



Strasbourg, 17 octobre 2016

CDL-AD (2016)023

Avis n° 861 / 2016

Or. angl.

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

ALBANIE

MÉMOIRE *AMICUS CURIAE*
POUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE

SUR LA RESTITUTION DES BIENS

Adopté par la Commission de Venise
à sa 108^e session plénière
(Venise, 14-15 octobre 2016)

sur la base des observations de

M. Bogdan AURESCU (membre suppléant, Roumanie)
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)
Mme Monika HERMANN (membre suppléant, Allemagne)

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



Implemented
by the Council of Europe

I. Introduction

1. Le président de la Cour constitutionnelle d'Albanie, Mr Bashkim Dedja, a demandé dans une lettre datée du 7 juillet 2016 à la Commission de Venise un mémoire *amicus curiae* sur la compatibilité de la loi n° 133/2015 de la République d'Albanie sur le traitement des biens et l'achèvement du processus d'indemnisation¹ (ci-après désigné par loi n° 133/2015, CDL-REF(2016)049) avec les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après désignée par « CEDH ») et la jurisprudence afférente de la Cour européenne des droits de l'homme.

2. Cette demande s'inscrit dans le sillage d'une demande de déclaration d'inconstitutionnalité et d'incompatibilité de la loi n° 133/2015 avec la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Les requérants estiment en particulier que ce texte enfreint le principe de sécurité juridique, car il prévoit le réexamen de décisions définitives non exécutées d'indemnisation ou de restitution prononcées il y a plusieurs années. Ils font également valoir que la loi n° 133/2015 enfreint le principe d'égalité devant la loi et de non-discrimination en ordonnant le réexamen de décisions administratives et judiciaires définitives d'indemnisation, et que le dispositif prévu par la loi en vue du règlement du problème systémique de non-exécution des décisions d'indemnisation ne garantit pas une solution effective, claire et prévisible. Ils jugent enfin que la loi n° 133/2015 enfreint le droit de propriété garanti à l'article 1 du protocole n° 1 à la CEDH, car elle n'a pas prévu d'évaluation réelle des biens appuyée sur des décisions administratives et judiciaires définitives d'indemnisation.

3. Il est demandé à la Commission de Venise de répondre à quatre questions :

- 1) *Cette loi porte-t-elle atteinte aux droits acquis et aux attentes légitimes fondées sur la Constitution (articles 18 et 41) et l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH ? Dans l'affirmative, s'agit-il d'une ingérence proportionnée et justifiée de la loi ?*
- 2) *La disposition selon laquelle les décisions définitives d'indemnisation non assorties d'une évaluation et non exécutées sont réexaminées sur la base d'un nouveau dispositif/d'une nouvelle formule, lesquels n'étaient pas connus au moment où les décisions sont devenues définitives, est-elle conforme à la CEDH et à la recommandation de la Cour européenne des droits de l'homme ?*
- 3) *Le nouveau dispositif et sa formule d'indemnisation sont-ils justes, réels et effectifs ?*
- 4) *Cette loi, par le nouveau dispositif et la formule qu'elle met en place, apporte-t-elle une solution effective et transparente, assortie d'un délai prévisible, aux problèmes de propriété des biens des personnes expropriées sous le régime communiste, conformément aux recommandations formulées par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt pilote Puto c. Albanie ?*

4. Le présent document est un mémoire *amicus curiae* destiné à la Cour constitutionnelle d'Albanie. Il n'a donc pas pour but de définir une position définitive sur la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi n° 133/2015, mais simplement de donner à la Cour matière à réflexion sur leur compatibilité avec les normes européennes, afin de lui faciliter leur examen au regard de la Constitution albanaise. C'est à la Cour constitutionnelle albanaise qu'il revient de donner en dernière instance une interprétation contraignante de la Constitution et de se prononcer sur la constitutionnalité des lois nationales.

¹ [CDL-REF\(2016\)049](#), loi n° 133/2015 de la République d'Albanie sur le traitement des biens et l'achèvement du processus d'indemnisation et rapport explicatif.

5. Le présent mémoire *amicus curiae* se fonde sur une traduction non officielle de la loi n° 133/2015 et de son rapport explicatif en langue anglaise. Il peut comporter des erreurs dues à des inexactitudes ou à des imprécisions de la traduction.

6. MM. Aurescu et Grabenwarter et Mme Hermanns ont été rapporteurs pour le présent mémoire *amicus curiae*.

7. Ce mémoire *amicus curiae* a été préparé sur la base des observations formulées par les rapporteurs, et adopté par la Commission de Venise à sa 108^e session plénière (Venise, 14-15 octobre 2016).

II. Contexte

A. Restitution des biens en Albanie

8. Le problème de la restitution des biens dure depuis longtemps en Albanie. Sous le régime communiste (1944-1992), le gouvernement albanais avait exproprié des milliers de propriétaires en confisquant leurs terres et leurs bâtiments.

9. Des plans officiels d'indemnisation ont été lancés dès le début des années 90 du siècle dernier, juste après l'effondrement du régime communiste. Plusieurs lois se sont succédé, dans un effort de règlement de la question de la restitution, ce qui veut dire que le cadre juridique a changé constamment. La confusion qui régnait sur les dispositions juridiques existantes et applicables, l'inefficacité des systèmes mis en place et la pénurie de crédits ont eu pour effet que les décisions définitives des juridictions nationales judiciaires et administratives sur le droit des personnes demandant la restitution ou l'indemnisation de biens confisqués sous le régime communiste n'ont pas été exécutées.

10. Cette absence de recours effectif au niveau national s'est traduite par un grand nombre d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme condamnant l'Albanie pour violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH et des articles 6 et 13 de la CEDH. La Cour a en particulier rendu deux groupes d'arrêts, l'un appelé *Driza*², et l'autre *Manushaqe*³. Le groupe d'affaires *Driza* a commencé en 2006 et portait sur la non-exécution d'arrêts et de décisions administratives de restitution de biens ; en 2012, devant l'ampleur du problème, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu l'arrêt pilote *Manushaqe Puto et autres c. Albanie*⁴, dans lequel elle constatait que dans les circonstances de l'espèce, des décisions définitives et exécutoires de la Commission favorables aux requérants étaient restées en souffrance pendant des périodes de 15 à 17 ans⁵. Elle appelait les autorités albanaises à prendre d'urgence des mesures effectives d'ordre général pour garantir le droit à indemnisation⁶. Elle précisait en outre que l'Etat défendeur devrait éviter de modifier fréquemment la législation, et procéder à

² *Driza c. Albanie*, n° 3371/02 (13 novembre 2007) ; *Beshiri et autres c. Albanie*, n° 7350/03 (22 août 2006) ; *Bushati et autres c. Albanie*, n° 6397/04 (8 décembre 2009) ; *Caush Driza c. Albanie*, n° 10810/05 (15 mars 2011) ; *Delvina c. Albanie*, no.49106/06 (8 mars 2011) ; 21 mai 2013) ; *Eltari c. Albanie*, n° 16530/06 (8 mars 2011) ; 10 juin 2014) ; *Hamzaraj n° 1 c. Albanie*, n° 45264/04 (3 février 2009) ; *Nuri c. Albanie*, n° 12306/04 (3 février 2009) ; *Ramadhi et 5 autres c. Albanie*, n° 38222/02 (13 novembre 2007) ; *Vrioni et autres c. Albanie*, n° 35720/04+ (29 septembre 2009 ; 7 décembre 2010) ; *Siliqi et autres c. Albanie*, n° 37295/05+ (10 mars 2015).

³ *Manushaqe Puto et autres c. Albanie*, n° 604/07+ (31 juillet 2012) ; *Karagjozi et autres c. Albanie*, n° 25408/06+ (8 avril 2014) ; *Luli c. Albanie*, n° 30601/08 (15 septembre 2015) ; *Metalla et autres c. Albanie*, n° 30264/08+ (16 juillet 2015) ; *Sharra et autres c. Albanie*, n° 25038/08+ (10 novembre 2015).

⁴ *Manushaqe Puto et autres c. Albanie*, n° 604/07, 43 628/07, 46 684/07 et 34 770/09, 31 juillet 2012.

⁵ *Ibidem*, paragraphe 97.

⁶ *Ibidem*, paragraphe 110.

un examen soigneux de toutes les implications juridiques et financières de nouvelles modifications avant de les introduire⁷.

11. Aujourd'hui, quelque 230 affaires restent pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme⁸, et plus d'une quinzaine (ce chiffre est en augmentation) sont actuellement surveillées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Il y aurait environ 40 000 affaires pendantes devant les juridictions judiciaires et administratives albanaises⁹.

12. Dans le sillage de l'arrêt pilote *Manushaqe*, le gouvernement albanais a adopté un plan d'action assorti d'une liste exhaustive de mesures de mise en place d'un dispositif effectif d'indemnisation pour juin 2015¹⁰.

B. Dispositions concernées de la Constitution et de la législation albanaises

1. Dispositions concernées de la Constitution albanaise

13. Il est indiqué dans la demande reçue par la Commission de Venise que les dispositions concernées de la Constitution albanaise sont ses articles 18 et 41.

14. L'article 18 se lit ainsi : 1) *Tous sont égaux devant la loi.* 2) *Nul ne peut être soumis à la discrimination pour des raisons telles que son identité de genre, sa race, sa religion, son appartenance ethnique, sa langue, ses opinions politiques, ses convictions religieuses ou philosophiques, sa situation financière, son éducation, son statut social ou son ascendance familiale.* 3) *Nul ne peut être soumis à la discrimination pour les motifs énumérés au paragraphe 2 sans justification raisonnable et objective.* (Retraduit de l'anglais)

15. L'article 41 se lit ainsi : 1) *Le droit à la propriété privée est garanti.* 2) *Un bien peut être acquis par donation, par succession, par achat ou par tout autre moyen traditionnel prévu dans le Code civil.* 3) *La loi ne peut ordonner des expropriations ou des restrictions du droit d'exercice du droit de propriété que dans l'intérêt général.* 4) *L'expropriation ou la restriction des droits de propriété équivalant à l'expropriation ne sont autorisées que moyennant indemnisation équitable.* 5) *En cas de désaccord sur le montant de l'indemnisation, un recours peut être déposé auprès de la justice.* (Retraduit de l'anglais)

2. Loi n° 133/2015

16. La loi n° 133/2015 a été adoptée par le Parlement albanais le 5 décembre 2015¹¹ ; selon son rapport explicatif, *elle vise à protéger et à garantir le droit constitutionnel de propriété, et à garantir sa restauration en cas de spoliation, conformément aux principes de la sécurité du droit et de l'Etat de droit, ainsi que l'exercice du droit d'expropriation, moyennant indemnisation équitable, dans les cas dûment motivés par l'intérêt général.* (Retraduit de l'anglais)

⁷ *Ibidem*, paragraphe 110.

⁸ Données officielles préparées par le greffe de la Cour européenne des droits de l'homme. Ces chiffres augmentent toutefois constamment, les anciens propriétaires continuant de soumettre des requêtes.

⁹ Voir document du Comité des Ministres H/Exec (2015) 16, 2 juin 2015 (en anglais) :

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805ab71e>

¹⁰ H/Exec(2016)16E, *op.cit.*

¹¹ À sa 1230^e réunion (juin 2015), le Comité des Ministres s'est félicité du plan d'action et de sa mise en œuvre. Voir Comité des Ministres, 1234^e réunion, 8-9 décembre 2015, point H46-1, *Manushaqe Puto et autres et groupe Driza c. Albanie* (Requêtes n° 604/07, 33 771/02), Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne, consultable à : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec\(2015\)1243/H46-1&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2015)1243/H46-1&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383)

17. L'article 26 s'efforce de couvrir tous les types d'expropriation, de nationalisation ou de confiscation en vertu d'un texte de loi ou dérivé ou d'une décision de la justice pénale, ou d'expropriation par tout autre moyen inique ordonnée par l'Etat à compter du 29.11.1944 (article 2.1). Elle s'applique donc non seulement à toutes les demandes examinées par l'Agence de restitution et d'indemnisation des biens (que l'article 32 de la loi n° 133/2015 a convertie en « Agence de gestion des biens ») au jour de son entrée en vigueur, mais aussi à toutes celles qui seront soumises jusqu'à l'expiration du délai fixé par la loi (article 3.1). Le texte couvre en outre l'évaluation financière des biens et toutes les décisions administratives et judiciaires sur la reconnaissance du droit à l'indemnisation non encore exécutées, y compris dans les affaires actuellement pendantes devant les juridictions de tous niveaux, la Cour suprême et la Cour européenne des droits de l'homme (article 3.2).

18. La loi n° 133/2015 vise aussi à résoudre les problèmes administratifs concernant la restitution effective des biens, ainsi que le cadre juridique afférent, qui ne se conformait pas aux critères définis par la Cour européenne des droits de l'homme. L'arrêt *Manushaqe* aurait été le facteur déclenchant d'une refonte de la législation en la matière.

19. L'article 6.1 de la loi n° 133/2015 sur les décisions définitives de restitution et d'indemnisation constitue la principale disposition de la loi n° 133/2015. Un bien reconnu comme ouvrant droit à indemnisation est évalué sur la base de l'indice cadastral qu'il avait au moment de l'expropriation (a). Le bien restitué est évalué par détermination de la différence entre sa valeur calculée sur la base de l'indice cadastral actuel et sa valeur calculée sur la base de l'indice cadastral du moment de l'expropriation (b). L'article 6.2 prévoit que les décisions définitives qui n'ont fait que reconnaître le droit à indemnisation donnent lieu à une évaluation financière basée sur la valeur de l'indice cadastral du bien au moment de l'expropriation, comme le prévoit l'article 6.1.a. L'article 6.3 dit que si une décision d'indemnisation ou de restitution a déjà été prise, la différence calculée comme indiqué à l'article 6.1.b est déduite de la valeur évaluée du bien reconnu comme ouvrant droit à indemnisation, qui est calculée comme indiqué à l'article 6.1.a.

20. L'article 7 dit que les décisions définitives d'indemnisation donnent lieu à une évaluation financière du bien reconnu comme ouvrant droit à indemnisation en vertu de l'article 6 selon la procédure suivante : si l'évaluation du bien restitué en vertu d'une décision définitive est supérieure à l'estimation du terrain reconnu comme ouvrant droit à indemnisation, la personne expropriée est considérée comme entièrement indemnisée (a). Si l'évaluation du bien reconnu comme ouvrant droit à indemnisation est supérieure à l'évaluation du bien restitué, la personne est indemnisée à hauteur de la différence, conformément aux dispositions de la loi (b). En l'absence de décision définitive de restitution, il est procédé à l'évaluation financière du bien reconnu comme ouvrant droit à indemnisation sur la base de la valeur de de l'indice cadastral du bien au moment de l'expropriation, comme indiqué à l'article 6.3 (c).

21. Un fonds d'indemnisation *ad hoc* a été créé avec le plan d'indemnisation, en vue de l'exécution des 26 357 décisions définitives qui ont reconnu le droit à indemnisation de personnes expropriées entre 1993 et 2015, en plus des 11 131 demandes nouvelles ou encore à examiner. Lorsqu'il ne manque plus à la décision définitive que la détermination du montant de l'indemnité à verser, la procédure est différente selon que la demande a été ou non examinée ; les nouvelles demandes seront soumises à la même procédure que la décision définitive¹².

22. Trois règlements (sur l'organisation et le fonctionnement de l'Agence de gestion des biens, sur l'instruction des demandes de reconnaissance des biens et l'indemnisation, et sur les

¹² CDL-REF(2016)049, p. 59-60.

règles d'évaluation et d'affectation du fonds financier et immobilier d'indemnisation des biens) ont été adoptés le 23 mars 2016, comme le voulait l'article 37 (sur les règlements) de la loi n° 133/2015.

III. Analyse

23. La Cour constitutionnelle a posé quatre questions à la Commission de Venise. Cette dernière va répondre sur le fond, mais pas nécessairement dans l'ordre des questions, car une grande partie des réponses aux questions 3 et 4 s'appliquent aussi aux questions 1 et 2.

24. Pour l'essentiel, les quatre questions portent sur la compatibilité de la loi n° 133/2015 avec la Constitution et l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH, qui se lit ainsi :

Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

A. Sur l'existence d'une ingérence

25. La Cour européenne des droits de l'homme a dit qu'un requérant ne peut alléguer une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 que dans la mesure où les décisions qu'il incrimine se rapportent à ses « biens » au sens de cette disposition.

26. Les formules « *peaceful enjoyment of his possessions* » et « *droit au respect de ses biens* » retenues dans les deux versions linguistiques du Protocole expriment une large acception juridique internationale de la notion de propriété, englobant tous les droits acquis qui constituent une valeur patrimoniale¹³. La protection de l'article 1 du Protocole n° 1 s'étend en tout cas aux droits reconnus à une personne par jugement d'un tribunal ou sentence arbitrale à caractère définitif ayant force de chose jugée¹⁴. Elle couvre également les droits au titre desquels le requérant peut prétendre avoir une espérance légitime d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété¹⁵. La Cour européenne des droits de l'homme ne considère pas que l'existence d'une contestation réelle ou d'une prétention défendable prouve l'existence d'une attente légitime ; elle exige que la prétention soit convenablement ancrée dans le droit national — par exemple par une jurisprudence solidement établie des juridictions nationales confirmant le droit revendiqué¹⁶. La simple espérance d'obtenir une valeur patrimoniale n'établit pas le droit de propriété au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH¹⁷. Ce qui veut dire que l'espoir de faire reconnaître une prétention dans une affaire en instance ne crée pas une espérance légitime¹⁸.

¹³ Cour européenne des droits de l'homme 26.6.1986, n° 8543/79 et autres, *Van Marle c. Pays-Bas*, paragraphe 41.

¹⁴ Cour européenne des droits de l'homme 9.12.1994, n° 13427/87, *Stran Greek Refineries c. Grèce*, paragraphes 59 sq.

¹⁵ Cour européenne des droits de l'homme 28.9.2004 (GC), n° 44912/98, *Kopecký c. Slovaquie*, paragraphe 35.

¹⁶ *Ibidem*, paragraphes 45 sq.

¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme 23.10.2012, n° 34880/12, *Ramaer et Van Willigen c. Pays-Bas*, paragraphe 81.

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme 13.12.2000 (GC), n° 33071/96, *Malhous c. République tchèque*.

27. Un droit à la restitution d'un bien peut aussi créer une espérance légitime¹⁹, en particulier au titre de l'article 1 du Protocole n° 1 lorsqu'un Etat passant d'un système socialiste à une économie de marché adopte une législation reconnaissant le droit à la restitution ou à l'indemnisation²⁰. En effet, rappelle la Cour, « l'article 1 du Protocole n° 1 ne peut être interprété comme faisant peser sur les Etats contractants une obligation générale de restituer les biens leur ayant été transférés avant qu'ils ne ratifient la Convention »²¹. « En revanche, lorsqu'un Etat contractant, après avoir ratifié la Convention, y compris le Protocole n° 1, adopte une législation prévoyant la restitution totale ou partielle de biens confisqués en vertu d'un régime antérieur, semblable législation peut être considérée comme engendrant un nouveau droit de propriété protégé par l'article 1 du Protocole n° 1. »²² (C'est nous qui soulignons)

28. Au vu de l'article 3 (voir ci-dessus) et du rapport explicatif²³ de la loi n° 133/2015, le texte s'applique à toutes les demandes instruites par l'Agence de gestion des biens le jour de son entrée en vigueur, à toutes les demandes de reconnaissance de droits de propriété qui seront soumises dans les conditions prévues par la loi, et même aux évaluations et à l'exécution de toutes les décisions de reconnaissance d'un droit à indemnisation prises par des organes administratifs ou des autorités judiciaires, y compris les demandes examinées par les tribunaux, la Cour suprême d'Albanie et la Cour européenne des droits de l'homme.

29. La loi prévoit que les décisions administratives et judiciaires définitives chiffrant l'indemnisation à verser et qui n'ont pas encore été exécutées ne donneront pas lieu à une réévaluation. Il y a alors indiscutablement une espérance légitime, mais pas d'ingérence au sens du paragraphe 1 du Protocole n° 1 à la CEDH du moment que lesdites décisions sont dûment exécutées. Il convient de rappeler à ce propos que la Cour européenne des droits de l'homme a dit que l'Etat ne saurait arguer du manque de ressources financières ou autres pour ne pas s'acquitter de l'obligation que lui fait la CEDH d'exécuter une décision définitive dans un délai raisonnable²⁴.

30. On ne voit pas clairement dans quelle mesure les décisions de restitution ou d'indemnisation superficielles qui ne se fondent pas sur la valeur financière suscitent une espérance légitime. Le rapport explicatif de la loi n° 133/2015²⁵ fait valoir qu'il n'y a jamais eu de plan d'indemnisation définitive qui aurait pu susciter l'espérance légitime d'une certaine indemnité. Et le gouvernement albanais s'appuie sur l'affaire *Bici c. Albanie*²⁶ pour dire que les personnes ou entités qui n'ont pas encore obtenu de décision définitive d'un organe administratif ou d'un tribunal reconnaissant leur droit à restitution ou à indemnisation ne sont pas propriétaires d'un bien, et qu'il n'a pas suscité d'espérance légitime puisque leur droit est inconnu au niveau local²⁷.

31. Le nouveau dispositif d'indemnisation mis en place par la loi n° 133/2015 prévoit toutefois un nouveau mode d'évaluation. La principale composante de l'évaluation de l'indemnisation financière est désormais la valeur du bien calculée d'après son indice cadastral au moment de l'expropriation. Cette méthode est différente de celle qui avait été retenue dans la législation antérieure, et pourrait se traduire par des indemnités inférieures. Les textes précédents (lois sur les biens de 1993, de 2004 et de 2006) prévoyaient des indemnités plus hautes que ne le

¹⁹ EComHR 16.4.1998, n° 37912/97, *Gospodinova/Bulgarie*.

²⁰ Cour européenne des droits de l'homme 28.9.2004 (GC), n° 44912/98, *Kopecký c. Slovaquie*, paragraphe 38.

²¹ *Maria Atanasiu et autres c. Roumanie*, op. cit., paragraphe 135.

²² *Ibidem*, paragraphe 136.

²³ P. 47.

²⁴ *Manushaqe Puto et autres c. Albanie*, op. cit., paragraphe 96.

²⁵ P. 45.

²⁶ *Bici c. Albanie*, n° 5250/07, paragraphes 49 – 52, 3 décembre 2015.

²⁷ Report for the Law "on the treatment of property and finalization of the process of compensation of property", p. 5-6, 45.

fait la loi n° 133/2015²⁸. On pourrait donc faire valoir que les textes précédents ont suscité des attentes d'indemnisation à la valeur marchande du bien au moment de la décision d'indemnisation. Même si l'indemnisation inférieure ne saurait être assimilée à une expropriation formelle, on peut tout à fait y voir une « autre ingérence » — formule qui donne une portée très générale à l'article 1 du Protocole n° 1²⁹.

B. L'ingérence était-elle « prévue par la loi » ?

32. L'article 1 du Protocole n° 1 dit que l'autorité publique ne peut priver une personne de son bien que dans les conditions prévues par la loi³⁰. Le principe de légalité exige également que les dispositions applicables du droit national soient suffisamment accessibles et précises, et que leur application soit prévisible³¹.

33. Dans le cas présent, la loi n° 133/2015 dûment complétée par trois règlements, constitue une claire base juridique. L'ingérence semble donc posséder une base juridique suffisamment claire et détaillée.

C. L'ingérence poursuit-elle un but légitime ?

34. Un Etat possède une large marge d'appréciation pour déterminer ce qui relève de l'utilité publique, en particulier dans l'application de l'article 1 du Protocole n° 1, et tout spécialement dans la mise en œuvre de ses politiques économiques et sociales. Seule la privation de biens manifestement dépourvue de justification raisonnable ne satisfait pas à l'exigence d'utilité publique³². La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît que : « Grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est "d'utilité publique". [...] il leur appartient par conséquent de se prononcer les premières sur l'existence d'un problème d'intérêt général justifiant des mesures applicables dans le domaine de l'exercice du droit de propriété, y compris des mesures impliquant des privations et restitutions de biens. Dès lors, elles jouissent ici d'une certaine marge d'appréciation »³³.

35. L'article 2 de la loi n° 133/2015 dit que le texte vise à clore le processus de traitement des biens par la reconnaissance et l'indemnisation des victimes d'expropriations, de nationalisations ou de confiscations imposées en vertu de lois ou de normes dérivées, de décisions de justice pénale, ou de toute autre forme inique d'expropriation par l'Etat à partir du 29.11.1944 (a), ainsi qu'à réglementer et à fixer équitablement les indemnisations, à garantir l'exécution des décisions définitives d'indemnisation et à mener à son terme le processus d'indemnisation dans les délais prévus par la loi, en puisant dans le fonds d'indemnisation (b).

²⁸ *Ramadhi et autres c. Albanie*, n° 38222/02, paragraphes 24 - 30, 13 novembre 2007 ; *Manushaqe Puto et autres c. Albanie*, op. cit., paragraphes 25-26.

²⁹ Grabenwarter, *European Convention on Human Rights – Commentary*, 2014, p. 374.

³⁰ Voir *ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/94, paragraphe 79, CEDH 2000 — XII, et *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, paragraphe 58, ECHR 1999 — II.

³¹ Voir *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, paragraphes 109-110, CEDH 2000— I.

³² Cour européenne des droits de l'homme 28.7.1999 (GC), n° 22774/93, *Immobiliare Saffi c. Italie*, paragraphe 49 ; *Jahn c. Allemagne*, paragraphe 91 ; *James et autres c. Royaume-Uni*, paragraphe 46 ; *ex-roi de Grèce et autres c. Grèce*, paragraphe 87 ; *Zvolský et Zvolská c. the République tchèque*, paragraphe 67.

³³ *Maria Atanasiu et autres c. Roumanie*, op. cit., paragraphe 166 ; voir également *Kopecký c. Slovaquie* [GC], op. cit. paragraphe 37.

36. Ces buts paraissent légitimes ; eu égard aux divers problèmes rencontrés dans la mise en œuvre effective des restitutions et indemnisations en Albanie, les intentions qui sous-tendent la loi n° 133/2015 semblent bien servir l'utilité publique au sens de l'article 1 du Protocole n° 1³⁴.

D. L'ingérence est-elle proportionnée ?

37. Il convient de respecter le principe de proportionnalité entre les moyens employés et les buts visés³⁵. La mesure de privation d'un bien doit donc permettre d'obtenir le but recherché. Le passage d'un système socialiste de propriété à un ordre démocratique libre et à l'économie de marché fait surgir certaines questions de proportionnalité. L'adoption de lois prévoyant la réhabilitation, la restitution de biens confisqués ou l'indemnisation des propriétaires spoliés (sous le régime communiste antérieur) impose un vaste examen de toutes les questions ainsi soulevées d'ordre moral, juridique, politique et économique. Les Etats membres disposent donc d'une grande latitude en la matière³⁶. Comme le montre sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme n'en exerce pas moins sa compétence de contrôle juridictionnel dans ce domaine, et identifie les atteintes au droit de propriété³⁷.

38. On l'a vu, les dispositions de la loi n° 133/2015 pourraient réduire le montant des indemnités versées aux anciens propriétaires. On lit dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme³⁸ qu'une extrême disproportion entre la valeur cadastrale officielle du bien et l'indemnité versée à ses propriétaires formels pourrait équivaloir à une absence totale d'indemnisation, que seules des circonstances tout à fait exceptionnelles peuvent justifier³⁹. L'évaluation de la proportionnalité doit donc tenir compte des fréquentes modifications apportées à la législation sur la restitution et l'indemnisation, ainsi que des problèmes rencontrés dans la prise des décisions définitives en la matière.

39. La Cour européenne des droits de l'homme a invité l'Albanie à trouver un mode d'indemnisation offrant une solution juste, transparente, équitable, économiquement viable et aisée à mettre en œuvre pour régler une fois pour toutes le problème de la restitution des biens et de l'indemnisation des propriétaires, en souffrance depuis longtemps déjà⁴⁰. Il convient d'éviter toute discrimination dans le processus d'indemnisation, et le mode d'examen, quel qu'il soit, des demandes en instance ne doit pas représenter une charge excessive pour les requérants.

40. Comme l'a montré l'arrêt *Manushaqe*⁴¹, la Cour européenne des droits de l'homme a parfaitement conscience de la spécificité de la situation albanaise, dont elle est prête à tenir compte lorsqu'elle analysera la situation juridique du pays au cours d'une nouvelle procédure, une fois que la Cour constitutionnelle aura tranché. L'appréciation de la proportionnalité de l'ingérence dans les droits des propriétaires tiendra dûment compte, en particulier, de l'analyse approfondie que contient le rapport explicatif de la loi n° 133/2015. Le nombre d'affaires en instance (40 000 environ) est un facteur indiscutable et reconnu. Cela élargira aussi quelque peu la marge d'appréciation du pouvoir législatif national, à partir du moment où il est décidé à régler le problème de façon définitive et sans discrimination.

³⁴ Voir Cour européenne des droits de l'homme 31.7.2012 (GC), n° 604/07 et autres, *Manushaqe Puto et autres c. Albanie*, paragraphe 110.

³⁵ Cour européenne des droits de l'homme 28.5.1985, n° 8225/78, *Ashingdane c. Royaume-Uni*, paragraphe 57.

³⁶ Cour européenne des droits de l'homme 28.9.2004 (GC), n° 44912/98, *Kopecký c. Slovaquie*, paragraphe 37.

³⁷ *Grabenwarter*, Convention, p. 376.

³⁸ Cour européenne des droits de l'homme (GC) 25.10.2012, *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie*, paragraphes 112 sq.

³⁹ *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie* [GC], op. cit., paragraphe 119.

⁴⁰ *Manushaqe Puto et autres c. Albanie*, op.cit., paragraphes 110-118.

⁴¹ Cour européenne des droits de l'homme 31.7.2012 (GC), n° 604/07 et autres, *Manushaqe Puto et autres c. Albanie*, paragraphes 110 sq.

41. Le gouvernement albanais a calculé que si les indemnisations devaient être versées selon les modalités prévues dans la législation antérieure, il en coûterait 814 milliards de leks (près de 6 milliards d'euros) et le processus prendrait 2713 ans (avec un budget annuel de 300 millions de leks). Le nouveau plan d'indemnisation permettrait de résoudre le problème en dix ans, à un coût de 50 milliards de leks⁴². Les lois antérieures de 1993, de 2004 et de 2006 sur les biens n'ont pas permis de régler efficacement le problème de la restitution ou de l'indemnisation, pour des raisons d'ordre surtout financier, mais aussi par suite d'occupation illicite des terres ou d'inefficacité des organismes. Cela s'est traduit par un arriéré considérable d'affaires, qui avoisine aujourd'hui les 40 000 dans l'ensemble du pays.

42. L'article 11 de la loi n° 133/2015 crée un fonds de financement de 50 milliards de leks sur dix ans. Mais rien n'est dit de la façon dont ce montant a été calculé, compte tenu de l'ensemble du budget de l'Etat et du PIB du pays. La loi ne donne pas non plus d'estimation des recettes de la vente aux enchères de biens (article 13 de la loi n° 133/2015). Il convient en outre de prendre en considération les coûts qu'occasionneront à l'Etat les besoins de personnel, d'équipement, de coordination entre les organismes et de mécanismes de recours, le développement économique à venir et les recettes fiscales concernées.

43. Dans l'arrêt *Manushaq*, la Cour européenne des droits de l'homme avait souligné à quel point il est important de fixer dans la loi des calendriers réalistes à valeur impérative, tenant compte de chaque étape du processus⁴³. La loi n° 133/2015 fixe de clairs délais de mise en œuvre de la législation dérivée (voir les trois règlements évoqués ci-dessus) et de réalisation de chaque étape de la procédure (de la requête au recours) ainsi que pour les activités de l'Agence de gestion des biens. C'est une excellente chose, mais aucune explication n'est donnée sur la façon dont ont été calculés ces délais, ni sur ce qui permet de les juger réalistes.

44. Eu égard à la situation particulière de l'Albanie, on peut donc tout à fait dire qu'il s'agit d'un nouveau cadre juridique effectif, susceptible d'entraîner une réduction de l'indemnisation des anciens propriétaires, mais qui satisfait au critère de proportionnalité de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH. Il paraît en particulier raisonnable que la loi n° 133/2015 se fonde sur la classification cadastrale des biens au moment de l'expropriation sans que cela soit considéré comme une disproportion extrême entre la valeur cadastrale officielle des biens et l'indemnisation des anciens propriétaires.

IV. Conclusions

45. Le présent document est un mémoire *amicus curiae* destiné à la Cour constitutionnelle d'Albanie. Il n'a donc pas pour but de définir une position définitive sur la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi no 133/2015 sur le traitement des biens et l'achèvement du processus d'indemnisation, mais simplement de donner à la Cour matière à réflexion sur leur compatibilité avec les normes européennes, afin de lui faciliter leur examen au regard de la Constitution albanaise. C'est à la Cour constitutionnelle albanaise qu'il revient de donner en dernière instance une interprétation contraignante de la Constitution et de se prononcer sur la constitutionnalité des lois nationales.

46. Les quatre questions que pose la Cour constitutionnelle à la Commission de Venise portent essentiellement sur la compatibilité de la loi n° 133/2015 avec (la Constitution et) l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH.

⁴² [CDL-REF\(2016\)049](#), op.cit., p. 59.

⁴³ *Manushaq Puto et autres c. Albanie*, op.cit., paragraphe 116.

47. Le problème de la restitution des biens ou de l'indemnisation des propriétaires a donné lieu en Albanie à des décisions d'autorités administratives ou judiciaires, qui ont elles-mêmes été à l'origine de situations diverses.

48. Les décisions administratives ou judiciaires définitives qui précisent le montant de l'indemnité à verser, mais qui n'ont pas encore été exécutées, suscitent indéniablement une espérance légitime, et ne feront pas l'objet d'un réexamen en vertu de la loi n° 133/2015. Dans cette catégorie de cas, il n'y a pas d'ingérence au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH pour autant que lesdites décisions sont dûment exécutées.

49. On ne voit pas clairement dans quelle mesure les décisions de restitution ou d'indemnisation superficielles qui ne se fondent pas sur la valeur financière suscitent une espérance légitime.

50. Le dispositif d'indemnisation mis en place avec la loi no 133/2015 prévoit un mode d'évaluation différent, qui pourrait réduire les indemnités accordées. Même si une indemnisation inférieure ne saurait être assimilée à une expropriation formelle, on peut tout à fait y voir une « autre ingérence » couverte par l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH.

51. La loi no 133/2015, dûment complétée par ses trois règlements, constitue une claire base juridique. L'ingérence semble donc posséder une base juridique suffisamment claire et détaillée.

52. L'ingérence paraît en outre poursuivre un but légitime, puisque la loi no 133/2015 vise à clore le processus de traitement des biens par la reconnaissance et l'indemnisation. Eu égard aux divers problèmes rencontrés dans la mise en œuvre effective des restitutions et indemnisations en Albanie, les intentions qui sous-tendent la loi n° 133/2015 semblent bien servir l'utilité publique au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

53. L'ingérence est proportionnée si la possibilité d'abonder le fonds d'indemnisation de 50 milliards de leks affecté au dispositif sur une période de 10 ans a été soigneusement calculée sur la base de l'ensemble du budget de l'Etat et du PIB albanais.

54. Eu égard à la situation particulière de l'Albanie, on peut donc tout à fait dire que la loi n° 133/2015 constitue un nouveau cadre juridique effectif, susceptible d'entraîner une réduction de l'indemnisation des anciens propriétaires, mais qui satisfait au critère de proportionnalité de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH. Il paraît en particulier raisonnable que le texte se fonde sur la classification cadastrale des biens au moment de l'expropriation sans que cela soit considéré comme une disproportion extrême entre la valeur cadastrale officielle des biens et l'indemnisation des anciens propriétaires.

55. Les éléments de réflexion apportés ci-dessus devraient aider la Cour constitutionnelle à procéder à l'appréciation de la loi *in abstracto*. La question de savoir si l'indemnisation des propriétaires expropriés en Albanie respecte ou non les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH se décidera toutefois en fin de compte au vu de la mise en œuvre effective de la loi n° 133/2015 et de son application par les autorités nationales. Il appartiendra aux autorités albanaises de faire en sorte que les buts de ce texte ne restent pas lettre morte.

56. La Commission de Venise demeure à la disposition de la Cour constitutionnelle d'Albanie pour tout complément d'assistance dont elle pourrait avoir besoin.