclut le principe de la protection des droits acquis ainsi que le principe de la continuité de la loi (la stabilité de la situation juridique) dans son sens matériel. Le principe

de la protection des droits acquis dans lequel sont inclus les droits acquis par les lois et les actes légaux joue un rôle dans les changements de la législation ayant un effet rétroactif. En ce qui concerne le concept des attentes légitimes, la Cour trouve que « *Les droits sont considérés acquis lorsqu'ils ont des effets financiers. Ces effets sont définitivement en faveur du citoyen et leur annulation ou leur changement in pejus résulterait en une perte concrète et immédiate, donc pas une perte potentielle dans le futur* ».

1.2. Est-ce un principe formellement reconnu dans la jurisprudence de votre Cour ? Depuis quand ? Sur quels fondements textuels ?

Ce principe est clairement reconnu dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Même s'il n'y a pas une mention expresse du principe de sécurité dans la Constitution, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle contient plusieurs exemples d'interprétations faites pour certains éléments de ce principe.

Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a fait référence pour la première fois de façon indirecte au principe de sécurité juridique dans sa décision n° 12 du 21 mars 2000 dans laquelle elle souligne le respect du principe de l'égalité devant la loi en mettant en évidence l'importance des droits acquis.

La Cour constitutionnelle a fait expressément référence au principe de sécurité juridique dans la décision n° 31 du 19 novembre 2003. La Cour a été saisie par 53 000 électeurs afin d'examiner la constitutionnalité de la requête pour faire le référendum pour abroger certains articles de la loi portant sur le régime des assurances sociales en Albanie, lesquels prévoyaient le changement de l'âge de départ à la retraite.

La Cour constitutionnelle d'Albanie a argumenté que parmi les lois pour lesquelles il est prévu l'interdiction constitutionnelle d'être soumise à un référendum, figure également la loi sur les assurances sociales en raison de sa nature particulière. En effet, la nature de cette loi et les effets qui en découlent ont une conséquence directe sur le budget, les taxes, les impôts et toutes les obligations financières de l'État. Ainsi, l'intervention dans le système des assurances sociales relève d'une compétence exclusive du législateur dans les limites imposées

par la Constitution pour le respect des droits fondamentaux des citoyens.

La Cour a estimé que l'interdiction prévue par le Code électoral est conforme au principe constitutionnel de la démocratie représentative. Si après l'abrogation par référendum, la partie restante de la loi ne serait pas autosuffisante, cela aurait pour conséquence un vide juridique, et une telle situation obligerait le législateur, même contre sa volonté, à combler ce vide juridique.

La Cour estime qu'à travers l'interdiction prévue par le Code électoral *« le législateur a eu l'intention d'éviter les vides juridiques protégeant ainsi un principe important de l'État de droit, et plus précisément celui de la sécurité juridique. L'exigence que le reste de la loi, au cas où il y aurait un référendum abrogatif, soit autosuffisant, sert à la stabilité du système juridique »*.

L'analyse que la Cour constitutionnelle a faite sur le principe de la sécurité juridique s'est concentrée sur la protection des droits acquis, la continuité de la loi (la stabilité des situations juridiques), la connaissance de l'existence de normes juridiques ainsi que leur clarté, l'interdiction du pouvoir rétroactif de la loi, la garantie de ne pas être condamné à défaut de l'existence de la loi, le caractère non exécutoire d'une décision de justice définitive ou l'absence de discussion sur l'exécution des décisions de justice définitives, etc.

1.3. Merci d'indiquer les principales étapes de cette reconnaissance et ce qui a pu justifier les orientations retenues.

Le fait qu'il n'y ait pas de disposition constitutionnelle consacrée uniquement à la garantie du principe de sécurité juridique, n'a pas rendu difficile son identification comme un principe autonome par la Cour constitutionnelle. En tant que tel, ce principe interagit avec toutes les dispositions constitutionnelles garantissant la confiance des citoyens auprès de l'État, des lois et de la Constitution.

Le principe de sécurité juridique s'étend à de nombreuses dispositions constitutionnelles et pas seulement. Il caractérise l'ensemble de l'ordre juridique en y assurant de la cohérence, de la stabilité et de la clarté, de sorte que les citoyens mènent leurs actions conformément à ces normes.

D'autre part, pour répondre aux demandes d'une société changeant rapidement, la loi ne doit pas rester statique, mais

doit évoluer en fonction des situations qui apparaissent, en maintenant toujours la stabilité des normes juridiques dans le système. D'une année à l'autre, la Cour constitutionnelle est parvenue à répondre aux principales exigences du principe de sécurité juridique.

Initialement, ce principe est brièvement mis en évidence dans le principe de non-rétroactivité de la loi, ainsi que dans la nécessité d'éviter les vides juridiques, qui peuvent être créés dans certaines situations, mettant en danger la stabilité du système juridique.

Ensuite, ont été traités les standards formels et a été déterminée leur base constitutionnelle exacte. Des efforts ont été fait pour déterminer les standards matériels. Le principe de sécurité juridique est de plus en plus mis en œuvre dans le contexte de l'examen des requêtes individuelles pour des cas liés au droit à un procès équitable.

Cependant, ce qui importe le plus, c'est le fait qu'actuellement la Cour constitutionnelle reconnaît que la mise en œuvre des standards matériels de ce principe n'a pas et ne peut pas avoir un caractère absolu. Selon sa jurisprudence déjà consolidée, la nouvelle loi ou la situation créée par l'adoption d'un acte peut porter atteinte à un droit précis. Toutefois, pour estimer cette atteinte, il devrait y avoir un équilibre entre l'intérêt public et le droit et le devoir du législateur ou d'autres mécanismes de l'État pour répondre à la dynamique de développement du pays et à la mise en œuvre des réformes imposées par le temps ou l'intégration dans les structures euro-atlantiques. D'autre part, cela dépend aussi de la nature et du caractère du droit prétendument violé.

En dépit de ce qui précède, il y a encore du travail à faire pour que d'autres éléments du principe de sécurité juridique soient précisés et complétés davantage par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

1.4. A défaut, qu'est-ce qui justifie, selon la Cour, l'absence de reconnaissance formelle du principe de sécurité juridique ?

La Cour constitutionnelle de la République d'Albanie a accepté le principe de sécurité juridique dans sa jurisprudence. Cependant, la Cour a admis que ce principe ne peut pas prévaloir dans tous les cas. Dans sa décision n° 26/2005, la Cour a déclaré que : « ... dans le cas où une réglementation juridique différente d'une

relation est directement affectée par un intérêt public, avec tous ses éléments essentiels, cet intérêt aura naturellement la priorité par rapport au principe de sécurité juridique. »

Dans une autre décision (V-37/2012), la Cour a déclaré que : « ... À cet égard, il faut dans tous les cas voir dans quelle mesure et jusqu'à quel stade la confiance du citoyen dans une situation juridique favorable est importante à protéger et quelles sont les raisons d'une telle protection. Toutes les actions négatives prises par le législateur sur les sujets de la loi ne constituent pas une violation d'un droit garanti par la Constitution. Le législateur a non seulement le droit, mais il est également tenu de réglementer par le biais de ses propres actes et jusqu'aux moindre détails, les droits prévus dans la Constitution. Seuls les droits, qui sont explicitement prévus comme illimités, ne peuvent pas être affectés par le législateur. »

1.5. Votre jurisprudence a-t-elle connu des évolutions récentes sur cette matière ?

Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il n'y a pas d'évolution récente sur cette matière. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle, en particulier ces dernières années, est caractérisée par l'existence inhérente du principe de sécurité juridique. Bien que ce principe ait été conçu comme un élément de l'État de droit, la jurisprudence constitutionnelle l'a identifié comme un principe autonome et extrêmement important au sein duquel opèrent les attentes légitimes, les intérêts légitimes (la confiance légitime) et les droits acquis.

1.6. Merci d'indiquer les aspects qui sont aujourd'hui débattus, au sein de votre Cour, quant à la protection de la sécurité juridique.

Les aspects débattus au sein de la Cour constitutionnelle et qui enrichissent sa jurisprudence sont tous les éléments de l'analyse qu'elle fait du principe de sécurité juridique en se concentrant sur la protection des droits acquis, la continuité de la loi, la connaissance de l'existence de normes juridiques et leur clarté, l'interdiction du pouvoir rétroactif de la loi, la garantie de ne pas être puni à défaut de l'existence de la loi, la non-abrogation d'une décision de justice définitive ou l'absence de discussion sur l'exécution des décisions de justice définitives, etc.

1.7. La jurisprudence constitutionnelle étrangère et/ou le droit international régional ont-ils eu une influence significative sur votre jurisprudence en matière de sécurité juridique ?
Merci de le préciser.

Dans son activité, la Cour s'appuie également sur la jurisprudence consolidée de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que sur les décisions des autres cours constitutionnelles, notamment celle d'Allemagne, d'Italie, etc.

Contentieux de la sécurité juridique

1.8. Le principe de sécurité juridique est-il pleinement invocable dans le contentieux constitutionnel incident ?

Conformément à l'article 145 de la Constitution de la République d'Albanie, lorsque les juges ordinaires constatent que la loi qu'ils sont en train d'appliquer pour résoudre une affaire concrète est contraire à la Constitution, ils décident de suspendre l'examen de l'affaire et renvoient l'affaire devant la Cour constitutionnelle. Dans ces cas de contrôle incident, le tribunal qui a initié le contrôle constitutionnel doit argumenter la question constitutionnelle soulevée devant la Cour constitutionnelle, en se référant non seulement à la loi applicable, mais également en présentant les arguments constitutionnels à l'appui de cette demande. Analysant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'un des principes invoqués dans de tels cas est celui de la sécurité juridique.

Dans les saisines adressées à la Cour constitutionnelle par le biais d'un contrôle incident, il est arrivé que le requérant (le tribunal initiant le contrôle constitutionnel) mentionne expressément la violation du principe de sécurité juridique, en particulier ces dernières années, en raison de l'évolution de la jurisprudence en la matière.

Dans la décision n° 5/2015 de la Cour constitutionnelle, le requérant, la Cour d'appel de Tirana, invoquait la violation du principe de sécurité juridique en raison du manque de clarté de la norme juridique et de la présence d'une contradiction avec d'autres normes. La Cour constitutionnelle a décidé de ne pas accepter la requête par ce que le requérant n'avait pas argumenté les violations de la Constitution.

1.9. Le principe de sécurité juridique est-il fréquemment invoqué dans les contentieux portés devant votre Cour ? Merci d'indiquer les données statistiques chiffrées (nombre/taux d'invocation selon le contentieux, domaines des affaires concernées...).

De 2003 à 2018, la Cour constitutionnelle a traité le principe de sécurité juridique dans 113 arrêts. Elle a jugé de l'incompatibilité avec la Constitution dans 56 arrêts.

1.10. Le principe de sécurité juridique est-il mobilisé par vos cours en tant que motif d'intérêt général pouvant justifier une atteinte portée à un droit protégé par la Constitution ? Si oui, dans quel cas ? Est-ce fréquent ? Merci de l'illustrer.

La doctrine du droit constitutionnel a reconnu que la sécurité juridique est l'un des éléments essentiels de l'État de droit. Cette sécurité présuppose, entre autres, la confiance des citoyens vis-à-vis de l'État et l'immutabilité de la loi. Nous n'aurions pas à faire avec un cas où l'on garantit la crédibilité dans le système de normes juridiques si la sécurité dans une situation juridique donnée ne pourrait être justifiée ni défendue matériellement. En affirmant le principe de sécurité juridique et ses principaux éléments constitutifs, la Cour constitutionnelle note que ce principe ne peut pas prévaloir dans tous les cas. *« Cela veut dire que dans le cas où une réglementation juridique différente d'une relation est directement affectée par un intérêt public, avec tous ses éléments essentiels, cet intérêt aura naturellement priorité sur le principe de sécurité juridique. »* (Décision n° 26 du 02.11.2005 de la Cour constitutionnelle).

Dans la décision 26/2005 de la Cour constitutionnelle, il ressort de l'examen de l'affaire que l'amendement de la loi favorable à un certain groupe de population n'est justifié par aucun intérêt public inhérent. La disposition contestée par le requérant (l'Association des locataires dans les résidences appartenant à l'État) était le paragraphe 1 de l'article 9 de la loi n° 9235 du 29.07.2004 portant « sur la restitution et l'indemnisation de la propriété ». Cette disposition prévoyait que : *« Les appartements, appartenant à des sujets expropriés, doivent être libérés par les locataires dans un délai de trois ans. Les locataires continuent à payer le loyer fixé par le Conseil des ministres jusqu'à deux ans après l'entrée en vigueur de cette loi. Le Conseil des ministres est chargé de garantir le logement des locataires ayant le statut*

de sans-abri, par le biais de logements à loyer modéré, par des prêts à faible taux d'intérêt ou de logements locatifs indemnisés par l'État. »

Il est vrai que la disposition modifiée favorise les propriétaires de logements. En revanche, elle discrimine un autre groupe (même s'il est peu nombreux), violant ainsi le droit minimum de vivre, celui de disposer d'un logement (d'un abri). Refuser aux locataires le droit de devenir propriétaires, résilier leur bail sans garantir un autre logement, sont des actions impossibles à justifier dans l'intérêt public. Le principe de sécurité juridique ne peut éliminer toutes les conséquences négatives susceptibles de découler du nouveau règlement. Et cela, parce que la sécurité juridique est indissociable du principe de l'État social. Toutefois, dans l'affaire en question, il s'agit de conséquences substantielles, car la nouvelle disposition introduit un changement conceptuel dans les relations entre l'État et les locataires de propriétés privées, un changement qui entraîne des conséquences d'une portée considérable.

Si on se réfère aux rapports établis avec les dispositions précédentes, l'État avait l'obligation de régler le problème du logement de cette couche en leur permettant de devenir propriétaires (comme il l'avait déjà fait avec la plupart des autres citoyens). Alors qu'avec la nouvelle disposition contestée, l'État réduit considérablement ces obligations, en prenant en charge uniquement la fourniture de logement.

Dans ces conditions, la Cour constitutionnelle conclut que la nouvelle disposition (paragraphe 1 de l'article 9 de la loi n° 9235 du 29.07.2004 « sur la restitution et l'indemnisation de la propriété ») n'est pas le résultat d'un intérêt public ou des exigences de l'État social. Et puisque dans ce cas, le principe de sécurité juridique est affecté sans aucune cause légitime, cette disposition est inconstitutionnelle et devrait être abrogée.

2. LES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE

Confiance et attentes légitimes

2.1. Quelle protection accordez-vous aux droits acquis, à la stabilité du droit et à la prévisibilité du droit ?

Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, on constate que le principe de sécurité juridique est synthétisé par le principe

des attentes légitimes, alors que ce dernier prend son élan par la violation des droits acquis et / ou par l'effet rétroactif de la loi (au sens formel et matériel). Les attentes légitimes, telles qu'interprétées dans la doctrine du droit constitutionnel, incluent le principe de protection des droits acquis et le principe de continuité / cohérence du droit dans son sens matériel. Dans le principe des droits acquis, où sont inclus les droits acquis par la loi ou par des actes légaux, le changement de la législation ayant un effet rétroactif joue un rôle principal (décision n° 11 du 06.04.2010).

À ses débuts, la Cour constitutionnelle a conditionné l'application du principe de sécurité juridique en interdisant le pouvoir rétroactif de la nouvelle loi, afin de ne pas porter atteinte aux droits déjà acquis par une loi antérieure, qui constitue en réalité l'élément matériel de ce principe. Ainsi, dans sa décision n° 1/2003, en abrogeant l'article 30 de la loi portant sur « Les jeux de hasard, les casinos et les hippodromes », qui subordonnait l'obtention d'une licence pour cette activité au paiement d'un montant fixe, même pour les sujets ayant déjà reçu ce document sur la base d'un autre paiement requis par la loi précédente, la Cour constitutionnelle a notamment déclaré que : « ... *sous l'aspect constitutionnel, la loi ayant un pouvoir rétroactif est contestable si elle porte atteinte aux droits acquis en vertu des lois existantes.* »

Dans sa décision 17/2005, la Cour constitutionnelle a considéré comme une violation du principe de sécurité juridique (en fait, elle ne mentionne expressément que le droit acquis par une décision de justice définitive) l'examen et l'admission d'une demande de révision de la part d'une des Chambres de la Haute Cour, sans donner la possibilité aux parties au procès d'être informées et de s'exprimer sur la question. De plus, la Cour constitutionnelle dit que : « *L'abrogation de ces décisions sans en informer les requérants porte atteinte à leur droit acquis par un arrêt définitif... Pour le cas en question... il est considéré que l'intérêt des requérants est légitime, puisque le droit acquis a été violé par une autre décision de la Haute Cour, sans les avoir mis au courant du jugement de la révision... Basée sur ces arguments, la Cour constitutionnelle souligne que les requérants ont acquis un droit par une décision définitive et ce droit ne peut pas être affecté sans un procès équitable.* ».

Les réglementations juridiques concernant les droits des citoyens doivent avoir la stabilité suffisante pour en assurer la continuité,

puisque la stabilité des situations juridiques est le standard fondamental du principe de sécurité juridique. En règle générale, les intérêts et attentes légitimes des citoyens ne peuvent être niés par les modifications que la législation subit et l'État doit viser à modifier une situation précédemment réglementée seulement si cette modification entraîne des conséquences positives, à savoir un meilleur traitement financier des entités bénéficiaires.

La sanction des droits de l'homme et des libertés reconnues dans la Constitution et leur accompagnement aux mesures destinées à les mettre en œuvre doivent viser à améliorer les standards relatifs aux droits et à renforcer l'État de droit. Mais, si les mesures prises entraînent une détérioration injustifiée du statut juridique d'autres personnes, si elles nient leurs droits acquis ou en ignorent les intérêts légitimes, alors le principe constitutionnel de l'égalité des droits sera violé et, de manière générale, l'accomplissement de l'objectif majeur, celui de la construction de l'État de droit, sera mis en danger (décision n° 9/07 de la Cour constitutionnelle).

Le législateur a l'obligation de réglementer plus en détail les droits énoncés dans la Constitution. Dans le contexte de cette réglementation, le législateur ne peut pas toucher les droits inscrits dans la Constitution comme intangibles, ou ceux qui sont limités uniquement dans des cas spécifiques.

Le législateur peut limiter les autres droits constitutionnels seulement en respectant les conditions de l'article 17 de la Constitution, c'est-à-dire pour un intérêt public, afin de protéger les droits d'autrui de manière et sous des formes qui soient proportionnées à la situation qui a dicté le changement et sans toucher à l'essence du droit.

En ce qui concerne les autres mesures prises par le législateur, même celles ayant des effets négatifs sur les sujets de la loi, il n'est pas admis que leur limitation entraîne à chaque fois la violation du principe constitutionnel de la protection des droits acquis (Décision n° 41 du 16.11.2007 de la Cour constitutionnelle).

Comme indiqué dans la décision ci-dessus, mais également dans la décision n° 34/2005 de la Cour constitutionnelle, la sécurité juridique ne peut toutefois pas éliminer toute conséquence négative qu'une nouvelle réglementation juridique peut avoir pour l'individu, puisque cette sécurité est indissociable du principe de l'État social. Par conséquent, les droits acquis peuvent

être limités à une exception, mais de telles restrictions peuvent être imposées en respectant le principe de proportionnalité en liaison étroite avec les principes d'équité, d'impartialité et de bon fonctionnement de l'État.

En ce qui concerne les circonstances de l'affaire, le droit à une pension (même pour une retraite anticipée) est un droit subjectif. Les relations juridiques établies sont protégées par le principe constitutionnel de l'État de droit, qui inclut également les droits acquis et la sécurité juridique. Par conséquent, il convient de mettre en place un nouveau régime de pensions en veillant à ce qu'il respecte, entre autres, ces relations juridiques.

En l'espèce, la Cour constitutionnelle a jugé que les modifications apportées à la loi n° 9418 du 20.05.2005 « Sur l'assurance sociale complémentaire des forces armées de la République d'Albanie », n'ont pas respecté les exigences constitutionnelles pour la protection des droits acquis (Décision n° 9 du 26.02.2007 de la Cour constitutionnelle).

2.2. Comment votre Cour protège-elle la « confiance légitime » ou les situations légalement acquises ?

Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a évoqué jusqu'à quel degré la sécurité juridique, les droits acquis, l'attente légitime et la confiance des citoyens dans l'État, sur la base du principe de l'État de droit, constitueraient un soutien solide pour présenter et argumenter une demande portant sur l'inconstitutionnalité d'une norme juridique.

La sécurité juridique présuppose, entre autres, la crédibilité des citoyens vis-à-vis de l'État et l'immutabilité de la loi par rapport à des relations déjà réglées.

La crédibilité est liée au fait que les citoyens ne devraient pas être constamment préoccupés par la variabilité et les conséquences négatives d'actes normatifs qui violent et aggravent un état de fait établi par des actes antérieurs.

Le principe constitutionnel de l'État de droit serait considéré comme être violé, si la sécurité juridique, la stabilité des situations juridiques et la protection des attentes légitimes étaient niées ou violées. Le législateur ne peut pas aggraver déraisonnablement le statut juridique des personnes, nier les droits acquis ou ignorer leurs intérêts légitimes. Pour comprendre et appliquer correctement ce principe, il est nécessaire que dans une société,

d'une part, la loi offre de la sécurité, de la clarté et de la stabilité, de sorte que les individus agissent correctement et conformément à celle-là, et d'autre part, la loi elle-même ne doit pas être statique si elle doit définir un concept tel que celui de rendre justice dans une société évoluant rapidement (Décision n° 36/2007 de la Cour constitutionnelle).

En ce qui concerne les droits acquis en tant qu'élément du principe de sécurité juridique, la Cour dispose d'une jurisprudence propre, selon laquelle tout processus dans lequel les droits acquis sont mis en cause ne peut être considéré comme ne relevant pas de la notion du « procès équitable », puisqu'on discute et que l'on décide de ces droits. Ce principe doit obligatoirement être respecté à toutes les étapes d'un processus où les droits acquis et la sécurité juridique qui en découlent pourraient être violés.

2.3. Votre Cour appréhende-t-elle la protection de ces situations de manière objective et abstraite ou, à l'inverse, de manière subjective et concrète ? Merci d'illustrer votre réponse.

La Cour constitutionnelle d'Albanie a conçu la protection des droits acquis et celle des attentes légitimes en la traitant dans sa jurisprudence de manière objective et abstraite.

La Cour a traité la notion de sécurité juridique, la protection des droits acquis ainsi que des attentes légitimes en tant que normes constitutionnelles, qui font l'objet de nombreuses affaires de jurisprudence constitutionnelle, affirmant que le principe de la sécurité juridique inclut la clarté, la compréhension et la stabilité du système normatif et la confiance dans le système juridique, sans assumer de garantir toute attente de non-changement d'une situation juridique favorable.

La crédibilité est liée à la conviction de l'individu qu'il ne doit pas être constamment inquiet ni craindre la variabilité et les conséquences négatives d'actes juridiques susceptibles de violer sa vie privée ou professionnelle et d'aggraver un état ou une situation établie grâce à des actes antérieurs. Les réglementations législatives relatives aux droits des citoyens doivent être suffisamment stables pour assurer leur continuité. L'association des droits et les libertés, reconnus dans la Constitution, avec des mesures pour les mettre en œuvre, vise à améliorer et à renforcer les normes. La Cour a souligné que le droit du législateur de réglementer une situation différente de celle qui existe doit rester essentiellement intact, comme une exigence

d'une société en évolution laquelle ne peut être comprise sans un cadre normatif dynamique qui s'adapte à son rythme. Par conséquent, le fait de modifier une situation juridique et le fait qu'il y ait des conséquences pour les particuliers auxquels s'applique le nouveau cadre juridique, ne suffisent pas pour conclure à la violation du principe de sécurité juridique.

Lorsqu'il s'agit du jugement constitutionnel des requêtes individuelles, la protection des éléments du principe de sécurité juridique est perçue en terme de contrôle des standards constitutionnels d'un procès équitable, et plus précisément, en ce qui concerne l'interdiction des poursuites en cas de décisions de justice définitives, la garantie de l'absence d'incrimination sans base légale, l'effet de la loi dans le temps, l'interdiction du pouvoir rétroactif de la loi (Décision n° 15/2017 de la Cour constitutionnelle).

2.4. Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalités fondées sur ces exigences.

De 2003 à 2018, la Cour constitutionnelle a traité le principe des droits acquis et les attentes légitimes dans 32 décisions, et sur la totalité de ces décisions, elle a constaté l'incompatibilité avec la Constitution dans 21 cas.

Exigences constitutionnelles en matière de qualité de la loi.

2.5. Quelle protection accordez-vous aux exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ?

La sécurité juridique en tant que concept constitutionnel implique la clarté, la compréhension et la stabilité du système normatif. Dans sa décision n° 34/2005, la Cour a mis en exergue que le principe de sécurité juridique : « ... *L'un des éléments les plus essentiels de l'État de droit est celui de la sécurité juridique, qui exige notamment que le contenu du texte des lois dans leur intégralité, leurs parties ou dispositions spécifiques doit être clair, bien défini et compréhensible. Bien entendu, ils ne peuvent pas prévoir toute situation qui pourrait et devrait découler de leur connaissance et de leur mise en œuvre. Par conséquent, il incombe principalement aux tribunaux ou aux autres organes étatiques et organismes sociaux, légalement responsables, de combler certaines lacunes d'une loi à travers son interprétation*

et son application dans la pratique. Mais pour cela, il faut avant tout que la loi soit comprise correctement et exactement. Par conséquent, l'objectif de sa rédaction doit apparaître clairement. Il doit déterminer les moyens d'intervention, le public auquel il est adressé, les rapports particuliers de comportement et le mode d'application. Le résultat visé doit être attendu et les conséquences prévisibles pour les particuliers auxquels la loi entière (ou dispositions spécifiques) s'applique. »

La Cour constitutionnelle d'Albanie estime que « *La clarté et la sécurité juridique sont des éléments essentiels de l'État de droit et doivent être librement offerts. Les parties impliquées dans une procédure judiciaire devraient être en mesure de comprendre les normes juridiques à appliquer. Les normes juridiques ne seront pas considérées comme « un droit / une loi » si elles ne sont pas suffisamment claires. La clarté des normes aide les personnes physiques et morales à adapter leurs actions conformément aux lois. Elles devraient être en mesure de prévoir les conséquences qui pourraient découler de leurs actions. La présence ou l'absence de contradictions dans différents systèmes juridiques est un facteur clé pour mesurer la prévisibilité du droit. »*

Le principe de sécurité juridique exige non seulement que les lois et les actes normatifs soient clairs et compréhensibles, mais aussi les décisions de justice. « *Dans tous les cas, la décision du tribunal doit être logique, de forme régulière et de contenu clair. Dans son ensemble, elle devrait être considérée comme une unité dans laquelle les parties constituantes sont étroitement liées les unes aux autres. Ces parties devraient être au service et en fonction de l'une l'autre. Les arguments alignés dans la partie consacrée à la motivation doivent être fondés, liés logiquement et doivent respecter les règles et les lois de la pensée juste. Ces arguments devraient également être suffisants pour soutenir et accepter la partie obligatoire. En revanche, la partie obligatoire de la décision de justice devrait être le résultat naturel des conclusions tirées dans la partie consacrée à la motivation. Elle est la synthèse de ces conclusions et, en tant que telle, elle ne peut en aucun cas être en conflit avec elles » (Décision n° 24 du 12.11.2008 de la Cour constitutionnelle).*

L'exigence de la clarté de la norme juridique a été énoncée par la Cour constitutionnelle afin de garantir la stabilité de la

réglementation juridique, qui assure la protection des droits légitimes des différents particuliers. Ce principe impose le changement de normes juridiques selon une procédure préalablement définie et sans porter atteinte aux principes constitutionnels.

Il y a eu des cas où la Cour constitutionnelle a été amenée à interpréter les formulations peu claires des actes juridiques de manière que la mise en œuvre de dispositions concrètes ne viole pas les normes et principes constitutionnels. La Cour a estimé qu'un défaut qui n'est pas en faveur de la technique juridique ne pouvait pas constituer un motif suffisant pour conclure à l'inconstitutionnalité de la norme juridique.

2.6. Avez-vous consacré une exigence de normativité de la loi ?

Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle s'est également exprimée à l'égard du respect de la normativité de la loi (la hiérarchie des actes) en affirmant qu'il s'agissait d'une obligation découlant du principe de l'État de droit et de la cohérence du système juridique. Par conséquent, en cas de conflit entre normes ayant des pouvoirs juridiques différents, la norme ayant le pouvoir juridique le plus élevé à la priorité.

Dans la décision n° 43/2015 la Cour constitutionnelle a déclaré : *« Le respect de la hiérarchie des actes normatifs est une obligation découlant du principe de l'État de droit et de la cohérence du système juridique. La pyramide des actes normatifs, inscrite à l'article 116 de la Constitution, définit la relation entre les normes juridiques, qui reposent sur le rapport relatif à leur position dans la pyramide. L'ordre juridique n'est pas un alignement linéaire de normes équivalentes, mais un système hiérarchique constitué de différents niveaux de valeur. À chaque niveau, il y a une norme ou un ensemble de normes ayant le pouvoir juridique respectif. Cette pyramide d'actes normatifs a à son sommet la Constitution, qui sert de source à d'autres actes juridiques. »*

Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a déclaré que l'examen de l'incompatibilité des lois et des actes normatifs édictés par des organes centraux et locaux avec la Constitution, relève de sa compétence. Elle souligne qu'il ne lui appartenait pas d'examiner les conflits et les incohérences entre deux lois différentes ou entre codes et lois. La manière de comprendre, d'appliquer la loi et d'harmoniser ses dispositions avec d'autres lois ne relève pas de la juridiction constitutionnelle albanaise.

2.7. Quelle valeur accordez-vous à la promotion de la simplification du droit ? Est-ce une exigence mobilisée au contentieux ?

Tenant compte de la nécessité de rédiger clairement et de façon intelligible les lois et les décisions, et étant dans le souci de la simplification du droit, la Cour constitutionnelle d'Albanie attache une importance particulière à ce sujet lors de l'examen de toutes les affaires se présentant devant elle.

La Cour constitutionnelle a mis l'accent sur les concepts de simplicité et de clarté des lois dans les affaires soumises au contrôle de constitutionnalité des lois.

Dans le cas du contrôle de constitutionnalité de la loi portant sur les procédures fiscales, la Cour a déclaré que le système fiscal devrait être caractérisé par la simplicité et la clarté de sa conception et de sa mise en œuvre et s'appuyer sur des politiques fiscales prévisibles, afin de maintenir un niveau d'efficacité acceptable, même en cas d'évolution des conditions économiques. La manière de concevoir et de mettre en œuvre le système fiscal s'améliore si sa discussion ou sa reconnaissance repose sur un haut degré de transparence avec toutes les parties prenantes. De cette façon, les contribuables seront conscients des impôts qu'ils devront payer et s'assureront que le système fiscal ne reflète pas de préférences pour certains groupes de particuliers (Décision n° 33/2016 de la Cour constitutionnelle).

Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a souvent souligné que : « *L'un des éléments les plus essentiels de l'État de droit est celui de la sécurité juridique, qui, entre autres, inclut la nécessité que les lois dans leur intégralité, les parties ou dispositions spécifiques de ces lois, dans leur contenu, doivent être clairs, bien définis et compréhensibles. Mais pour cela, il faut tout d'abord que la loi soit comprise correctement et exactement. Par conséquent, l'objectif de sa rédaction doit apparaître clairement. Il doit déterminer les moyens d'intervention, les sujets auxquels il est adressé, les rapports particuliers de comportement et le mode de mise en œuvre. Le résultat visé doit être attendu et les conséquences prévisibles pour les particuliers auxquels s'adresse l'ensemble de la loi ou ses dispositions spécifiques.* » (Décision / 34/05 de la Cour constitutionnelle d'Albanie).

2.8. Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences.

De 2003 à 2018, la Cour constitutionnelle a traité le principe de clarté de la norme dans 13 décisions, et a constaté l'incompatibilité avec la Constitution dans 9 de ces décisions.

Exigences constitutionnelles en matière de non-rétroactivité des lois

2.9. Quelle protection accordez-vous à la protection des contrats légalement conclus ?

A la lumière des normes du contrôle constitutionnel, la Cour constitutionnelle d'Albanie n'a pas considéré la protection des contrats comme faisant partie de ses compétences.

2.10. Quelle protection accordez-vous à la protection de la chose jugée et aux décisions de justice ? (Notamment à l'égard des lois de validation)

Le principe de sécurité juridique implique, entre autres, la garantie de la crédibilité de l'individu vis-à-vis de l'État, de ses institutions et des actes qu'elles édictent. Dans le cas de décisions judiciaires définitives, la sécurité juridique implique que, si le tribunal a finalement statué sur une affaire, sa décision ne devrait pas être remise en question (le principe *res judicata*).

Le changement de la pratique de la Cour constitutionnelle à propos de l'extension de la sécurité juridique même par rapport aux décisions de justice a été effectué après les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (la partie au procès était l'État albanais). Elle a déclaré que la sécurité juridique devrait également inclure l'activité des tribunaux. La Cour a souligné que « ... *l'État de droit, qui est garanti dès le préambule de notre Constitution, est l'un des principes les plus fondamentaux et les plus importants de l'État et de la société démocratique. L'un des éléments les plus essentiels du principe de l'État de droit est celui de la sécurité juridique, qui exige notamment que les décisions judiciaires définitives ne soient pas discutées.* »

Le problème de modification des décisions judiciaires, après leur forme définitive et l'exercice de recours extraordinaires, a investi la Cour ces dernières années. La Cour a traité le principe de l'immutabilité des décisions de justice comme faisant partie de la sécurité juridique, laquelle n'est pas traitée uniquement

en termes d'actes normatifs mais s'applique également aux décisions des tribunaux.

Dans ce contexte, dans sa décision n° 24/2008, la Cour constitutionnelle a conclu que « *les décisions contestées sont le résultat d'un procès judiciaire irrégulier (...) elles ont violé le principe de sécurité juridique en supprimant les effets juridiques à la décision finale et définitive* ».

Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle la possibilité de réinitialiser (ré-ouvrir) les procédures judiciaires est considérée comme incompatible avec la Constitution. Bien qu'un citoyen ait acquis le droit de propriété par une décision définitive, dans la décision n° 20/08, la Cour constitutionnelle estime que « *la législation albanaise, et plus particulièrement les articles 445 et suivants du Code de procédure civile, a envisagé des voies de recours contre les décisions judiciaires définitives par le biais d'un recours procédural extraordinaire, telle que la demande de révision* ». Et toujours à l'égard de cette affaire, la Cour constitutionnelle souligne que l'attente légitime du requérant était l'admissibilité de sa demande de révision, en se basant sur un arrêt unificateur de la Haute Cour dans lequel celle-ci exprimait sa position vis-à-vis des dispositions légales, ce qui signifie une approche et une attente légitime pour l'admission de la demande de révision. Tant que le requérant avait un recours effectif à épuiser, bien qu'il soit extraordinaire, il se trouvait dans les conditions où il pourrait gagner son droit, une attente légitime (Arta VORPSI « Le procès équitable dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle d'Albanie », pages 237-238).

2.11. Quelle protection accordez-vous à l'exigence de non-rétroactivité de la loi ? Comment s'opère, dans votre jurisprudence, l'encadrement de la rétroactivité législative ?

Un autre élément constitutif du principe de sécurité juridique est la non-rétroactivité de la loi. En règle générale, l'effet rétroactif des lois ne peut pas être appliqué, sauf lorsqu'il est nécessaire de créer des situations favorables ou lorsqu'il est imposé par la présence d'un intérêt public très important. Dans sa décision n° 1 du 31 janvier 2003, la Cour constitutionnelle affirme que la loi ayant un effet rétroactif est contestable si elle porte atteinte aux droits acquis en vertu des lois en vigueur.

En donnant un effet rétroactif aux actes, et surtout quand les nouveaux actes engendrent des effets défavorables pour les

particuliers qu'ils affectent, le principe de la sécurité juridique est violé et par conséquent, le principe de l'État de droit également. Dans l'affaire concernant l'incompatibilité avec la Constitution de la loi n° 9481 du 16.02.2006 relative à l'« Assurance sociale complémentaire des militaires », la Cour a souligné que *« l'octroi du pouvoir rétroactif à l'acte a violé le principe de la sécurité juridique et les droits acquis parce qu'il a réduit le montant des pensions par rapport à la loi antérieure. La violation du principe de sécurité juridique devient plus sensible quand il s'agit des assurances sociales de certaines catégories d'employés (telles que celle des militaires), puisque ces relations encadrent la crédibilité et la confiance des assurés dans la justesse et le sérieux de l'État »* (Décision n° 09/07 de la Cour constitutionnelle).

Dans la décision 20/2006, la Cour a maintenu la même position en se prononçant sur trois arrêts du Conseil des ministres définissant l'existence de liens népotiques comme étant la cause de la fin des relations de travail. La Cour a conclu que les arrêts du Gouvernement avaient un effet rétroactif en affectant aussi les employés qui travaillaient avant la sortie des arrêts du Conseil des ministres. C'est la raison pour laquelle ces personnes ont été obligées de quitter le travail s'il était vérifié l'existence de liens népotiques avec le pouvoir.

L'effet rétroactif de la loi peut exister dans les cas où le législateur intervient pour remédier à des situations qui étaient illégales. Malgré l'adoption de lois à cette fin, elles ne doivent pas porter atteinte aux décisions de justice définitives. Ce fait mettrait l'individu face à une situation juridique incertaine. Et c'est dans sa décision 6/12, que la Cour constitutionnelle a confirmé la position suivante: *« Il n'est pas interdit que le législateur adopte des lois rétroactives ni de légaliser des pratiques ou relations existantes ayant des effets rétroactifs, reconnues dans la doctrine constitutionnelle, mais cette intervention devrait être justifiée par l'intérêt public et la condition pour l'adoption de ces lois légalisant des pratiques existantes, est qu'elles ne violent pas l'autorité des décisions définitives des tribunaux. »*

2.12. Votre Cour appréhende-t-elle les problèmes d'application des lois dans le temps de manière objective et abstraite ou, à l'inverse, de manière subjective et concrète ? Merci d'illustrer votre réponse.

Lorsque la Cour constitutionnelle d'Albanie a examiné la conformité des lois à la Constitution, elle a appréhendé les problèmes

d'application de la loi dans le temps de manière objective et abstraite, tandis que les requêtes individuelles ont été traitées de manière subjective et concrète.

2.13. Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences.

La Cour constitutionnelle a abordé le principe de rétroactivité de la loi dans 12 décisions ; elle a constaté l'incompatibilité avec la Constitution dans 7 de ces décisions.

3. L'AMÉNAGEMENT DES EFFETS DES DÉCISIONS D'INCONSTITUTIONNALITÉ

3.1. Votre Cour dispose-t-elle d'un pouvoir de modulation des effets des décisions qu'elle prononce en contentieux incident ?

La Cour constitutionnelle de la République d'Albanie n'a jamais interprété en sa compétence la possibilité de modifier ses propres décisions, y compris les effets des décisions relatives au contrôle incident.

3.2. Comment la sécurité juridique est-elle prise en compte dans l'appréciation des conséquences des décisions prises par vos cours ?

Les décisions de la Cour constitutionnelle de la République d'Albanie sont obligatoires pour la mise en œuvre. Les décisions de la Cour constitutionnelle ont force obligatoire de portée générale et sont définitives. Elles constituent une jurisprudence constitutionnelle et, par conséquent, ont l'effet de la force de loi. Cette notion est expressément consacrée aux articles 132 et 145 de la Constitution de la République d'Albanie et confirmée par la jurisprudence de cette Cour.

L'impact incontestable des décisions de la Cour constitutionnelle est tel qu'il impose à tous les organes de l'État, sans exclure les tribunaux, le pouvoir contraignant de la motivation de sa décision.

En tenant compte de la forme extrêmement concise des dispositions constitutionnelles, à travers ses décisions, c'est-à-dire à travers son interprétation faite lorsqu'elle rend son jugement, la Cour permet à la Constitution d'être « vivante », ce qui signifie que la Cour répond à l'évolution des valeurs dans notre pays, en garantissant que les nouvelles valeurs, qui n'étaient peut-

être pas portées à l'attention des rédacteurs de la Constitution, reçoivent de dignité, de reconnaissance et, surtout, de protection constitutionnelle. Le fait que les normes constitutionnelles deviennent une réalité lors de l'interprétation, c'est-à-dire lors du processus décisionnel de la Cour, fait de celle-ci une source incontestable du droit; elle en fait plutôt une source primordiale, étant donné que l'article 4 de la Constitution prévoit que la Constitution est la loi suprême de la République d'Albanie.

Cependant, dans la pratique constitutionnelle, il y a eu des cas où le législateur n'a pas suivi les suggestions de la Cour constitutionnelle et, au sens du principe de sécurité juridique, n'a pas respecté la non-discussion de ses décisions; la Cour a intervenu alors en abrogeant les nouvelles normes identiques aux premières.

3.3. La mise en œuvre de ce pouvoir, sur le fondement de la sécurité juridique, est-elle fréquente ? Merci de compléter votre réponse par des données statistiques ou chiffrées.

Comme indiqué dans la réponse à la question 3.2, la Cour constitutionnelle n'a pas la compétence de modifier ses propres décisions.

3.4. Votre Cour peut-elle accompagner ses décisions par des injonctions adressées au législateur ou aux autorités juridictionnelles afin de garantir la sécurité juridique ?

La Cour constitutionnelle de la République d'Albanie, dans l'exercice de ses fonctions sur de nombreuses questions, principalement en matière de contrôle abstrait des lois ou contrôle incident (*incidental review*), a exprimé dans ses décisions des suggestions ou des recommandations adressées au législateur.

Dans l'affaire concernant le contrôle de constitutionnalité de la loi n° 96/2016 relative au « Statut des juges et des procureurs dans la République d'Albanie », la Cour a énoncé que : « *la Cour a constaté que le manque de clarté des normes est reflété dans l'ensemble de la loi, par conséquent la Cour suggère au législateur que, lors du processus de révision de la loi contestée, il prenne en considération le besoin d'améliorer entièrement la terminologie utilisée dans l'élaboration des normes juridiques, afin de garantir sa compatibilité avec la Constitution de la République d'Albanie* » (Décision n° 34/2017 de la Cour Constitutionnelle).

De même, dans l'affaire concernant le contrôle de constitutionnalité de la loi portant sur « L'immatriculation, la classification, le mode d'utilisation et le contrôle des bateaux à moteur de moins de 20 TN », la Cour, outre l'abrogation de la disposition faisant l'objet du contrôle constitutionnel, a déclaré que « ... elle trouve approprié de recommander au législateur de revoir également les autres dispositions de la loi dans l'esprit de la décision de la Cour constitutionnelle » (Décision n° 50/2015 de la Cour Constitutionnelle).

**3.5. Existe-t-il une procédure en cas d'inexécution des décisions de votre Cour ? Cette situation s'est-elle produite ?
Merci de l'expliquer.**

L'impact des décisions de la Cour constitutionnelle est tel qu'il impose à tous les organes de l'État, sans exclure les tribunaux, le pouvoir contraignant de motiver ses décisions.

L'article 81 de la loi relative à « L'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de la République d'Albanie » dispose que :

- 1. Les décisions de la Cour constitutionnelle sont obligatoires pour la mise en œuvre.*
- 2. L'exécution des décisions de la Cour constitutionnelle est assurée par le Conseil des ministres par l'intermédiaire des organes respectifs de l'administration de l'État.*
- 3. En fonction du type de décision et, le cas échéant, la Cour constitutionnelle peut désigner l'organe chargé de l'exécution de la décision ainsi que le mode d'exécution, en précisant les délais concrets et la procédure d'exécution.*
- 4. La non-exécution ou l'empêchement de l'exécution de la décision de la Cour constitutionnelle est puni conformément aux dispositions respectives du Code Pénal.*

**4. AVEZ-VOUS DES OBSERVATIONS PARTICULIÈRES
OU DES POINTS SPÉCIFIQUES
QUE VOUS SOUHAITERIEZ ÉVOQUER ?**

Non, nous n'avons ni observations particulières ni points spécifiques à évoquer.