



Conférence des Cours constitutionnelles européennes
Conference of European Constitutional Courts
Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte
Конференция Европейских Конституционных Судов

**LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE:
FONCTIONS ET RELATIONS AVEC LES
AUTRES AUTORITÉS PUBLIQUES**

*Rapport national pour le XV^{ème} Congrès de la Conférence
des Cours constitutionnelles européennes, présenté par
le Tribunal constitutionnel d'Andorre*

I. LES RAPPORTS DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE AVEC LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

- 1. Le rôle du Parlement (éventuellement du Gouvernement) dans la procédure de nomination des juges de la cour constitutionnelle (l'instance de contrôle constitutionnel). Après nomination, la même autorité a-t-elle la possibilité de révoquer les juges de la cour constitutionnelle ? Quels seraient les motifs / raisons d'une telle révocation ?**

Le Conseil général (le Parlement) désigne deux des quatre magistrats qui composent le Tribunal constitutionnel andorran, les deux autres magistrats sont désignés un par chaque Coprinco. Les magistrats désignés par le Conseil général sont élus à la majorité des trois cinquièmes du nombre de conseillers généraux de droit (actuellement le Parlement andorran est composé de 28 conseillers élus au suffrage universel). Dans tous les cas, la désignation d'un magistrat doit contenir la motivation suffisante garantissant l'adéquation de la personne à la fonction. La nomination des magistrats constitutionnels est publiée au Bulletin officiel de la Principauté d'Andorre.

Le Conseil général n'a pas la possibilité de révoquer les magistrats constitutionnels qu'il a désigné car pendant l'exercice de leur fonction les magistrats constitutionnels sont indépendants et inamovibles et ne peuvent être passibles d'une sanction, sauf pour les causes définies et sous la forme précisée par la loi qualifiée sur le Tribunal constitutionnel. Les magistrats constitutionnels cessent leur fonction: au terme de leur mandat, par renonciation volontaire, par décès, à cause d'une incapacité personnelle ou légale, à cause d'une condamnation pénale pour commission d'un délit dolosif et par l'imposition par le Tribunal lui-même d'une sanction disciplinaire pour la commission d'une faute qualifiée de très grave. Toute cause d'incapacité énoncée doit être appréciée par le Tribunal réuni en session plénière et portée à la connaissance de l'organe ayant désigné le magistrat en cause, afin qu'il procède à une nouvelle nomination. Dans tous les cas le non-exercice des fonctions pendant une période de plus de six mois consécutifs est considéré comme une cause d'incapacité.

- 2. Quel est le degré de l'autonomie financière de la cour constitutionnelle - en ce qui concerne l'établissement et la gérance du budget des dépenses ?**

Le Tribunal constitutionnel est maître de son budget, en effet, il a une totale indépendance budgétaire, une fois le projet de budget approuvé par le plein du Tribunal et, dans les délais prévus par la loi générale sur les Finances publiques, il le transmet au Chef du gouvernement pour son incorporation au projet de loi du budget général.

Le président du Tribunal constitutionnel est chargé de gérer le budget destiné au Tribunal avec l'aide de la Secrétaire générale. Il adresse des rapports au Conseil général et au Gouvernement sur le fonctionnement et les besoins du Tribunal.

3. En absence d'une consultation avec la cour même, est-il usuel ou possible que le Parlement porte des amendements à la loi d'organisation et de fonctionnement de la cour constitutionnelle ?

La Loi qualifiée sur le Tribunal constitutionnel andorran (LQTC) a été adoptée les 2 et 3 septembre 1993, elle a subi des modifications à quatre reprises, trois fois c'est le Tribunal constitutionnel qui a proposé ou qui a suggéré la modification de sa loi (19 mai 2006 sur le roulement de la présidence ; 28 juin 2002 sur la viabilité d'un recours direct d'inconstitutionnalité après que les conseillers généraux aient cessé, en prolongeant jusqu'à la date de constitution du nouveau Conseil Général leur qualité pour agir dans l'exercice d'un recours direct en inconstitutionnalité ; 14 décembre 1995 sur la procédure du contrôle préalable de constitutionnalité des accords internationaux auxquels fait référence l'article 64.2 de la Constitution) et une fois à l'instance du Parlement le 19 avril 1999 sur l'élimination du filtre du Ministère public pour le recours d'empara. Quant à l'organisation et au fonctionnement du Tribunal, c'est le Tribunal qui adopte son propre Règlement interne de fonctionnement (article 9 i) LQTC).

4. La cour constitutionnelle a-t-elle la compétence de vérifier la constitutionnalité des règlements d'organisation et de fonctionnement du Parlement, respectivement, du Gouvernement ?

La loi qualifiée sur le Tribunal constitutionnel ne cite expressément que le contrôle de constitutionnalité du Règlement du Conseil général, rien n'est dit sur le règlement d'organisation et de fonctionnement du Gouvernement. Le recours contre le Règlement du Conseil général ne peut être introduit que par un cinquième des parlementaires.

5. Le contrôle de constitutionnalité – précisez le type / les catégories d'actes à l'égard desquels il est exercé le contrôle.

Le Tribunal constitutionnel est compétent pour contrôler directement la constitutionnalité des lois, des décrets pris en vertu d'une délégation législative et du Règlement du Conseil Général, pour contrôler les lois, les décrets législatifs et les règles ayant force de loi, quelle que soit la date de leur entrée en vigueur, par le biais d'une procédure incidente d'inconstitutionnalité soulevée par les tribunaux ordinaires au cours d'un litige lorsque ceux-ci ont des doutes raisonnables et fondés sur la constitutionnalité de la norme dont l'application est nécessaire pour la solution du litige, et pour contrôler des lois et des traités internationaux préalablement à leur promulgation.

La Constitution prévoit ces procédures aux articles 98 a) et b), 99, 100 et 101 et elles sont développées dans les chapitres II, III et IV de la loi qualifiée sur le Tribunal constitutionnel : le recours direct d'inconstitutionnalité (de l'article 45 à 51), le procès incident d'inconstitutionnalité introduit par les tribunaux ordinaires (de l'article 52 à 58), la procédure préalable de contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux (de l'article 59 à 62) et la procédure d'avis préalable sur la conformité des lois à la constitution par demandés les coprinces (de l'article 63 à 68).

- 6. a) Selon le cas, le Parlement et le Gouvernement s'appliquent immédiatement à porter des amendements à la loi (respectivement, à un acte déclaré inconstitutionnel) pour les mettre en accord avec la Constitution, conformément à la décision de la cour constitutionnelle. Si oui, quel est le délai établi à cet égard? Existe-t-il, aussi, une procédure spéciale? Autrement, veuillez préciser les alternatives. Présentez des exemples.**

Aucun délai n'est prévu dans la loi pour que le Parlement et le Gouvernement s'appliquent immédiatement à porter des amendements à la loi déclarée non conforme à la Constitution. Les décisions confirmant l'inconstitutionnalité de toute ou d'une partie de la règle déférée à travers le recours direct, doivent déclarer la nullité absolue et la suppression des effets éventuellement créés pendant sa période de validité. A cette fin, en annexe à la décision, doit être publié, un tableau de validité des règles abrogées par les articles déclarés contraires à la Constitution et les parties concernées ont un délai de quinze jours au maximum pour solliciter devant les pouvoirs publics d'être rétablies dans la position juridique touchée par ces règles (article 51 alinéa 1 LQTC).

- 6. b) Le Parlement peut invalider la décision de la Cour Constitutionnelle : veuillez spécifier les conditions.**

Non, le Parlement ne peut pas invalider la décision du Tribunal constitutionnel puisque les décisions rendues par le Tribunal s'imposent aux pouvoirs publics et aux particuliers et les arrêts qu'il rend ont l'autorité de la chose jugée.

- 7. Existe-t-il des mécanismes de coopération institutionnalisée entre la Cour Constitutionnelle et d'autres organismes ? Si oui, quelle est la nature de ces contacts / quelles sont les fonctions et les prérogatives qui s'exercent des deux parts ?**

Il n'existe pas de mécanismes de coopération.

II. LA SOLUTION DES CONFLITS JURIDIQUES DE NATURE ORGANIQUE PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE

1. Quels sont les traits caractéristiques du contenu d'un conflit juridique de nature organique (constitutionnelle) surgi entre les autorités publiques ?

La Constitution et la loi qualifiée sur le Tribunal constitutionnel les appellent conflits de compétences entre des organes constitutionnels. Il s'agit d'un empiètement des compétences qui lui sont attribuées par la Constitution par un autre organe constitutionnel.

2. Précisez s'il incombe à la cour constitutionnelle de trancher de tels conflits.

C'est une autre des compétences du Tribunal constitutionnel andorran prévue par la constitution dans son article 98 d).

Si les actes, les décisions ou les dispositions normatives du Conseil général ou du Gouvernement envahissent le domaine de compétence réservé aux Comuns par la Constitution ou si les Comuns exercent des compétences réservées au Conseil général, au Gouvernement ou à un autre Comu, les organes lésés peuvent introduire un conflit de compétences devant le Tribunal constitutionnel.

La saisine du Tribunal constitutionnel est aussi possible lorsque le défaut d'exercice d'une compétence d'un organe général de l'Etat ou d'un Comu empêche, entrave ou porte atteinte à un autre organe dans l'exercice d'une compétence lui étant propre, ou viole un droit subjectif des particuliers.

3. Quelles sont les autorités publiques entre lesquelles ces litiges peuvent-ils survenir ?

Les conflits de compétence peuvent surgir entre les organes constitutionnels suivants : les Coprinces, le Conseil Général, le Gouvernement, le Conseil Supérieur de la Justice et les Comuns (qui sont les organes de représentation et d'administration des Paroisses, c'est-à-dire des collectivités publiques disposant de la personnalité juridique et du pouvoir d'édicter des normes locales, soumises à la loi, sous forme d'ordinations, de règlements et de décrets).

Les droits individuels des particuliers sont également protégés contre l'inactivité des pouvoirs publics, aussi bien en ce qui concerne les compétences territoriales qu'en ce qui concerne les organes constitutionnels généraux de l'Etat.

- 4. Les actes juridiques, les faits ou les actions susceptibles d'engendrer de tels conflits : sont-ils liés uniquement aux conflits relatifs à la compétence ou impliquent-ils aussi des situations, où une autorité publique peut contester la constitutionnalité d'un acte rendu par une autre autorité publique ? Si votre cour de contentieux constitutionnel a jugé de pareils litiges ; présentez des exemples.**

Dans le cas où l'empiètement des compétences serait dû à une loi du Conseil général ou à un décret législatif du Gouvernement, le conflit devra être réglé conformément à la procédure d'inconstitutionnalité prévue au chapitre II du Titre IV de la loi qualifiée du Tribunal constitutionnel, dans tous ses points, y compris celui de la qualité pour agir. Ce cas de figure ne s'est jamais produit dans ce Tribunal.

- 5. Quels sont les titulaires ayant le droit de saisir la cour constitutionnelle pour juger de semblables conflits ?**

Le recours direct pourra être présenté par un cinquième des membres de droit du Conseil général, par le chef du Gouvernement ou par trois Comuns.

- 6. Quelle est la procédure à résoudre un pareil litige ?**

Le recours est introduit par une demande qui doit contenir les formalités énoncées à l'article 36 de cette loi.

Si les demandeurs sont trois Comuns en plus, il doit être joint à la demande un certificat des accords pris par les organes collégiaux respectifs, en faisant apparaître la décision d'introduire le procès de contestation contre la règle en question.

Dans le cas prévu à l'alinéa précédent et dans celui de la contestation par un cinquième, au moins, des membres du Conseil, la demande doit être conjointe et partagée dans tous ses termes. Toutes les actions concernant le recours sont imputables à tous les codemandeurs. Le désistement de l'un d'entre eux entraîne la déchéance de l'action si le nombre de Comuns ou de conseillers exigé n'est plus respecté.

La recevabilité de la demande n'interrompt pas l'application de la règle déférée.

Lorsque la requête a été déclarée recevable par le Tribunal constitutionnel, le magistrat rapporteur moyennant une ordonnance doit en transférer une copie au Président de l'organe qui a dicté la règle déférée et au Ministère Public, pour qu'ils comparaissent et répondent à la demande dans les quinze jours naturels au plus tard.

Les réponses à la demande doivent contenir les allégations en fait et en droit estimées pertinentes; ils doivent apporter, le cas échéant, les moyens de preuve et la pratique de la preuve utiles à leurs intérêts; par ailleurs la documentation qui fait foi des conditions de représentation et de procuration doit y être jointe.

En cas de soumission conjointe du Ministère Public et de l'organe qui a dicté la règle déferée, à toutes les prétentions de la partie demanderesse, le Tribunal, moyennant une décision déclare l'inconstitutionnalité de ladite règle, sans d'autres démarches. En cas de soumission partielle, la cause se poursuit, mais la décision doit faire mention des effets de la soumission conformément aux termes signalés.

Une fois les réponses reçues, le magistrat rapporteur donne à toutes les parties, moyennant une ordonnance, un délai commun de sept jours naturels pour formaliser et exercer la preuve. Le rapporteur admet les réponses estimées appropriées aux prétentions des parties et déboute celles qu'il estime inadéquates, sans aucun recours ultérieur, puis il fixe les dates et les formes d'exécution dans les sept jours naturels suivants.

Une fois que la preuve a été exercée et la cause transférée aux parties, celles-ci peuvent exposer leurs conclusions au moyen d'un document dans un délai de sept jours additionnels.

Les actions de la procédure terminées, le Tribunal doit statuer dans les quinze jours qui suivent le jour de la présentation des conclusions par les parties et, en tout cas, dans un délai maximum de deux mois à compter de la date d'admission du recours.

La décision du Tribunal est portée à la connaissance des parties et envoyée pour être publiée au Bulletin officiel de la Principauté d'Andorre, date à laquelle elle prendra effet.

**7. Quelles sont les solutions que la cour constitutionnelle peut-elle décider ?
Veuillez présenter des exemples.**

Le Tribunal constitutionnel peut déclarer, en totalité ou en partie la règle déferée conforme ou non conforme à la constitution. Si elle est déclarée non conforme, le Tribunal prononce alors la nullité absolue et la suppression des effets éventuellement créés pendant sa période de validité. Pour ce faire, un annexe à la décision sera publié sous forme de tableau, qui indiquera de validité des règles abrogées par les prescriptions déclarées inconstitutionnelles. Les parties concernées disposent d'un délai de quinze jours au maximum pour solliciter devant les pouvoirs publics d'être rétablies dans la position juridique touchée par ces prescriptions.

**8. Modalités de mettre à l'œuvre la décision de la cour constitutionnelle :
actions menées par les autorités publiques visées après la solution du
conflit. Veuillez présenter des exemples.**

Les arrêts déclarant l'inconstitutionnalité partielle ou totale des normes contestées ont effet à partir de la date de leur publication au journal officiel de la Principauté. Sauf dans les cas d'une application rétroactive favorable, les effets en cours produits par ces normes avant leur annulation subsistent tant que de nouvelles normes ne sont pas adoptées pour régir les situations juridiques préexistantes.

III. LA MISE EN APPLICATION DES DECISIONS DES COURS CONSTITUTIONNELLES

1. Les décisions de la Cour constitutionnelle sont :
 - a) définitives;
 - b) susceptibles d'appel ; en l'occurrence, veuillez précisez les titulaires du droit, les délais et la procédure ;
 - c) obligatoires *erga omnes* ;
 - d) obligatoires *inter partes litigantes*.

Lorsque le Tribunal constitutionnel se prononce sur le fond, il rend des décisions qui sont définitives, non susceptibles d'appel et obligatoires *erga omnes* dans toutes les procédures, à l'exception des recours d'empara car dans ce cas les décisions sont obligatoires *inter partes*.

2. Dès la publication de la décision au Journal Officiel, le texte légal déclaré inconstitutionnel est :
 - a) abrogé;
 - b) suspendu, jusqu'à ce que l'acte/le texte déclaré inconstitutionnel soit mis en accord avec les dispositions de la Constitution;
 - c) suspendu, jusqu'à ce que le législateur invalide la décision de la cour constitutionnelle;
 - d) d'autres situations.

Lorsque le Tribunal décide que toute ou une partie de la règle déférée est contraire à la Constitution, celle-ci est abrogée.

3. Une fois rendue une décision d'inconstitutionnalité par la cour constitutionnelle, en quelle manière est-elle obligatoire pour la cour judiciaire de fond et pour les autres instances judiciaires ?

Les décisions du Tribunal constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics et aux personnes privées (article 95 de la Constitution).

L'article 2 de sa loi qualifiée dispose que la juridiction du Tribunal constitutionnel s'étend sur tout le territoire de l'Etat andorran, elle est supérieure dans son ordre et dans l'exercice de ses compétences définies par la Constitution et par cette loi, ses décisions s'imposent aux pouvoirs publics et aux particuliers et ses arrêts ont l'autorité de la chose jugée et que la doctrine interprétative de la Constitution élaborée par le Tribunal devant fonder ses arrêts s'impose également aux divers organes de la juridiction ordinaire.

- 4. Est-ce que le législateur remplit, chaque fois et dans les délais prévus, son obligation constitutionnelle d'éliminer les aspects portant sur l'inconstitutionnalité - tant lors du contrôle *a posteriori*, que lors du contrôle *a priori* ?**

Le législateur est respectueux des décisions du Tribunal constitutionnel et il a rempli jusqu'à présent son obligation constitutionnelle. Il est assez rapide bien que la législation andorrane ne prévoit aucun délai pour le faire.

- 5. Que se passe-t-il, si, dans le délai prévu par la Constitution et / ou par la législation, le législateur n'efface pas le vice d'inconstitutionnalité ? Veuillez présenter des exemples.**

Ce n'a pas été prévu par la législation andorrane.

- 6. Est-ce que par un autre acte normatif, le législateur peut-il entériner, une fois de plus, la solution législative déclarée inconstitutionnelle ? Veuillez avancer les arguments.**
- 7. La Cour constitutionnelle a-t-elle la possibilité d'exiger l'exécution de ses décisions à d'autres organismes publics et/ou d'établir la manière dont celles-ci seront mises en exécution à l'égard d'une certaine affaire ?**

Rien n'est prévu par la loi qualifiée du Tribunal constitutionnel et le cas ne s'est pas produit non plus.