



XVI^e Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes
XVIth Congress of the Conference of European Constitutional Courts
XVI. Kongress der Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte
XVI Конгресс Конференции европейских конституционных судов

**Rapport national / National report / Landesbericht /
национальный доклад**

PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE / PRINCIPALITY OF ANDORRA /
FÜRSTENTUM ANDORRA / КНЯЖЕСТВО АНДОРРА

The Constitutional Tribunal of the Principality of Andorra
Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra

Français / French / Französisch / французский

XVI Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes en 2014

La coopération entre les Cours constitutionnelles en Europe – Situation actuelle et perspectives

Questionnaire devant servir de base aux rapports nationaux

I. Les Cours constitutionnelles entre le droit constitutionnel et le droit européen

1. La Cour constitutionnelle est-elle tenue par la loi de prendre en compte le droit européen lorsqu'elle exerce ses attributions?

La Constitution andorrane, approuvée par référendum populaire le 14 mars 1993 et entrée en vigueur le 4 mai 1993, intègre la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948, dans l'ordre juridique andorran (article 5).

L'article 3 alinéas 3 et 4 de la Constitution dispose :

« 3. *L'Andorre reconnaît les principes de droit international public universellement admis.*

4. *Les traités et les accords internationaux s'intègrent dans l'ordre juridique andorran dès leur publication au Bulletin Officiel de la Principauté d'Andorre, et ne peuvent être modifiés ou abrogés par la loi. »*

L'article 3 de la Loi qualifiée du Tribunal Constitutionnel précise que le Tribunal Constitutionnel de l'Andorre n'est soumis qu'à la Constitution et à sa Loi qualifiée, et, il a toujours interprété que la Convention européenne des droits de l'homme fait partie de l'ordre juridique andorran, selon les dispositions de l'article 3.4 de la Constitution, malgré

qu'elle ne soit pas une norme constitutionnelle. Il n'est donc pas soumis directement, bien que cette Convention puisse être utilisée comme élément d'interprétation. (Arrêt du 12 mai 2000, affaire 2000-3-RE) « *l'évocation des droits protégés par la Convention européenne des droits de l'homme n'appartient pas au domaine juridique de ce recours en protection constitutionnelle. Il existe plusieurs raisons qui garantissent ce manque d'appartenance : premièrement, parce que notre ordre juridique constitutionnel contient, sans le moindre doute, des niveaux de protection des droits constitutionnels qui sont supérieurs et d'une plus grande intensité que ceux offerts par cette Convention européenne ; deuxièmement, parce que malgré qu'ils soient reconnus par la Constitution et intégrés dans l'ordre juridique interne (art. 3.4 de la Constitution) les traités et accords internationaux ne sont pas des règles constitutionnelles, même s'ils peuvent être utilisés comme des éléments d'interprétation ; et troisièmement et par conséquent, parce que les seuls droits protégés par le recours en protection constitutionnelle sont ceux auxquels la Constitution (art. 41 alinéas 1 et 2) s'y réfère expressément. »*

Le Tribunal le rappelle souvent dans ses décisions (v. par exemple affaire 2013-6-RE, arrêt du 15 juillet 2013 : « *il faut préciser d'emblée, comme nous avons déclaré dans de nombreuses occasions, que la Convention pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales alléguée par le requérant ne consacre pas des droits susceptibles d'être soutenus lors d'un recours en protection constitutionnel (d'empara) devant ce Tribunal Constitutionnel. Cette Convention et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme doivent être utilisées par tous les juges et les tribunaux andorrans, inclus le Tribunal Constitutionnel, pour interpréter et pour appliquer les droits fondamentaux susceptibles d'être constitutionnellement protégés et inscrits dans la Constitution andorrane, mais ce n'est que la méconnaissance de ces droits qui peut être objet de jugement par le Tribunal Constitutionnel. »*

Dans une affaire, dans laquelle il était demandé au Tribunal Constitutionnel de se prononcer sur la conformité de certains articles du Code de procédure pénale à la Convention européenne (affaire 2010-1, 2, 3 i 4-PI, arrêt du 7 septembre 2010), le Tribunal constitutionnel a précisé qu'il était la seule institution compétente pour être « *l'interprète suprême de la Constitution* », conformément à l'article 95.1 de la Constitution et, par conséquent, qu'il était le juge de la constitutionnalité des lois mais pas de leur conventionnalité.

2. Pouvez-vous citer des exemples de référence à des sources de droit international par exemple

a) la Convention européenne des droits de l'homme,

Concernant le délai raisonnable, contenu dans le droit à un procès équitable de l'article 10 de la Constitution et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme : Arrêt du 14 mars 2001, affaire 2000-17-RE, arrêt du 2 décembre 2004, affaire 2004-9-RE, ou encore arrêt du 25 mai 2007, affaire 2007-2-RE : « ... *la durée raisonnable du procès est un concept juridique indéterminé, car son contenu n'est pas préétabli en termes de temps ou avec des critères précis et déterminés. Il a aussi affirmé qu'il faut définir les critères généraux permettant d'obtenir un procès sur la logique de la durée du procès. Des critères raisonnables que ce Tribunal a trouvés dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 6 de la Convention européenne qui a servi de modèle au constituant andorran pour rédiger l'article 10 de la Constitution. De cette jurisprudence européenne il peut être déduit que la durée raisonnable dépend de la complexité de l'affaire, de la conduite des plaideurs et de l'attitude des pouvoirs publics, entre d'autre la justice elle-même, la responsabilité de cette durée dépendra donc de l'incidence de l'un ou de l'autre des facteurs.* »

L'arrêt du 7 septembre 2013, affaire 2013-19-RE, se prononçant dans le cadre d'un recours d'*habeas corpus*, cite expressément les articles 5.2 et 6.3 de la Convention européenne sur les droits à la liberté et la sûreté et à un procès équitable qui exigent que toute personne arrêtée ou accusée soit informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle, car le contenu de ces deux articles se retrouve dans la législation andorrane (articles 9.1 de la Constitution et 24 du Code de procédure pénale).

b) la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Par exemple, dans l'arrêt du 8 juin 2009, affaire 2009-1-RE, le Tribunal Constitutionnel, pour analyser le droit à la présomption d'innocence contenu dans l'article 10.2 de la Constitution, se réfère à l'article 48 §1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union

européenne qui énonce que « *tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie* ».

c) d'autres instruments de droit international en vigueur au niveau européen,

Encore pour définir le droit à la présomption d'innocence, le Tribunal Constitutionnel cite aussi dans l'arrêt ci-dessus cité l'article 14-2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui proclame que « *toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie* ».

Et dans l'arrêt du 15 mars 2012, affaire 2011-24-RE, le Tribunal cite l'article 267 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne par les pays membres, « *qui pour les questions préjudicielles devant le Tribunal de Justice de l'Union Européenne prévoit la saisine par les organes juridictionnels eux-mêmes, dans nombre d'ordonnancements juridiques voisins qui connaissent la formule de la question préjudicielle, ce n'est pas au juge du principal, mais aux parties, qu'il appartient de saisir la juridiction compétente pour en connaître et qui est dans l'obligation de statuer sur la demande qui lui est faite.* »

d) d'autres instruments de droit international en vigueur au niveau international ?

Arrêt du 2 avril 2012, affaire 2011-37-RE, à propos de l'intérêt supérieur de l'enfant, le Tribunal Constitutionnel cite l'article 9 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant concernant le droit du fils à maintenir des relations personnelles et des contacts directs avec leurs parents.

3. Le droit constitutionnel de votre pays contient-il des dispositions qui **imposent** la prise en compte des décisions des Cours européennes ?

Non, il n'en contient pas. Cependant, le Tribunal Constitutionnel andorran connaît la jurisprudence des autres Cours européennes et en tient compte :

Affaire 2000-17-RE, arrêt du 14 mars 2001 : « *C'est pour cela que dans le domaine juridique européen (Cour européenne des droits de l'homme) et dans les Cours constitutionnelles voisines, il a été accepté, à l'unanimité, des standards d'appréciation qui permettent de déterminer quand se trouve-t-on devant une durée excessive, non justifiée*

ou non raisonnable des procès. Ces standards d'appréciation font référence à la nature de l'affaire, à sa complexité, à la durée moyenne pour des affaires similaires et, surtout à l'attitude et à la conduite pendant le procès des plaideurs et des autorités publiques, judiciaires ou non judiciaires. »

Arrêt du 3 décembre 2008, affaire 2008-16-RE : *« Toutefois, pour se prononcer de façon pertinente sur la recevabilité du recours d'empara dont il était saisi, le Tribunal Constitutionnel ne devait pas se limiter à l'analyse littérale des seuls articles 41 de la Constitution et 95 de la Loi qualifiée. Il lui appartenait aussi, en procédant à une interprétation de bonne foi, de tenir compte de l'esprit des dispositions constitutionnelles et législatives en cause, de les éclairer par d'autres textes, aussi bien de droit interne que, le cas échéant, de droit international, dès lors qu'ils ne seraient pas sans rapport avec le cas de l'espèce, enfin de ne pas négliger les solutions jurisprudentielles préexistantes qui pourraient éventuellement le concerner. »*

4. De quelle manière la jurisprudence de la Cour constitutionnelle est-elle influencée **de fait** par la jurisprudence des Cours européennes ?

Elle est certainement influencée par le fait que les magistrats qui composent le Tribunal Constitutionnel andorran sont souvent des professeurs de droit des pays voisins (l'Espagne et la France), et parfois même, ils ont été membres dans d'autres Cours constitutionnelles européennes et ils connaissent bien leur jurisprudence.

Ex. Arrêt du 8 juin 2009, affaire 2009-1-RE : *« et si l'on cherche là encore à l'interpréter sous l'éclairage du droit comparé, l'effacement andorran semble plus proche de ce que, par exemple, le droit pénal français envisage sous le vocable de « prescription ». Formule avec laquelle la peine prescrite est certes réputée exécutée, mais sans que disparaissent les faits qui l'avaient motivée et qui demeurent en dépit de l'effacement de leurs conséquences juridiques. »*

5. Dans ses arrêts, la Cour constitutionnelle se réfère-t-elle régulièrement à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne et/ou de la Cour européenne des droits de l'homme ? Quels sont les exemples les plus marquants ?

Dernièrement, le Tribunal Constitutionnel se réfère fréquemment à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, compte tenu du fait que les requérants utilisent et citent souvent, comme argument pour soutenir la méconnaissance de leurs droits, la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne. Le Tribunal constitutionnel se doit de répondre à ces arguments, mais il rappelle cependant que la Convention n'est pas une norme constitutionnelle, et donc qu'elle ne peut pas remplacer les dispositions de la Constitution andorrane, et que tout comme la jurisprudence de la Cour européenne, elle n'est qu'un critère d'interprétation de cette Constitution (affaire 2010-1, 2, 3 i 4-PI, arrêt du 7 septembre 2010).

Exemples :

Arrêt du 12 mai 2000, affaire 2000-3-RE « *C'est en se fondant sur une lecture attentive de l'article 10 de la Constitution et des principes d'interprétation qui viennent d'être exposés ci-dessus, que le Tribunal constitutionnel a jugé, par analogie avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, que le non-respect d'un délai raisonnable dans le cadre d'une procédure constituait une violation des règles du procès équitable.* »

Arrêt du 25 mai 2007, affaire 2007-2-RE, « *Pour formuler ces critères, nous pouvons utiliser la jurisprudence abondante et constante de la Cour européenne des droits de l'homme sur la formule identique de l'article 6 de la Convention, formule qui est à l'origine de celle utilisée par le législateur andorran de 1993. Par conséquent, comme il avait déjà été signalé dans la décision susvisée de 2001, nous devons indiquer que la complexité de l'affaire soumise au Tribunal, la conduite des plaideurs et l'attitude des pouvoirs publics, parmi lesquels se trouve la justice, sont les critères qu'il faut retenir pour déterminer, au cas concret, si la durée du procès est raisonnable ou ne l'est pas. Et il faut prendre comme référence tout le procès, depuis le début jusqu'à la fin (par exemple Arrêt de la CEDH du 29 mai 1986), en incluant même la condamnation aux dépens (arrêt de la CEDH du 23 septembre 1997) et il faut aussi porter une attention spéciale à la suspension injustifiée de l'exécution (arrêt de la CEDH du 28 juillet 1999) puisque c'est la mise en exécution de la*

décision qui en dernière instance satisfait la prétention de celui qui a porté une affaire devant la justice. »

Ou encore des exemples plus récents, les arrêts du 7 septembre 2013, rendus dans les affaires 2013-4 i 8-RE et 2013-19-RE, sur le droit à la liberté et le droit à être correctement informé des chefs d'accusation.

6) Pouvez-vous citer des exemples où il y a eu divergence entre la jurisprudence de votre cour constitutionnelle et celle des Cours européennes ?

La Cour européenne des droits de l'homme a condamné trois fois l'Andorre :

- La première, dans l'affaire Pla et Puncernau (arrêt de la CEDH du 13 juillet 2004) sur le droit de succession d'un fils adoptif car il ne pouvait pas être considéré comme « *un fils d'un mariage légitime et canonique* » comme le précisait le testament en cause. Le Tribunal Constitutionnel avait fait prévaloir le principe de la liberté de tester, comme étant une manifestation du principe général de la liberté civile, et la Cour européenne a déclaré qu'il avait eu violation de l'article 14 de la Convention (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 8 (respect au droit à la vie privée).

- La deuxième, dans l'affaire Vidal Escoll et Guilan Gonzalez (arrêt de la CEDH du 29 juillet 2008), le Tribunal Constitutionnel a considéré que les expropriations ont eu pour effet de transformer le droit des requérants à obtenir la démolition de la partie concernée des immeubles litigieux en un droit à indemnisation et de rendre en conséquence sans objet leur demande d'exécution de l'arrêt du 28/05/2003 du Tribunal supérieur de Justice. La Cour européenne a relevé que depuis le 28 mai 2003, la commune aurait dû prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la décision judiciaire. Or, les décisions de justice en faveur des requérants ont été dénuées de toute portée par la régularisation ultérieure de la situation des immeubles litigieux, au moyen de l'expropriation d'une partie de la propriété de chaque requérant. Par ailleurs, la Cour européenne a estimé que la décision d'exproprier les propriétés des requérants ne pouvait être considérée comme une situation exceptionnelle tendant à justifier la non-exécution d'un arrêt définitif. Elle a noté en outre

que le gouvernement andorran n'avait pas démontré que les requérants aient bénéficié de l'indemnisation prévue, et donc qu'il y avait eu violation de l'article 6§1 de la Convention.

- La troisième, dans l'affaire Ute Saur-Vallnet (arrêt de la CEDH du 29 mai 2012), sur le non-épuisement des voies de recours internes, le Tribunal Constitutionnel l'avait déclaré irrecevable en indiquant que la requérante ne pouvait pas se prévaloir d'un « fait nouveau », la situation du magistrat étant un fait objectif et public depuis des années et la requérante n'ayant pas prouvé qu'elle n'en avait effectivement eu connaissance que le jour où elle avait formé sa demande, alors que la Cour européenne a décidé que « *l'interprétation particulièrement stricte faite par la chambre administrative du Tribunal supérieur de justice et par le Tribunal constitutionnel d'une règle de procédure a privé la requérante de la possibilité de faire examiner son recours en nullité.* »

7) Est-ce que, suite à la prise en compte par la Cour constitutionnelle de votre pays, d'autres cours / tribunaux nationaux prennent également en compte la jurisprudence des Cours européennes ?

Sans doute les juridictions ordinaires prennent en compte de la jurisprudence de notre Tribunal et de celle des autres Cours européennes, comme critère d'interprétation des dispositions législatives et constitutionnelles.

8) Est-ce que, dans la jurisprudence des Cours européennes, il y a des arrêts dans lesquels on peut reconnaître l'influence de la jurisprudence des Cours constitutionnelles nationales ?

Nous ne sommes pas en mesure de répondre à cette question.

II. L'influence réciproque des Cours constitutionnelles

1. Est-ce que la Cour constitutionnelle se réfère dans ses arrêts à la jurisprudence d'autres Cours constitutionnelles (européennes ou non-européennes) ?

Le Tribunal Constitutionnel andorran cite parfois la jurisprudence d'autres Cours constitutionnelles, mais ce n'est pas habituel, même si indirectement il en est influencé.

Comme exemple, nous pouvons citer l'arrêt du 3 avril 1995, affaire 95-1-PI, sur la filiation obligatoire à la Chambre de commerce et de l'industrie dans lequel il cite un arrêt de la Cour constitutionnelle allemande et un autre du Tribunal constitutionnel espagnol.

Et aussi, l'arrêt du 7 septembre 2010, 2010-1, 2, 3 i 4-PI : « *Le Tribunal Constitutionnel a, en quelque sorte, fait sien le principe d'interprétation posé par l'article 10, § 2, de la Constitution espagnole selon lequel : « On interprète les normes relatives aux droits fondamentaux et aux libertés reconnues par la Constitution, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux traités et accords internationaux en la matière ratifiés par l'Espagne.*

Il découle d'ailleurs des jurisprudences de plusieurs autres cours constitutionnelles (Italie, Allemagne ou France par exemple), que les dispositions des traités internationaux, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme, n'ont en aucun cas valeur de norme constitutionnelle, mais qu'elles peuvent être utilisées par les juridictions nationales comme critère d'interprétation de leur Constitution.

De manière très précise, le Tribunal constitutionnel fédéral allemand a jugé que la Convention européenne, telle qu'elle est interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme, peut servir de guide aux juridictions allemandes tant que les droits fondamentaux découlant de la Convention européenne sont au moins aussi protecteurs que ceux de la loi fondamentale (affaire Görgülü, 14 octobre 2004, 2 BvR, 148/04).

Ce n'est que si la Constitution d'un pays assimile la Convention européenne à une norme constitutionnelle que celle-ci peut être considérée comme faisant partie, pour reprendre l'expression andorrane, de « l'ordre suprême » national. Cette situation est rare et se produit dans des cas isolés comme celui de l'Autriche. »

2. Si oui, est-ce que la Cour constitutionnelle a tendance à se référer en premier lieu à des arrêts provenant de pays de la même langue ?

Le Tribunal constitutionnel ne cite pas souvent la jurisprudence d'autres Cours, cependant compte tenu de la proximité, de la langue et du fait que notre Constitution se rapproche assez de la leur, la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel espagnol est la plus fréquemment citée.

3. Dans quels domaines du droit (droit civil, droit pénal, droit public) la Cour constitutionnelle se réfère-t-elle à la jurisprudence d'autres Cours constitutionnelles européennes ou non-européennes ?

Le Tribunal constitutionnel s'est référé à la jurisprudence des autres Cours constitutionnelles dans presque tous les domaines :

Exemples :

- Administratif : arrêt du 3 avril 1995, affaire 95-1-PI ou 15 mars 2012, affaire 2011-24-RE.
- Pénal : arrêt du 7 septembre 2010, affaire 2010-1, 2, 3 i 4-RE.
- Civil : arrêt du 8 janvier 1996, affaire 95-1-DP.

4. Peut-on constater une influence des arrêts de votre Cour constitutionnelle sur la jurisprudence de Cours constitutionnelles étrangères ?

L'Andorre est un petit pays et le Tribunal Constitutionnel ne connaît pas d'une grande quantité de recours, souvent il doit étudier des recours d'empara où les droits le plus souvent méconnus sont le droit au procès équitable, la durée irraisonnable du procès ou le droit d'accès au juge, par conséquent nous ne pensons pas que notre Tribunal soit une grande source de jurisprudence constitutionnelle pour les autres Cours européennes. En

outre, les arrêts et décisions sont publiés en catalan et ils ne sont pas traduits ni à l'anglais ni au français, ce qui rend d'autant plus difficile leur connaissance par les autres Cours.

5. Existe-t-il d'autres formes de coopération que celle de la réception réciproque de la jurisprudence ?

La réception réciproque de la jurisprudence est un moyen de coopération, mais aussi le fait de participer et d'organiser des colloques, conférences ou autres manifestations l'est aussi, puisqu'il s'agit là d'un échange de connaissances jurisprudentielles entre les magistrats constitutionnels. Les secrétariats des Cours constitutionnelles sont aussi en contact et toutes les questions ou doutes sont répondus via courriel et coopèrent entre eux.

III. L'influence réciproque des Cours européennes sur la jurisprudence des Cours constitutionnelles

1. Est-ce que le droit de l'Union européenne ou la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne telle que cités dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme exerce une influence sur la jurisprudence de votre Cour constitutionnelle ?

Certainement.

2. Quelle est l'influence que la jurisprudence des Cours constitutionnelles nationales peut avoir sur les rapports entre la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne ?

La jurisprudence du Tribunal Constitutionnel andorran ne doit pas avoir sûrement une grande influence.

3. Est-ce que les divergences entre la jurisprudence de la CEDH d'une part et celle de la CJUE d'autre part ont des effets sur la jurisprudence de votre Cour constitutionnelle ?

Pas vraiment.