



Strasbourg, le 8 septembre 2004
CCS 2004/10

Diffusion restreinte
CDL-JU (2004)049
Fr. seul

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec
LA COUR CONSTITUTIONNELLE D'ARMENIE

IXe CONFERENCE INTERNATIONALE DE EREVAN

**LE PRINCIPE D'ETAT DE DROIT DANS LA
PRATIQUE DE LA JUSTICE
CONSTITUTIONNELLE**

Erevan, les 15-16 octobre 2004

« Andorre et son Tribunal constitutionnel »

François LUCHAIRE, Andorre

Introduction

Andorre Etat souverain situé dans les Pyrénées avec une frontière espagnole et une frontière française présente deux particularités.

En premier lieu Andorre, membre de l'ONU et du Conseil de l'Europe compte près de 70.000 habitants mais seulement 20.000 ont la nationalité andorrane alors qu'y résident près de 30.000 Espagnols, 7.000 Portugais et 4.500 Français.

En second lieu Andorre a deux chefs d'Etats, deux co-princes, l'un est à Paris c'est le Président de la République française, l'autre est l'Evêque d'Urgel, petite localité espagnole à 10 km d'Andorre.

Le Conseil d'Etat français a toujours considéré que lorsque le Président de la République agissait en tant que co-prince d'Andorre il était une autorité étrangère ; ses actes n'avaient pas besoin d'être contresignés par les ministres français et n'étaient pas susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat.

Depuis qu'Andorre dispose d'une Constitution et donc de sa pleine souveraineté, c'est à dire depuis 1993, ses deux co-princes ne dirigent pas le pays qui élit un parlement législateur, c'est le Conseil général ; Andorre dispose d'un chef de Gouvernement élu par le Conseil général et responsable devant lui.

Les deux co-princes ont donc un rôle honorifique et de représentation comparable à celui de la reine d'Angleterre ou du roi d'Espagne.

Ils ont cependant une attribution que n'ont pas la reine d'Angleterre ou le roi d'Espagne ; chacun d'eux peut saisir le Tribunal constitutionnel.

Composition du Tribunal constitutionnel

Ce tribunal dont j'ai été membre pendant six ans et que j'ai présidé pendant deux ans est régi par la Constitution et par une loi dite « qualifiée » (c'est le titre donné aux lois les plus importantes) du 3 septembre 1993 modifiée le 22 avril 1999.

Le Tribunal se compose de quatre membres nommés pour huit ans : deux sont élus par le Conseil général ; chacun des co-princes désigne un autre membre. Ils peuvent ne pas être andorrans ; quand j'étais membre du Tribunal il y avait un Andorran d'ailleurs nommé par le Président de la République française ; maintenant il n'y en a plus car tout juriste andorran de haute qualité ne pouvant être à la fois avocat et membre du Tribunal, préférera rester avocat. Il y a donc aujourd'hui deux Français et deux Espagnols qui sont professeurs de droit dans leur pays respectif.

Les premières nominations ont été faites pour deux, quatre, six et huit ans ce qui a permis par la suite un renouvellement partiel des membres qui sont ensuite nommés pour huit ans.

Quatre juges cela peut conduire à un partage égal des voix. Qui aura alors une voix prépondérante ? Ce ne peut être le président car la nomination à la présidence se fait tous les deux ans à tour de rôle entre les membres ; le président n'a donc aucune autorité sur les autres membres. Une solution originale a donc été trouvée : elle consiste à donner une voix prépondérante dans

chaque affaire au rapporteur car c'est lui qui connaît le mieux le dossier ; les rapporteurs se succèdent à tour de rôle pour chaque affaire.

Attributions du Tribunal

Il est l'interprète suprême de la Constitution ; il siège en tant qu'organe juridictionnel et ses décisions s'imposent au pouvoir public et aux personnes privées.

Trois catégories de personnes peuvent le saisir.

1) Ce sont d'abord des personnes publiques : un co-prince, le chef du Gouvernement, 1/5^e des membres du Conseil général, ou encore trois communes (Andorre en possède sept) ; le recours peut être formé contre une loi ou un décret pris en vertu d'une délégation législative ou encore le règlement du Conseil général. Au lieu d'un recours contre le texte il peut être saisi d'une demande d'avis préalable avant la publication du texte.

Il peut aussi être saisi d'une demande d'avis sur la constitutionnalité d'un traité international ; s'il estime que ce traité est contraire à la Constitution Andorre ne peut le ratifier que si la Constitution est révisée. Le cas ne s'est jamais produit.

Enfin il peut être saisi par l'une des autorités citées en cas de conflits de compétence entre les co-princes, le Conseil général, le Gouvernement, les communes et le Conseil supérieur de la justice.

2) C'est ensuite un tribunal qui éprouve un doute raisonnable sur une loi ou un décret pris en vertu d'une délégation législative ; il peut en effet saisir le Tribunal constitutionnel d'une question préjudicielle pour lui demander de se prononcer sur cette constitutionnalité.

3) Ce sont enfin les particuliers ; ceux-ci peuvent le saisir d'un recours dit d'« empara » (amparo en espagnol) contre un acte des pouvoirs publics mais seulement quand cet acte a porté atteinte à l'un des droits fondamentaux de ce particulier ; depuis la loi du 22 avril 1999 ce particulier doit d'abord saisir de la question le juge ordinaire.

Le ministère public a la même possibilité en cas de violation du droit fondamental de s'adresser à une juridiction.

Dans tous les cas le Tribunal constitutionnel doit se prononcer dans les deux mois ; quand le recours est formé contre un acte positif, son dépôt n'a pas d'effet suspensif.

La première affaire jugée par le Tribunal le fut sur un recours des co-princes. L'opinion publique s'imaginait que le tribunal leur donnerait raison ; ce fut le contraire et cela a suffi pour donner au Tribunal une bonne place dans l'opinion publique.

Le Tribunal constitutionnel et l'état de droit

La Constitution de la principauté proclame dans son article 1^{er} (alinéa 2) que « l'Etat andorran respecte et promeut, dans son action, les principes de liberté, d'égalité, de justice, de tolérance, de défense des droits de l'homme, ainsi que la dignité de la personne ».

Dans le titre II consacré aux droits et libertés l'article 4 de la Constitution reprend la même idée en affirmant : « l'intangibilité de la dignité humaine » et garantissant « en conséquence les droits inviolables et imprescriptibles de la personne qui constituent le fondement de l'organisation politique, de la paix sociale et de la justice ».

Le Tribunal constitutionnel dans sa décision 43-2003 du 9 mai 2003 a rappelé que « la dignité de la personne est le fondement de l'organisation politique » de l'Andorre comme aussi la garantie de la santé (article 30 de la Constitution).

En conséquence et en application de l'article 33 de la Constitution il a considéré que les pouvoirs publics devaient s'efforcer d'assurer à chacun « un logement digne » ; c'est notamment une tâche des communes puisque l'urbanisme relève de leur compétence.

Ainsi la dignité et les droits inviolables et imprescriptibles de la personne humaine constituent l'état de droit tel que le conçoit le Tribunal constitutionnel.

La protection de cet état de droit par le Tribunal constitutionnel apparaît surtout avec le procédure d'empara.

En dix ans depuis 1993 date de sa création et jusqu'à la fin de 2003 le Tribunal a été saisi de 113 recours d'empara ; 38 ont obtenu satisfaction au moins partiellement, 71 ont été rejetés. Certains recours ont été déposés par le ministère fiscal c'est à dire le procureur de l'Etat particulièrement soucieux du respect de la procédure judiciaire.

En effet ces recours ont essentiellement pour objet de redresser des erreurs supposées de procédure : inégalité des parties au procès, méconnaissance des droits de la défense, atteinte à la présomption d'innocence.

Certains de ces recours mettent en cause des droits fondamentaux et notamment le respect de la vie privée en rappelant l'article 14 de la Constitution qui dispose que « toute personne a droit au respect de son intimité, de son honneur et de son image. Chacun a droit à la protection de la loi contre les interventions illégales dans sa vie privée ou familiale ».

Les droits fondamentaux évoqués par ces recours portent sur :

- Le droit au juge
- Le caractère équitable du procès
- La compétence d'un tribunal impartial établi avant les faits qu'il aura à jugé
- La durée raisonnable du procès
- Les droits de la défense
- Le droit de ne pas faire une déclaration contre soi-même
- La présomption d'innocence.

Le Tribunal constitutionnel a ainsi considéré que la présomption d'innocence s'étendait au-delà de la matière pénale et notamment dans toute procédure pouvant aboutir à une sanction administrative.

La Déclaration universelle des droits de l'homme est souvent évoquée car l'article 5 de la Constitution l'a intégrée dans le droit andorran. Elle apparaît quinze fois dans le recueil du Tribunal constitutionnel de l'an 2000 et dans huit sentences de cette année 2000 ; la convention européenne pour la sauvegarde des liberté apparaît aussi, comme également les principes d'égalité et de sécurité juridique comme enfin le droit de propriété et la liberté d'entreprendre.

Les droits fondamentaux connaissent-ils des limites ? Il en est de deux sortes.

L'une est très exceptionnelle : l'article 22 de la Constitution ne permet pas de saisir le Tribunal constitutionnel d'un recours contre une décision judiciaire relative à l'expulsion d'un étranger résidant légalement en Andorre (article 41-2 de la Constitution).

La deuxième limitation est beaucoup plus importante : elle résulte de la jurisprudence du Tribunal constitutionnel : lorsque celui-ci rencontre deux droits fondamentaux qui se contredisent, leur conciliation n'est pas toujours possible ; il faut donc limiter l'un pour appliquer l'autre. Voici un exemple de ce problème : un photographe avait obtenu de trois skieurs l'autorisation de les photographier dans une descente difficile. Il y eut un accident mortel pour ces trois skieurs. Leur famille a alors réclamé les photographies. Se trouvaient alors en opposition le droit à l'intimité familiale d'un côté et de l'autre côté la liberté d'entreprendre et le droit de propriété ; dans sa décision rendue en 2003 le Tribunal a fait prévaloir ce deuxième aspect.

La protection du Tribunal constitutionnel s'étend aux collectivités territoriales.

D'une part trois paroisses peuvent se grouper pour former un recours contre une loi votée par le Conseil général ; cette procédure a surtout été utilisée en matière fiscale.

D'autre part le Tribunal constitutionnel règle les conflits de compétence entre les organes constitutionnels ; il s'agit de conflits opposant les co-princes, le Conseil général, le Gouvernement, le Conseil supérieur de la justice et enfin les communes ; plusieurs conflits de compétence ont opposé le Gouvernement aux communes ; c'est ainsi que le 9 mai 2003 le Tribunal constitutionnel a reconnu le droit d'une commune à aider à la construction d'habitations puisque les communes sont compétentes en matière d'urbanisme ; mais le Tribunal a jugé que pour toute construction aidée par une commune celle-ci devait fournir un certificat de salubrité qu'il appartient au Gouvernement d'établir puisque d'après la Constitution il doit assurer la protection de la santé.

En dix ans le Tribunal n'a statué que dix fois sur les conflits de compétence dont trois fois seulement à propos de la compétence des communes.

Paraissent plus importants – non par leur nombre, mais par leur objet – les recours formés contre les lois ou les décrets pris sur délégation législative. Le Tribunal constitutionnel peut être saisi soit directement comme il a été dit ci-dessus soit indirectement par une juridiction qui éprouve des doutes sur la constitutionnalité d'une loi ou d'un décret pris sur délégation. En dix ans le Tribunal a, de ce chef, été saisi seize fois ; il a donné raison à cinq reprises totalement ou partiellement aux requérants. Il a été saisi quatre fois par les co-princes et leur a donné raison à trois reprises.

En conclusion

Il faut rappeler que la Constitution de la Principauté d'Andorre est très détaillée – elle est même progressiste – pour tout ce qui concerne les droits et libertés de la personne humaine. Les juridictions et donc le Tribunal constitutionnel n'ont donc pas dans ce domaine à accomplir une grande oeuvre de construction ou d'innovation. Tout se trouve dans la Constitution.