



# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

## RÉSUMÉ MÉMOIRE 2020

Un rapport est un texte dans lequel certains faits destinés à être rappelés sont exposés. Il se compose généralement d'une liste d'actes, de travaux et d'autres activités accomplies par un organisme ou une entité dans un laps de temps déterminé. D'une certaine façon, cela est la façon de rendre compte du développement de la vie corporative auprès des destinataires ou des bénéficiaires et de son existence. Il s'agit d'un instrument de dialogue et, par conséquent, en plus des aspects matériels qui peuvent sembler un peu froids, il intègre généralement des éléments de nature plus sociologique et humaine.

Il n'est donc pas surprenant que l'article 24 de la loi qualifiée du Tribunal constitutionnel ait déclaré : « *Il appartient au Tribunal réuni en session plénière de décider administrativement et gouvernementalement sur : (...) e) Le contenu du rapport annuel adressé au Conseil général sur la situation de la justice constitutionnelle en Andorre* », ni que l'article 27 de la loi elle-même exige qu'il « *correspond au Président de : (...) g) Rédiger le rapport annuel du Tribunal afin de le soumettre à l'approbation du Tribunal réuni en session plénière* ».

Ce rapport vise donc à refléter la situation de la justice constitutionnelle en Andorre. Et en ce sens, il s'adresse au Conseil général représentant le peuple andorran (article 50 de la Constitution). Toutefois, le rapport est, dans son ensemble, un instrument privilégié pour faire connaître cette situation à tous les pays avec lesquels l'Andorre a des relations et, d'une manière particulière, aux organes de même nature de ces

pays et à toutes les personnes et entités qui composent les communautés juridiques respectives.

Pour cette raison, le rapport intègre dans son contenu essentiel cette présentation qui sera traduite en espagnol, français et anglais, de sorte qu'il constitue un stimulus et un guide, comme un catalogue, pour approfondir les connaissances et l'étude de la réalité de la justice constitutionnelle andorrane, exprimée dans le corps du document en catalan comme langue officielle de l'État andorran (article 2.1 de la Constitution).

Le rapport est structuré en trois parties : La première partie présente l'activité juridictionnelle du Tribunal constitutionnel, la deuxième comprend des études doctrinales sur la jurisprudence du Tribunal constitutionnel, et la troisième recueille la présentation d'une Cour constitutionnelle, en l'occurrence celle du Luxembourg.

## **I. L'activité juridictionnelle du Tribunal constitutionnel**

Malgré la situation sanitaire provoquée par le COVID-19 qui a conduit à l'adoption de plusieurs mesures d'urgence exceptionnelles pour tenter de réduire le taux de reproduction de la pandémie, parmi lesquelles la suspension, dans certains cas, des délais judiciaires, le Tribunal constitutionnel a tenu 4 sessions non présentes (les 26 mars, 11 mai, 26 mai et 9 juin). Outre les deux premières réunions de l'année, à partir de juillet, le Tribunal constitutionnel a pu se réunir physiquement au siège du Tribunal.

### **A. Bilan général**

L'activité principale du Tribunal constitutionnel continue de mettre l'accent sur la connaissance et la résolution des recours d'empara que la Constitution et la loi reconnaissent au justiciable une fois que la voie juridictionnelle ordinaire a été épuisée, pour réclamer en instance constitutionnelle la protection des droits fondamentaux qui auraient pu être violés.

En 2020, 87 recours d'empara ont été déposés au greffe du Tribunal (contre 93 en 2019). Cette légère diminution, qui casse une ligne continue de progression, est sans aucun doute due à la pandémie causée par le COVID-19 qui a également gravement affecté la société andorrane. Il convient de noter qu'au 31 décembre 2020, il restait 14 affaires pendantes.

Au cours de cette année, le Tribunal constitutionnel a tranché 98 recours d'empara (dont 25 déposés en 2019 et encore pendants en début 2020 et le reste déposé en 2020).

54 ont été déclarés irrecevables soit 55,10 % des recours tranchés.

Sur les 44 recours d'empara déclarés recevables, 16 ont été accueillis totalement ou partiellement (2019-68-RE, 2019-70-RE, 2019-77-RE,

2019-81-RE, 2019-84-RE, 2019-86-RE, 2019-87-RE, 2019-88-RE, 2019-90-RE, 2019-92-RE, 2020-7-RE, 2020-19-RE, 2020-34-RE, 2020-48-RE, 2020-60-RE et 2020-61-RE), 22 recours ont été rejetés (2019-67-RE, 2019-72-RE, 2019-75-RE, 2019-79-RE, 2019-80-RE, 2019-91-RE, 2020-1-RE, 2020-2 i 3-RE, 2020-10-RE, 2020-13-RE, 2020-14-RE, 2020-18 i 35-RE, 2020-21-RE, 2020-29-RE, 2020-32 i 33-RE, 2020-37-RE, 2020-45-RE, 2020-46-RE et 2020-54-RE), et il y a eu 5 désistements (2020-23-RE, 2020-36-RE, 2020-41-RE, 2020-42-RE et 2020-62-RE) en soulignant que deux de ces recours avaient été déclarés recevables avant d'être retirés.

De même, 8 recours d'empara ont été déclarés recevables fin 2020, et ils ont été tranchés au fond au début de 2021.

Ainsi, enfin, 14 recours d'empara étaient pendants, les 8 qui viennent d'être mentionnés, et 6 autres en attente d'être examinés sur leur recevabilité, ce qui a également été effectué au début de 2021.

Le Tribunal a statué sur 21 recours de suplica, et tous ont été rejetés.

Au cours de cette année, le Tribunal constitutionnel n'a été saisi d'aucun autre type de recours, dont il est compétent conformément à l'article 98, c'est-à-dire ni les procédures d'inconstitutionnalité, ni les questions préalables d'inconstitutionnalité, ni les conflits de compétences entre les organes constitutionnels.

Le rapport détaille chacune des affaires qu'il a connues et tranchées et les affaires qui sont pendantes.

## **B. Bilan relatif aux droits constitutionnels invoqués**

Le droit le plus souvent invoqué par les requérants est le droit à la juridiction de l'article 10 de la Constitution. Ce droit est allégué soit exclusivement, soit de manière simultanée avec certains des autres droits mentionnés dans le même article, qu'ils soient considérés comme des droits autonomes, des manifestations ou des aspects du droit à la juridiction. Il en est ainsi avec le droit d'obtenir une décision fondée

en droit, le droit à un procès équitable auprès d'un tribunal impartial prédéterminé par la loi, le droit à la défense et l'assistance technique d'un avocat, le droit à un procès d'une durée raisonnable, la présomption d'innocence, le droit à être informé de ce dont on l'accuse, de ne pas s'avouer coupable, de ne pas témoigner contre soi-même et, dans les procédures pénales, du recours. Ceux qui sont spécifiquement reconnus à l'article 6 de la Convention pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont également inclus dans le droit à la juridiction.

Il convient cependant de noter que le droit à la vie privée, à l'honneur et à l'image, à être protégé par des lois contre toute ingérence illégitime dans la vie privée et familiale (article 14 de la Constitution) et l'inviolabilité du domicile et le secret des communications (article 15 de la Constitution) sont de plus en plus allégués.

### **• Sur les principes établis à l'article 3.2 de la constitution**

Les requérants en empara invoquent parfois certains des principes inscrits dans cet article, notamment le principe de légalité, de hiérarchie, de sécurité juridique et d'interdiction de tout arbitraire. Cependant, ce Tribunal a déjà eu l'occasion d'affirmer que cette disposition ne consacre pas un « droit » comme tel mais un « principe » herméneutique d'interprétation des droits garantis par la constitution (voir par exemple, les affaires 2020-52-RE, 2020-68-RE et 2020-74-RE dans lesquelles le Tribunal fixe sa jurisprudence sur ce point).

### **• Sur le droit à la liberté de l'article 9 de la constitution**

10 recours d'empara ont été déposés portant sur la violation de ce droit (l'affaire 2020-71 et 73-RE a été résolue au début de 2021). Toutefois, il convient de noter que le même requérant a formé trois autres recours d'empara pour violation de son droit à la liberté, dont il s'est désisté avant que le Tribunal ne se prononce sur leur recevabilité (affaires 2020-36-RE, 2020-41-RE et 2020-42-RE).

Le Tribunal constitutionnel a déclaré irrecevable les affaires 2020-39-RE et 2020-44-RE ; et, en ce qui concerne les affaires déclarées recevables, le Tribunal constitutionnel a rejeté les violations alléguées dans les affaires 2019-75-RE, 2020-10-RE et 2020-21-RE.

### **• Sur le droit à la juridiction, inscrit à l'article 10 de la constitution**

Il faut noter que la majorité des recours d'empara -tel qu'il a été déjà dit- fait référence à un ou plusieurs droits contenus dans cet article, tel que le droit à obtenir une décision fondée en droit, le droit à un procès équitable, le droit à la défense et le droit à un procès dans une durée raisonnable.

Quant aux droits qui viennent d'être mentionnés, bien que, comme on le dit plus loin, dans un grand nombre d'affaires, ce qui est demandé est un examen en cassation, et, par conséquent, les irrecevabilités correspondent à ce fait, il convient toutefois de noter que le Tribunal constitutionnel a accordé la protection pour cette raison dans les affaires 2019-81-RE -violation du droit d'obtenir une décision fondée en droit-, 2019-88-RE -violation du droit d'accès à la justice-, 2019-90-RE -violation du droit à la défense-, et, 2020-48-RE -violation des droits à un procès équitable et à obtenir une décision fondée en droit.

### **• Sur le droit à la vie privée et à la protection contre toute ingérence illégitime dans la vie privée et familiale, inscrit à l'article 14 de la constitution**

Seuls 4 recours ont été déposés alléguant cette violation, les affaires 2020-6-RE, 2020-24-RE et 2020-51-RE, dans le cadre d'une procédure pénale, dans laquelle la violation du droit à la juridiction dans plusieurs de ses aspects a été alléguée en même temps ; et, l'affaire 2020-40-RE, présentée dans le cadre d'une procédure d'urgence et préférentielle. Dans tous les cas, le Tribunal constitutionnel a déclaré ces affaires irrecevables, bien que dans la dernière affaire, il convient de noter qu'il n'a pas examiné le fond en raison d'une question de procédure.

## C. Éléments de réflexion sur certaines questions juridiques

### a) La question des retards excessifs

En l'espèce, la jurisprudence du Tribunal constitutionnel s'aligne sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et établit les paramètres qui doivent être pris en considération pour déterminer si la durée d'un procès est raisonnable ou non.

La spécification de la durée « *raisonnable* », en tant que concept juridique pour une durée indéterminée, exige d'évaluer la complexité procédurale, le délai écoulé, l'attitude procédurale des parties et l'activité des tribunaux dans chaque cas spécifique qui se présente devant le Tribunal constitutionnel, mais aussi en tenant compte des singularités en raison de la situation particulière dans laquelle se trouvent les petits États.

Le Tribunal s'est prononcé sur 8 affaires faisant référence à la violation de ce droit, qui ont été enregistrées en 2019, 8 autres affaires tranchées en 2020, et 4 affaires qui attendent leur décision début 2021.

Sur les 16 affaires tranchées en 2020, soumises à l'examen dans ce rapport, 3 ont été déclarées recevables (2019-85-RE, 2020-5-RE et 2020-31-RE), la partie requérante de l'affaire 2020-23-RE l'a retirée lorsque l'affaire était prête à être examinée en jugement, et dans les 12 autres affaires la protection pour la violation du droit à une durée raisonnable a été accordée (affaires 2019-68-RE, 2019-70-RE, 2019-77-RE, 2019-84-RE, 2019-86-RE, 2019-87-RE, 2019-92-RE, 2020-7-RE, 2020-19-RE, 2020-34-RE, 2020-60-RE et 2020-61-RE).

En ce sens, le Tribunal constitutionnel attire l'attention sur le fait que, toujours en ce qui concerne les soi-disant petits États, la durée raisonnable est requise, bien qu'en ce cas elle doit être correctement pondérée, en tenant compte de la limitation des ressources matérielles et personnelles qui lui sont inhérentes.



## **b) Le contenu constitutionnel**

Il convient de noter comme cela a déjà été fait dans les rapports précédents, qu'avec les modifications procédurales du recours d'empara introduites depuis la Constitution, le nombre de ces recours a augmenté de manière excessive. À maintes reprises, le requérant vise à faire de la juridiction constitutionnelle une troisième instance ou une instance de cassation, en utilisant la voie d'une prétendue violation du droit à la juridiction - prévu à l'article 10 de la constitution – dans certains de ses aspects. Pour cette raison, bon nombre de ces recours sont déclarés irrecevables. Et ils le sont en application de l'article 37.2 de la loi qualifiée sur le Tribunal constitutionnel qui le prévoit en cas de « *absence manifeste de contenu constitutionnel de l'infraction signalée* ».

## II. Les activités institutionnelles du Tribunal constitutionnel

La situation sanitaire causée par le COVID-19 a fait qu'à partir du mois de mars, pratiquement aucune activité institutionnelle internationale ou interne n'a eu lieu.

### A. Les activités internationales

- Avant cette date, le 31 janvier 2020, le vice-président, M. Josep-D. Guàrdia Canela, a représenté le Tribunal constitutionnel lors de la cérémonie d'ouverture officielle de l'année judiciaire de la Cour européenne des droits de l'homme qui s'est déroulée au Palais des droits de l'homme à Strasbourg. A cette occasion, il a pu maintenir d'amples échanges d'impression avec d'autres magistrats des cours constitutionnelles européennes et avec le magistrat de cette Cour nommé par l'Andorre, M. Pere Pastor Vilanova.
- Les 24 et 25 septembre, le Congrès de la Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle s'est tenu par voie électronique, auquel le président, M. Josep-D. Guàrdia Canela, a pris part en tant qu'orateur, ainsi que le magistrat, M. Dominique Rousseau. Leurs interventions peuvent être consultées sur le site du Tribunal constitutionnel de la Colombie.
- La célébration du 30e anniversaire de la Cour constitutionnelle de la Hongrie, qui devait se tenir du 1er au 3 avril, a été suspendue, ainsi que la célébration de la 18e Conférence des cours constitutionnelles européennes qui devait se tenir à Prague du 26 au 29 mai, sur le thème « *Droits de l'homme et libertés fondamentales: relations entre catalogues internationaux, supranationaux et nationaux au XXIe siècle* », qui exigea toutefois l'élaboration des réponses au questionnaire qui devait servir de base à la réalisation d'un rapport général. Au moment de la rédaction de ce rapport, il semble que cet anniversaire sera célébré à l'automne 2021 et la XVIIIe Conférence des cours constitutionnelles européennes s'est déjà tenue en ligne les 23 et 24 mars 2021.

- Il a fallu également reporter la réunion de constitution de la Conférence de justice constitutionnelle des Petits États, organisée par ce Tribunal et qui devait avoir lieu le 21 avril en Principauté d'Andorre.
- Malgré cette situation, le Tribunal constitutionnel a rendu visible ses travaux, en diffusant pour la première fois son rapport de 2019, à travers un résumé de son contenu en espagnol, en français et en anglais, par le biais, entre autres, des réseaux de collaboration mis en place par les différents groupes de cours constitutionnelles, que ce soit l'Association des Cours constitutionnelles françaises (ACCF), la Conférence ibéro-américaine de justice constitutionnelle (CIJC) et la Commission de Venise.

## **B. Les activités internes**

Les activités internes ont également été affectées par la situation sanitaire qui a conduit, dans certains cas, à leur suppression et, dans d'autres, à leur modification.

- Le jour de la Constitution, tous les événements prévus n'ont pas pu avoir lieu et ont été annulés.
- Fête nationale française  
Le 14 juillet 2020, seul le président, M. Dominique Rousseau, a assisté à la réception de l'ambassade de France tenue à l'occasion de sa fête nationale.
- Journée de Notre-Dame de Meritxell  
Le 8 septembre 2020, le Président, M. Josep-D. Guàrdia Canela, a assisté à la messe qui s'est tenue, en comité restreint, au Sanctuaire de Notre-Dame de Meritxell, à l'occasion de la Fête nationale de la Principauté d'Andorre.
- Fête nationale de l'Espagne  
Cette année, pour les raisons exposées de nature sanitaire, la réception traditionnelle de l'ambassade d'Espagne n'a pas été célébrée à l'occasion de sa Fête nationale.

- Ouverture de l'année judiciaire

De même, la cérémonie d'ouverture de l'année judiciaire s'est déroulée en interne, le 20 novembre 2020, sans la présence des autorités.

- Réception de Noël de S. E. le Co-Prince Épiscopal,

Mons. Joan-Enric Vives Sicília

Le 18 décembre 2020, le président, M. Josep-D. Guàrdia Canela, a assisté à la réception offerte par S. E. le Co-Prince Épiscopal, dans le Palais Épiscopal de la Seu d'Urgell, qui a été célébré avec une limitation notable des participants.

- Session de Sant Tomàs

Le 21 décembre 2020, le Président, M. Josep-D. Guàrdia Canela, a assisté à la session traditionnelle de Sant Tomàs, sans qu'aucun acte social complémentaire n'ait eu lieu par la suite.

### **III. La composition du Tribunal constitutionnel et de son administration**

#### **A. La composition du Tribunal constitutionnel**

Le 10 décembre 2019, l'Exc. M. Emmanuel Macron, co-prince d'Andorre, a nommé M. Jean-Yves Caullet nouveau magistrat du Tribunal constitutionnel, qui a pris ses fonctions le 21 janvier 2020.

Le 7 septembre 2020, M. Dominique Rousseau a terminé son mandat de président et, conformément aux dispositions de la Constitution, M. Josep-D. Guàrdia Canela, selon le tour de rôle, est devenu président et, M. Jean-Yves Caullet, vice-président.

#### **B. Administration du Tribunal**

Actuellement, les services du Tribunal sont composés par trois personnes : Mme Meritxell Tomàs Baldrich, secrétaire générale, Mme Rosa M. Ruiz Guerrero, référendaire, et Mme Encarna Pérez Alguacil, chef des services administratifs.

Ensemble et chacune dans son domaine de compétence, elles s'occupent de la gestion administrative et financière du Tribunal, participant à la préparation et au suivi du budget et de son exécution. Elles préparent le rapport et accomplissent toutes les tâches d'un Secrétariat général.

Elles s'occupent spécialement des relations institutionnelles dans le domaine interne et international.

De plus, grâce à une grande connaissance de la jurisprudence constitutionnelle, elles fournissent une aide louable à l'élaboration des décisions.

## **C. Budget du Tribunal et approbation de ce rapport**

Au cours de cette année, la Session plénière du Tribunal a analysé et approuvé les comptes présentés par le Secrétariat général en ce qui concerne le budget du Tribunal de 2019, et a approuvé le projet de budget préparé pour 2021.

La Session plénière du Tribunal a approuvé ce rapport lors de sa session du 19 avril 2021.

Enfin, nous réitérons ce qui a été déjà exprimé, le Tribunal constitutionnel d'Andorre, comme le prouve ce rapport, contribue à consolider la Principauté d'Andorre en tant qu'État de droit, veut collaborer à la promotion de la culture juridique constitutionnelle et est proclamé fidèle serviteur du peuple andorran.

Avril 2021

**Josep-D. Guàrdia Canela**  
Président du Tribunal constitutionnel

Veillez cliquer sur le lien suivant pour accéder au Rapport annuel en version originale.

[Memòria 2020 - Tribunal Constitucional del Principat d'Andorra](#)