

TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL D'ANDORRE

1. PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

Situation générale

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

Le principe est expressément garanti par l'article 3.2 de la Constitution d'Andorre :

« 2. Elle garantit les principes de légalité, de hiérarchie et de publicité des normes juridiques, de non rétroactivité des dispositions restrictives des droits individuels, ayant un effet défavorable ou établissant une peine plus sévère, ainsi que ceux de sûreté juridique et de responsabilité des pouvoirs publics. Tout arbitraire est prohibé. »

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

Ce principe est reconnu dans la jurisprudence de notre Cour depuis sa création. Il faut distinguer deux hypothèses :

Pour toutes les procédures autres que le recours d'*empara*, notamment le recours direct contre les lois, l'article 3.2 est expressément cité ;

Pour le recours d'*empara* qui a uniquement pour objet les droits et libertés fondamentaux reconnus aux Chapitres III et IV du Titre II de la Constitution et qui a pour objet les décisions de justice, le Tribunal constitutionnel a de lui-même introduit pour la première fois en 2013 la sécurité juridique comme un principe d'interprétation (voir par exemple l'arrêt du 16 octobre 2017, affaire 2017-16-RE : « 3.9. De leur positionnement au sein du texte constitutionnel, il apparaît qu'il ne s'agit pas de droits susceptibles de faire l'objet d'un recours d'*empara* – lesquels sont mentionnés au sein des Chapitres III et IV –, mais qu'il s'agit de principes herméneutiques qui doivent guider l'interprétation

de ces derniers ». Le Tribunal constitutionnel eut déjà l'occasion d'affirmer que « *s'il est évident que l'article 352 n'est pas per se susceptible de faire l'objet d'un recours d'empara (...), il n'en reste pas moins que cette disposition constitutionnelle doit être analysée comme critère interprétatif des droits et libertés reconnus au sein de la Constitution, notamment ceux susceptibles d'un recours d'empara.* » (Arrêt du 7 septembre 2013, 2013-4 i 8-RE, FJ n° 3).

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

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

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

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

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

Contentieux de la sécurité juridique

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

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

Sur 800 affaires, le principe de sécurité juridique a été invoqué dans 116, ce qui représente 14,5 %.

Ce principe a été invoqué dans 9 recours directs (93-1-L, 97-1-L, 99-1-L, 99-2-L, 2000-1-L, 2001-1-L, 2002-1-L, 2002-2-L et 2017-1-L), 3 demandes d'avis préalables (95-1-DP, 2000-1-DP et 2014-1-DP), 6 conflits de compétences (2006-1 et 3-CC, 2007-1-CC, 2007-2-CC, 2007-3-CC, 2007-4-CC), 6 questions préjudicielles d'inconstitutionnalité (2010-1, 2,3 et 4-PI, 2011-1-PI, 2014-2-PI).

Le reste étant des recours d'empara.

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

2. LES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE

Confiance et attentes légitimes

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

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

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

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

Exigences constitutionnelles en matière de qualité de la loi

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

L'activité principale du Tribunal porte sur les décisions judiciaires (recours d'*empara*) et non sur les lois.

Dès lors, le travail du Tribunal consiste à protéger la qualité de la décision de justice : l'exigence de motivation.

Ex. Affaire 2018-21-RE du 12 octobre 2018, FJ 3.5 : « Conformément à la jurisprudence constante de ce Tribunal sur la motivation des décisions de justice qui d'ailleurs coïncide sur de nombreux points avec celle de la Cour européenne des droits de l'homme, il est nécessaire que le justiciable puisse connaître les motifs de la décision adoptée laquelle doit expliquer la pondération contradictoire des moyens des parties, sans que toutefois une réponse détaillée à chaque argument soit exigée ; par contre, cette réponse est exigée lorsqu'un moyen est décisif pour l'issue de la procédure (cf. par ex. l'arrêt du 12 octobre 2009, rendu dans l'affaire 2009-9-RE ; l'arrêt du 2 avril 2012 rendu dans l'affaire 2011-37-RE, et les affaires de la CEDH, arrêts du

9 décembre 1994, Ruiz Torrija c/ Espagne, et du 1^{er} juillet 2003 Suominen c/ Finlande, ou du 12 février 2004 Perez c/ France). »

Le Tribunal exige l'intelligibilité des décisions des tribunaux ordinaires : la qualité de la décision juridictionnelle.

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

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

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

Exigences constitutionnelles en matière de non-rétroactivité des lois

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

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

Le principe même du recours d'*empara* a pour logique de pouvoir, le cas échéant, remettre en cause le principe de la chose jugée par le Tribunal supérieur dans l'hypothèse où cette chose aurait été jugée sans respecter le droit à un procès équitable, le principe d'égalité des armes, etc.

En revanche, les décisions rendues par le Tribunal constitutionnel ont l'autorité de la chose jugée et les tribunaux ordinaires doivent s'y soumettre. Ex. affaire 2018-14-RE : « 2.11. *En respectant ainsi le principe de l'autorité de la chose jugée par le TCA, qui est un principe d'ordre et de sécurité juridique, le TSJ a rendu, comme acteur de l'État de droit, une décision parfaitement fondée en droit* ».

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

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

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

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

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

Non.

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

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

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

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

Non, il n'existe pas de procédure en cas d'inexécution des décisions du Tribunal.

Oui, des cas d'inexécution se sont produits mais pas de façon fréquente.

Un exemple dans une procédure d'*empara* pour la violation du droit à une durée raisonnable du procès où le Tribunal avait exigé l'activité de la justice dans un délai de 6 mois et la requérante a dû saisir le Tribunal à deux reprises avant que le tribunal de première instance s'exécute (2011-34-RE et 2017-54-RE).

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

Dominique Rousseau
Président du Tribunal constitutionnel d'Andorre

Sans remettre en cause la qualité des questions posées sur le thème « Constitution et sécurité juridique », le Tribunal constitutionnel d'Andorre :

- Constate que les questions, pour la plupart, n'ont de sens que pour le contentieux constitutionnel de la loi.
- Rappelle que l'activité principale du Tribunal constitutionnel d'Andorre est le recours d'*empara*, c'est-à-dire, les recours individuels contre les décisions judiciaires fondés sur l'atteinte au droit à la juridiction qui comprend le droit à un tribunal impartial, le respect du contradictoire, une motivation cohérente, un fondement en droit de la décision judiciaire, etc.
- Souhaite que, pour les prochaines réunions de l'ACCF, les questionnaires soient élaborés en tenant compte de la diversité des contentieux constitutionnels et notamment du contentieux sur recours individuels contre les décisions judiciaires.