

DE L'ACCES A LA JUSTICE: PEREGRINATIONS ENTRE ANDORRE ET STRASBOURG

Laurence Burgorgue-Larsen*

L'accès au droit en Andorre peut prendre deux formes: Par la saisine de tribunaux de l'ordre judiciaire andorran ou par celle de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg.

Ce sont ces deux branches de l'alternative et leurs points de convergences qui sont successivement analysés par l'auteur qui met ainsi en exergue leur rôle dans l'élaboration du droit positif Andorran.

Access to justice in Andorra is here considered in two guises: constitutional justice in the state courts of Andorra, and Convention justice when a litigant takes a case to Strasbourg. The two avenues of recourse are dealt with in this paper which explains how they are intimately linked in the maintenance and development of the rule of law in Andorra.

I INTRODUCTION

Imaginons un instant qu'un arrêt rendu contre deux pays du Conseil de l'Europe ait été à l'origine de la création de la Constitution d'un Etat tiers. Le lecteur pourrait se dire qu'il y a là une divagation typique d'un professeur d'Université qui joue souvent, parfois trop, avec les abstractions improbables. Et pourtant... Si la Constitution andorrane fut promulguée le 3 mai 1993¹, on le doit entre autres choses

* Laurence.burgorgue-larsen@univ-paris1.fr. Membre du Tribunal constitutionnel d'Andorre. Nommée par le Co-Prince français en décembre 2011, j'ai intégré le Tribunal constitutionnel en janvier 2012 pour un mandat de huit ans «non immédiatement renouvelable» selon les termes de la l'article 96§1 de la Constitution. Selon la règle posée par l'article 96§2 de la Constitution, j'ai assumé la présidence deux ans après ma nomination, de 2014 à 2016.

1 Sur l'histoire de la confection de la Constitution andorrane, voir J-C Colliard «L'Etat d'Andorre» *AFDI*, 1993, pp 377-492. Ainsi, un des plus petits pays au monde (superficie de 468 km²), peuplé de 78.000 habitants parvenait, avec dextérité, à opérer sa révolution politico-juridique.

à l'arrêt *Drozd et Janousek*². Ce fut en effet la requête présentée en 1989 tout à la fois contre la France et l'Espagne qui donna lieu à l'arrêt remarqué de plénière en 1992 et qui accéléra le processus constituant et la question subséquente du statut international de l'Andorre. Dans le même temps, les travaux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont constitué un aiguillon nul sans pareil pour propulser le pays dans l'ère du constitutionnalisme moderne. Et d'instaurer un régime parlementaire, de perpétuer en l'aménageant un système de double tutelle au moyen du co-Principat – celui du Président de la République française et celui de l'Evêque d'Urgell – d'organiser la séparation des pouvoirs ainsi que la protection des droits des personnes grâce à la création du Tribunal Constitutionnel et une voie de recours emblématique, le recours *d'empara* qui emprunte beaucoup à son équivalent espagnol³.

C'est en effet à travers le recours *d'empara* que les justiciables en Andorre vont vouloir obtenir une décision de justice qui aura pour objet de leur accorder la «protection» de leurs droits fondamentaux tels qu'énumérés au sein de la *Magna Carta*⁴. Cette voie de droit – la plus usitée – sera logiquement au cœur des développements qui vont suivre⁵. On sait toutefois que de nos jours l'accès à la justice n'a plus comme seul horizon la seule justice interne, notamment constitutionnelle; la modernité constitutionnelle implique un rapport particulier au droit international des droits de l'homme. Si la Constitution de 1993 affirme à son article 1§3 que «la souveraineté réside dans le peuple andorran» – elle ne l'oppose pas au droit international. Bien au contraire. Non seulement, son article 3§3 affirme en effet avec force et solennité que: «L'Andorre reconnaît les principes du droit international universellement admis», mais également son article 5 intègre à l'ordre

2 CEDH, Plénière, 26 juin 1992, *Drozd et Janousek c France et Espagne*, req n°12747/87. Ces points sont très clairement rappelés par l'ouvrage écrit à quatre mains par M Mateu et F Luchaire *La Principauté d'Andorre, hier et aujourd'hui* (Paris, Economica, 1999) spec pp 47-53.

3 Il s'agit de la version catalane (*empara*). En espagnol, on parle du recours *d'amparo* prévu à l'article 53 de la Constitution du 27 décembre 1978.

4 Pour une analyse intéressante car très pédagogique voir, Lacamp-Leplaë «La sauvegarde des droits fondamentaux en Andorre», RIDC, Vol N°53, Avril-juin 2001, pp 483-493.

5 Ce qui n'exclura pas des incursions dans le champ des autres voies de recours. C'est l'article 98 de la Constitution qui présente une partie des voies de saisine du Tribunal constitutionnel. Il se lit ainsi: «Le Tribunal constitutionnel connaît: a) des recours en inconstitutionnalité contre les lois, les décrets pris en vertu d'une délégation législative et le Règlement du Consell General; b) des demandes d'avis préalable sur la constitutionnalité des lois et des traités internationaux; c) des procédures de protection constitutionnelle (recours *d'empara*); d) des conflits de compétence entre les organes constitutionnels. Sont considérés comme organes constitutionnels les *Coprínceps*, le *Consell General*, le *Govern*, le *Consell Superior de la Justícia* et les *Comuns*.» Il faut y ajouter la procédure préjudicelle de constitutionnalité d'une loi ou d'un décret pris sur la base d'une délégation législative (article 100) ainsi que le contrôle préalable des traités internationaux (article 101).

juridique andorran la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ce texte très important dans le cadre de l'histoire de la garantie internationale des droits de l'homme a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948 avec le statut de simple résolution; en dépit de ce statut de *soft law*, on sait qu'elle est considérée pour beaucoup comme arborant une efficacité matérielle certaine⁶. Ainsi, en Andorre comme dans le reste des 46 pays du Conseil de l'Europe, si un justiciable n'est pas satisfait d'une décision de justice définitive rendue par les juridictions de son pays, il lui reste un dernier recours, ie "Aller à la Strasbourg" ... pour reprendre la formule populaire et usuelle des justiciables et de leurs avocats.

Les pérégrinations (académiques) qui vont suivre auront pour objet de montrer les liens entre la justice constitutionnelle (en Andorre) et la justice conventionnelle (de Strasbourg).

Nous aurons ainsi l'occasion de découvrir que si la *protection* accordée par le Tribunal est variable au regard des contraintes inhérentes aux principes et règles constitutionnels (II), la *contestation* de cette protection devant la Cour européenne est sporadique (III).

II UNE PROTECTION VARIABLE

Afin de prendre la mesure de la variabilité de cette protection constitutionnelle, il est nécessaire au préalable de présenter succinctement la philosophie qui irrigue l'accès au juge constitutionnel en Andorre dans le cadre du recours de protection des droits fondamentaux (A). On constatera alors non seulement que les droits économiques et sociaux sont les parents pauvres de la protection constitutionnelle, mais encore que la protection du droit au juge est une protection subsidiaire (B).

A *La Variabilité des Procédures*

L'accès des «personnes»⁷ au Tribunal constitutionnel au moyen du recours d'*empara* est un accès subsidiaire; il faut *ne varietur* épuiser les voies de droit

6 La Déclaration universelle des droits de l'homme est célébrée tous les dix ans depuis son adoption (E Decaux «Brève histoire juridique de la Déclaration universelle des droits de l'homme» *RTDH*, 2018, pp 837-853). Son 70 ème anniversaire, le 10 décembre 2018, se déroule dans un contexte de grand scepticisme, de recul de l'adhésion aux valeurs des démocraties libérales, voir R Stefan Foa, Y Mounk «The Signs of Deconsolidation» (2017) 28(1) *Journal of Democracy* 5-15. Y Mounk *The People vs Democracy. Why Democracy is in Danger and How to save it* (Harvard University Press, 2018) et en français *Le peuple contre la démocratie* (Paris, Editions de l'Observatoire, 2018).

7 Par «personne», il faut entendre ici toute personne physique, toute personne morale de droit privé ou de droit public, toute association. Cette approche «compréhensive» de la notion de personne découle d'une interprétation progressiste du Tribunal qui a su logiquement et rationnellement tiré parti du laconisme du texte constitutionnel qui, en se référant simplement à «toute personne», n'avait pas précisé sa nature juridique. Le libellé de l'article 102 en témoigne: «Sont fondés à demander, à l'aide d'un recours, la protection du Tribunal Constitutionnel (recours d'*empara*) contre les actes des pouvoirs publics qui lèsent des droits fondamentaux: a) les personnes qui ont été partie,

ordinaires pour accéder à la justice constitutionnelle. Procédure subsidiaire, elle est donc logiquement qualifiée de «procédure exceptionnelle» (article 42§2)⁸ par la Constitution andorrane.

Ceci affirmé, il est logique que la protection des droits fondamentaux se trouve, au premier chef, entre les mains des juges du fond. En effet, c'est l'article 41§1⁹, lu de façon combiné avec l'article 86 de la Loi Qualifiée sur le Tribunal constitutionnel (LQTC)¹⁰, qui attribue aux tribunaux ordinaires «la protection des droits et libertés reconnus aux Chapitres III et IV» selon une «procédure urgente» (article 41§1) – que la LQTC précise être une «procédure urgente et préférentielle». C'est après épuisement de cette procédure, que le Tribunal constitutionnel entrera en scène au moyen du recours *d'empara* et ce «contre les actes des pouvoirs publics» qui portent atteinte aux droits fondamentaux mentionnés dans les chapitres susvisés, exception faite de l'article 22 relatif à certaines situations vécues exclusivement par les étrangers¹¹. L'origine ibérique de cette disposition ne fait point de doute quand on prend connaissance de l'article 53§2 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978¹². Ce mécanisme urgent permet ainsi aux citoyens de se plaindre tant de la violation d'un droit substantiel (droit à l'intimité, à la liberté d'expression etc...)¹³,

directement ou en tant que tiers intervenants, dans la procédure judiciaire préalable mentionnée à l'article 41 alinéa 2 de la présente Constitution; b) les personnes qui ont un intérêt légitime mis en cause par des dispositions ou des actes du Consell General n'ayant pas force de loi; c) le Ministère Public en cas de violation du droit fondamental de s'adresser à une juridiction.»

- 8 Le §2 de l'article 42 se lit ainsi: «La loi établit une procédure exceptionnelle de recours devant le Tribunal Constitutionnel (recours *d'empara*) contre les actes des pouvoirs publics qui portent atteinte aux droits mentionnés dans le paragraphe précédent, sauf pour le cas prévu à l'article 22.»
- 9 Le §1 de l'article 41 se lit ainsi: «La loi organise la protection des droits et des libertés reconnus aux Chapitres III et IV devant les tribunaux ordinaires, selon une procédure d'urgence qui, dans tous les cas, prévoit deux instances.» [c'est nous qui soulignons].
- 10 L'article 86 de la LQTC se lit ainsi: «A l'exception des cas précisés aux articles 95 et 96 de cette loi, le recours «*d'empara*» est formé contre les verdicts de déboutement de la demande rendus en dernière instance par la juridiction ordinaire au cours de la procédure urgente et préférentielle prévue à l'article 41.1 de la Constitution.» (C'est nous qui soulignons).
- 11 L'article 22 se lit ainsi: «Le non renouvellement d'une autorisation de résidence ou l'expulsion d'un étranger résidant légalement en Andorre ne peut intervenir que pour les motifs et dans les conditions prévues par la loi, en application d'une décision de justice définitive si l'intéressé exerce son droit de recours devant une juridiction.»
- 12 L'article 53§2 de la Constitution espagnole se lit ainsi: «Tout citoyen peut réclamer la protection des libertés et des droits reconnus à l'article 14 et à la section première du chapitre II devant les tribunaux ordinaires, selon une procédure prioritaire et abrégée et, le cas échéant, au moyen du recours en garantie des droits devant la Cour constitutionnelle. Ce dernier recours sera applicable à l'objection de conscience, reconnue à l'article 30.» (C'est nous qui soulignons).
- 13 Dans le cadre de l'examen des recours *d'empara* activés sur la base d'une allégation de violation d'un droit substantiel, la fonction essentielle du Tribunal revient à mettre en œuvre un examen de

que d'une atteinte au «droit au juge», pour reprendre une expression désormais bien établie à tout le moins dans la littérature juridique francophone.

Là où la Constitution andorrane innove, c'est qu'elle prévoit l'activation d'un autre mécanisme procédural pour la seule atteinte, cette fois-ci, de l'article 10 de la Constitution – composé de deux «versants» mentionnés respectivement aux paragraphes 1 et 2¹⁴. Bien que le libellé de l'article 10 s'inspire également de la Constitution espagnole et plus précisément de son article 24 relatif à la *Tutela judicial efectiva* (protection juridictionnelle effective)¹⁵, le mimétisme n'est toutefois pas absolu. En tout état de cause, c'est l'article 18 bis de la Llei transitoria de procediments judiciais (loi transitoire sur les procédures judiciaires) qui réglemente ce que l'on appelle en droit andorran *l'incident de nullitat d'actuacions* (l'incident de nullité)¹⁶. Si une personne (personne physique ou morale) estime, après le déclenchement des possibilités offertes par l'article 18 bis, que la violation alléguée au «droit au juge» n'a pas été dûment redressée dans le cadre de cette procédure, il pourra alors saisir le Tribunal au moyen du recours *d'empara* en arguant d'une atteinte à l'article 10.

Sur les 729 recours présentés au Tribunal constitutionnel entre le 17 décembre 1993 et le 31 décembre 2017, 682 l'ont été sur la base du recours *d'empara*, ce qui correspond à 93,55 % de son activité; dans ce cadre, les atteintes alléguées à l'article 10 remportent la palme de l'intérêt contentieux¹⁷.

Ici, la marge de manœuvre du tribunal est extrêmement étroite au regard d'une jurisprudence qu'il a lui-même forgée et qui s'inspire amplement de la jurisprudence constitutionnelle espagnole. N'étant pas une troisième instance de cassation et ne voulant pas que l'activation du recours *d'empara* génère les mêmes conséquences

proportionnalité afin de déterminer si l'atteinte au droit a été ou non proportionnée au but légitime poursuivi.

14 L'article 10 se lit ainsi: «1. Toute personne a droit au recours devant une juridiction, à obtenir de celle-ci une décision fondée en droit, ainsi qu'à un procès équitable, devant un tribunal impartial créé préalablement par la loi. 2. Est garanti à chacun le droit à la défense et à l'assistance d'un avocat, le droit à un procès d'une durée raisonnable, à la présomption d'innocence, à être informé de l'accusation, à ne pas être contraint de se déclarer coupable, à ne pas faire de déclaration contre soi-même et, en cas de procès pénal, à l'exercice d'un recours.»

15 On se permet ici de renvoyer à L Burgorgue-Larsen «La constitutionnalisation du droit au juge en Espagne» *Le droit au juge dans l'Union européenne*, J Rideau (dir) (LGDJ, Paris, 1998) pp 69-107.

16 Cette loi est fondamentale en Andorre dans le cadre de la règlementation des voies de recours. Adoptée en 1993 (22 décembre), elle fit l'objet d'une première réforme en 1999 (loi du 22 avril 1999) *BOPA*, n°27, 19 mai 1999. En 2013, elle se trouve à nouveau au centre de propositions de réforme qui ont débouché uniquement en 2018.

17 Tribunal constitutionnel d'Andorre, *Memoria 2017*.

qu'outre-Pyrénées (ie, un engorgement de son rôle), le Tribunal constitutionnel a très tôt considéré – et sans qu'il revienne sur une telle approche depuis – qu'il n'était pas de son ressort d'entreprendre une interprétation poussée des décisions des juridictions ordinaires quand les citoyens allèguent une violation de l'article 10§1 où il est spécifié qu'ils ont droit à «une décision fondée en droit»¹⁸. Et de vérifier uniquement, sous l'angle constitutionnel, si les décisions rendues par les juges du fond sont des décisions motivées et logiques d'un point de vue juridique qui ne débouchent pas sur des solutions «absurdes ou arbitraires». Tel est son «canon de constitutionnalité» développé dans le cadre des allégations de violation de l'article 10§1. Inutile de dire que la «porte d'accès» à la protection constitutionnelle du «droit au juge» en Andorre est une porte des plus étroites¹⁹. Cette approche restrictive engendre tantôt de véritables incompréhensions de la part des personnes et de leurs avocats, tantôt (et c'est le cas le plus fréquent), des tentatives récurrentes pour arriver à faire évoluer la jurisprudence du Tribunal. Ici, la dextérité argumentaire des avocats est à cet égard plus ou moins fine. Quoi qu'il en soit, pour l'instant, point de «changement de cap» à l'horizon. Il faudrait des raisons très sérieuses pour arriver à faire évoluer la jurisprudence ou bien l'arrivée de magistrats qui entendent défendre une vision différente et qui y parviennent²⁰. Or, jusqu'à présent, l'impératif de cohérence a toujours eu gain de cause. Cette «porte étroite» – en utilisant la formule, je pense évidemment au Doyen Vedel qui en avait été l'inventeur dans un tout autre contexte il est vrai²¹ – qui empêche le Tribunal constitutionnel d'être «audacieux» ou à tout le moins trop «généreux» dans l'acceptation du recours d'*empara* sous l'angle de l'article 10§1, peut toutefois faire l'objet d'une contestation. Cependant, elle n'est que sporadique (*v infra, III^o partie*).

Le «canon de constitutionnalité» est différent s'agissant des autres aspects du «droit au juge» mentionnés essentiellement au §2 de l'article 10 et qui concernent

18 Ici, le Tribunal fait la différence entre la logique juridique et la logique de «bon sens», dans la mesure où une décision peut parfaitement être logiquement raisonnable, mais ne pas l'être sous l'angle strictement juridique. Dit autrement, le Tribunal vérifie si l'opinion commune de la communauté juristes pourrait avaliser une interprétation effectuée par les tribunaux ordinaires.

19 *Ad ex*, Tribunal constitutionnel d'Andorre, ordonnance (aute), 5 février 2013, 2012-31 RE; arrêt (sentencia) 11 juin 2013, 3013-2 RE.

20 Ce qui n'est guère aisé dans le cadre d'une juridiction composée essentiellement de quatre juges, deux en provenance du système juridique français, deux issus du système juridique espagnol, notamment catalan.

21 G Vedel «Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif» *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 1/1996, p. 60. Il voulait en effet parler d'une procédure (qui n'est pas celle de l'«intervention» comme telle), mais qui permet à des personnes physiques ou morales, dépourvues de qualité pour agir devant le Conseil constitutionnel, de lui adresser toutefois des documents pour faire valoir leur point de vue sur le texte en discussion, soit pour prôner sa constitutionnalité, soit à l'inverse pour la réfuter.

des éléments précis de ce que l'on pourrait appeler, de façon large, le droit à un procès équitable²². La question n'est plus de savoir si la motivation des arrêts des juridictions ordinaires est logiquement raisonnable (en catalan, «*raonabilitat lògica*»), mais celle de savoir si le requérant s'est retrouvé dans une situation d'*indefensió material*²³; autrement dit, s'il a été en mesure ou non de se défendre correctement. A cet égard, le rôle du Tribunal est d'examiner les éléments factuels des espèces pour déterminer si, sous un angle constitutionnel, le requérant a pu effectivement et concrètement bénéficier des éléments inhérents aux droits de la défense et à l'assistance d'un avocat, au droit à un procès d'une durée raisonnable, à la présomption d'innocence, à être informé de l'accusation, à ne pas être contraint de se déclarer coupable, à ne pas faire de déclaration contre soi-même et, en cas de procès pénal, à l'exercice d'un recours. L'ensemble de ces éléments – mentionnés au §2 de l'article 10 – auxquels il faut ajouter le droit au recours et le droit à un tribunal dûment établi par la loi – inscrits au §1 du même article – constituent les éléments matériels du droit procédural qu'est le droit au juge, le «droit des droits» pour reprendre une formule emblématique.

B La Variabilité du Champ d'Application

Les Chapitres III et IV du Titre II de la Constitution énumèrent un certain nombre de droits fondamentaux. Le Chapitre III – intitulé «Des droits fondamentaux de la personne et des libertés publiques» – concerne exclusivement des droits civils et politiques²⁴, tandis que le Chapitre IV – «Des droits politiques des Andorrans»²⁵ – regroupe en seulement trois dispositions les droits relatifs à la vie au sein de la *Cité*:

22 On relèvera cependant que l'on ne peut pas de façon catégorique «séparer» entièrement les deux paragraphes de l'article 10. Si le §2 énumère une série d'éléments qui relèvent de l'équité du procès, le §1 fait également allusion à la notion de «procès équitable» (voir le libellé de l'article 10 à la note 17.)

23 *Ad ex*, Tribunal constitutionnel d'Andorre, ordonnance (aute), 22 décembre 2017 dans l'affaire 2017-33-RE, FJ n°1; ordonnance (aute), 19 février 2018 dans l'affaire 2017-53-RE.

24 S'agissant des droits civils et politiques, leur nomenclature ne diffère pas des textes classiques en la matière que l'on trouve en droit interne ou en droit international: cela va du droit à la vie (article 8), à la liberté et à la sûreté (article 9), au droit au juge qui se décompose suivant la terminologie de la Constitution andorrane en un droit au recours (10§1) et un droit au procès équitable (article 10§2); à la liberté de pensée et de religion (article 11), à la liberté d'expression et d'information (article 12), au droit du mariage et de la famille (article 13); au droit à l'intimité, à l'honneur et à l'image (article 14); au droit au domicile et au secret des communications (article 15); au droit de réunion (article 16); au droit d'association (article 17); en passant par le droit à la création et au fonctionnement d'organisations professionnelles, patronales et syndicales (article 18); au droit de défendre des intérêts «économiques et sociaux» (article 19); au droit à l'éducation (article 20); au droit de circulation (article 21); au droit de pétition (article 23).

25 Rares sont les affaires qui concernent des droits du Chapitre IV. On citera à titre d'exemple l'affaire 2011-31-RE du 3 février 2012. Les requérants, alléguant la violation des articles 24 et 25 de la Constitution, attaquaient une règle du système de représentation électorale.

le droit de vote (article 24); le droit d'accès aux fonctions et aux charges publiques (article 25) et le droit de créer des partis politiques (article 26). Le recours d'*empara* ne fonctionne donc qu'à l'égard de ces droits fondamentaux, excepté l'article 22²⁶ qui en est expressément exclu conformément à l'article 41§2.

Les droits consacrés au sein du Chapitre V de la Constitution – relatif aux «Droits et principes économiques, sociaux et culturels»²⁷ – ainsi du droit à la propriété privée, de la liberté d'entreprise, du droit au travail, du droit à la protection, à la préservation des ressources naturelles, du droit des consommateurs – ne tombent pas dans le champ d'application du recours d'*empara*.

Cette variabilité de l'étendue de la protection des droits fondamentaux n'est pas une figure exceptionnelle; on la retrouve dans beaucoup d'autres ordonnancements constitutionnels. Je pense notamment à la Constitution espagnole qui, de la même manière, circonscrit le champ d'application du recours d'*amparo* en excluant les droits économiques, sociaux et culturels qu'elle nomme de façon significative des «principes programmatiques». On imagine aisément les raisons d'une telle mise à l'écart: éviter l'engorgement du prétoire constitutionnel tout d'abord; se concentrer ensuite sur les droits «classiques», les Droits Civils et Politiques, reléguant toujours au magasin des accessoires juridiques subalternes les fameux droits économiques et sociaux dont la nature juridique et les effets font toujours et encore l'objet de débats. La maxime '*Droits des pauvres, pauvres droits*' demeure donc encore et toujours d'actualité.

Dans ce contexte, inutile de dire que la jurisprudence du Tribunal relative aux droits économiques, sociaux et culturels n'est pas fréquente. Non seulement ces droits ne sont pas susceptibles d'être l'objet d'un recours de protection, mais en outre le législateur ne les a pas jusqu'à présent véritablement mis en œuvre. Il faut néanmoins présenter ici une nuance importante. Il arrive qu'à travers l'allégation d'une violation au droit au juge (article 10), des droits économiques et sociaux soient en jeu, à l'instar du droit à la retraite ou à une pension d'invalidité²⁸ et qu'ils puissent, *in fine*, être protégés par le Tribunal constitutionnel. Cet élément ne manquera pas, dans les années à venir, de s'amplifier au regard des changements économiques et sociaux dus à la crise économique. Mis à part cette nuance, l'essentiel en la matière

26 L'article 22 se lit ainsi: «Le non renouvellement d'une autorisation de résidence ou l'expulsion d'un étranger résidant légalement en Andorre ne peut intervenir que pour les motifs et dans les conditions prévues par la loi, en application d'une décision de justice définitive si l'intéressé exerce son droit de recours devant une juridiction.»

27 Cela résulte de la lecture combinée des §1 et 2 de l'article 41 de la Constitution.

28 *Ad ex*, Tribunal constitutionnel d'Andorre, 2013-2 RE ou Tribunal constitutionnel d'Andorre, 11 juin 2013, 2013-1 RE.

se manifeste à travers d'autres voies de recours que le recours d'*empara*. C'est par exemple à travers les conflits de compétence entre « organes constitutionnels»²⁹ – ils ont été au nombre de 13 depuis 1993 – que le Tribunal peut le cas échéant être en mesure de se prononcer sur les DESC si d'aventure le fond du litige a des liens avec des questions économiques, sociales et culturelles. Il en est allé ainsi dans l'affaire dite de la *Vallée du Madriu*³⁰ rendue en 2007: les articles 31³¹, 33³² et 34³³ ont été au cœur d'un conflit de compétences constitutionnelles en matière d'urbanisme.

Il arrive également que des questions préjudiciales en inconstitutionnalité (articles 100 de la Constitution et 52 à 58 de la LQTC) soient soulevées par les juges ordinaires et puissent donner l'occasion au Tribunal de se pencher sur des droits économiques, sociaux et culturels. La question de constitutionnalité posée en 2011 par la Chambre civile du Tribunal Supérieur de Justice et résolue en 2012 en témoigne. Au cœur de l'interrogation préjudiciale figuraient des dispositions du code du travail, plus particulièrement son article 104§1 relatif aux modalités de licenciement après la commission de trois fautes graves. Sur la base d'une analyse de la règle *non bis in idem* et d'autres éléments allégués par les parties, le Tribunal ne releva aucune inconstitutionnalité³⁴. De même, il faut signaler ici l'importante question préjudiciale présentée par la Section administrative du Tribunal des *Battles* à propos de la constitutionnalité de la loi 2/2012 du 15 mars 2012 qui, pour des raisons liées à la crise économique, avait mis en place un système de diminution proportionnelle du traitement des fonctionnaires à partir d'un seuil qui avait été fixé à 3.000 euros³⁵. On notera (pour le regretter) que depuis 1993, seules 12 procédures incidentes de constitutionnalité ont été activées³⁶: il est difficile d'expliquer pourquoi

29 Depuis sa création, le Tribunal a statué sur treize conflits de compétences (toujours positifs, jamais négatifs) entre le gouvernement et le parlement, mais également entre les organes généraux de l'Etat et les communes / «paroisses» ainsi que les paroisses entre elles, voir Tribunal constitutionnel d'Andorre, Principat d'Andorra, *Memoria 2017*, p 43. Il y a sept «Paroisses» en Andorre qui sont des instances publiques territoriales (Andorra-la-Vella, Canillo, Encamp, Escaldes-Engordany, Ordino, La Massana, San Julia de Loria).

30 Tribunal constitutionnel d'Andorre, 6 juillet 2007, affaire n° 2006-4-C.C.

31 Il concerne l'utilisation rationnelle du sol et de toutes les ressources naturelles.

32 Il concerne la jouissance d'un logement digne.

33 Il est relatif à la conservation et au développement du patrimoine historique, culturel et artistique de l'Andorre.

34 Tribunal constitutionnel d'Andorre, 4 juin 2012, affaire n°2011-1-P.I.

35 Tribunal constitutionnel d'Andorre, 5 mai 2014, affaire n°2014-1-PI. Une traduction en française se trouve sur le site du Tribunal <<http://tribunalconstitucional.ad/sites/default/files/T-2014-1-PI.pdf>>.

36 Il y en a eu 1 en 1995, 2 en 1997, 4 en 2010, 1 en 2011 et 2 en 2014, voir *Memoria 2017*, p 43.

les juges ordinaires n'y ont pas recours plus souvent et ce en dépit des demandes régulières des parties à l'instance. Même s'il est clair qu'elles n'ont pas un droit à obtenir une question d'institutionnalité, elles peuvent alerter le juge ordinaire sur un problème de constitutionnalité. Or, celui-ci, jusqu'à présent, se montre réticent à activer ce mode de saisine du Tribunal constitutionnel, même si les années 2014 et 2017 montrent un léger frémissement en la matière³⁷. Ce qui est sûr, c'est que les membres du Tribunal constitutionnel s'efforcent – notamment à l'occasion de rencontres informelles avec les membres des autorités judiciaires – de les sensibiliser à ce mécanisme incident de contrôle de constitutionnalité des lois.

III UNE CONTESTATION SPORADIQUE

De contestation politique et sociale des décisions rendues par le Tribunal Constitutionnel, il n'est point question en Andorre. La sérénité y est de mise. La teneur de l'article 95 de la Constitution³⁸ et l'article 2 de la Loi qualifiée du Tribunal Constitutionnel³⁹ concourent à cette adhésion: les décisions du Tribunal Constitutionnel s'imposent en effet aux pouvoirs publics et aux personnes privées et la jurisprudence de la Constitution élaborée par le Tribunal s'impose également aux divers organes de la juridiction ordinaire. Sauf à de très rares exceptions⁴⁰, l'autorité de chose jugée est prise en compte de façon exemplaire en Andorre. Partant, s'il n'existe pas *ad intra* (au sein du Pays lui-même) de contestation politique, sociale et *in fine* juridique des décisions rendues par le Tribunal Constitutionnel (A) – en revanche, la contestation judiciaire à l'échelle européenne n'a pas manqué d'être activée, toutefois très rarement jusqu'à présent (B).

37 Ces deux années ont été marquées respectivement par deux renvois préjudiciels en constitutionnalité.

38 L'article 95 se lit ainsi: «1. Le Tribunal Constitutionnel est l'interprète suprême de la Constitution; il siège en tant qu'organe juridictionnel et ses décisions s'imposent aux pouvoirs publics et aux personnes privées. 2. Le Tribunal Constitutionnel adopte son règlement et exerce sa fonction en étant uniquement soumis à la Constitution et à *Llei Qualificada* qui le régit.»

39 L'article 2 de la LQTC se lit ainsi : «1. 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. 2. La doctrine interprétative de la Constitution élaborée par le Tribunal devant fonder ses arrêts s'impose également aux divers organes de la juridiction ordinaire.»

40 On relèvera un exemple qui reste un cas isolé. L'arrêt du Tribunal constitutionnel rendu dans l'affaire 2012-8 RE le 7 septembre 2012 – et qui octroyait de façon partielle le recours *d'empara* au requérant – n'a pas été pris en compte par les juridictions ordinaires (*in casu* la Chambre civile du Tribunal supérieur du Tribunal de justice). Il s'agit d'un cas manifeste de rébellion puisque le Tribunal supérieur n'a pas adhéré dans sa décision de «réponse» (du 15 novembre 2012) à la jurisprudence du Tribunal constitutionnel; en outre, il expliqua cette approche en des termes inappropriés mettant directement en cause un des magistrats du Tribunal constitutionnel.

A *L'absence de Contestation Sociale*

Dès la promulgation de la Constitution en 1993 et la mise en place du Tribunal, sa légitimité a été pour ainsi dire immédiate. L'acceptation sociale et juridique de cette juridiction n'a jamais posé de problème⁴¹. Les règles de nomination des quatre juges qui y siègent⁴² – qui ont été jusqu'à présent des Français⁴³ et des Espagnols (parmi eux des Catalans)⁴⁴, à l'exception notable de l'Andorran Pere Vilanova Trias⁴⁵ – assurent leur indépendance et leur impartialité. Au regard de la configuration territoriale et démographique de l'Andorre – petit pays où «tout le monde se connaît» – la présence de quatre ressortissants originaires de la Principauté générerait sans doute de nombreuses difficultés – ne serait-ce que sous l'angle des apparences, théorie chère à la Cour européenne des droits de l'homme. Non pas qu'ils ne seraient pas impartiaux *in se*, mais les conflits d'intérêts pourraient se révéler plus fréquents que pour des juges français et espagnols, éloignés par définition des affaires

41 On se reportera à l'*interview* du professeur Andorran Pere Vilanova Trias qui siégea dans la première formation du Tribunal après avoir été nommé par le Co-prince français en 1993, *v Cahiers du Conseil constitutionnel* n°8, 2000, Dossier - Principautés européennes.

42 Ils le sont tantôt par le Parlement (*Consell General*), tantôt par un des deux Co-Princes en vertu des articles 96§1 de la Constitution et 10§1 de la LQTC. L'article 96 se lit ainsi : «1. Le Tribunal Constitucional est composé de quatre Magistrats constitutionnels, désignés parmi les personnes ayant une expérience juridique ou institutionnelle reconnue, à raison d'un par chacun des Coprincêps et de deux par le Consell General. Leur mandat est de huit ans et n'est pas immédiatement renouvelable. Le renouvellement du Tribunal Constitutionnel s'effectue par parties. Le régime des incompatibilités est établi par la Llei Qualificada mentionnée à l'article précédent.» L'article 10§1 de la LQTC se lit ainsi : «Le Tribunal constitutionnel est composé de quatre magistrats désignés un par chaque Coprince et deux par le Conseil général, parmi les personnes âgées de plus de vingt-cinq ans et dont l'expérience et les connaissances dans le domaine juridique et institutionnel sont reconnues.»

43 Les Français ayant siégé au sein du Tribunal ont été: François Luchaïre (1993), Philippe Ardant (1999), Pierre Subra de Bieusses (2007) et Dominique Rousseau (2016) qui furent désignés par le Parlement, tandis que Didier Maus (2003) et moi-même (2011), le furent par le Co-Prince français.

44 Les Espagnols, Joan Josep López Burniol (1993), Miguel Herrero Rodriguez de Miñon (2001), Juan Antonio Ortega Diaz Zambrona (2009) et Josep Guardia (2017) furent désignés par le Coprince épiscopal tandis que Miguel Ángel Aparicio Pérez (1993), Carles Viver Pi-Sunyer (2006) et Isidre Mollas Battlori (2014) le furent par le Parlement.

45 L'Andorran Pere Vilanova Trias (1993) fut désigné par le Coprince français. Toute sa carrière professionnelle, en tant que professeur de droit constitutionnel, s'est néanmoins déroulée en Catalogne.

«locales»⁴⁶. Cela n'empêche évidemment pas la présence d'au moins un Andorran comme ce fut le cas lors de la première composition de la Haute juridiction⁴⁷.

Les choses pourraient changer avec la désignation officielle, le 20 décembre 2018⁴⁸, du Président en exercice du Tribunal Supérieur de Justice comme membre du Tribunal constitutionnel. Alors que près de 95% de l'activité du Tribunal constitutionnel consiste à examiner la manière dont les tribunaux ordinaires ont appliqué le droit en respectant les droits fondamentaux garantis par la Constitution, l'intégration du Président de la juridiction ordinaire suprême du pays au sein du Tribunal constitutionnel, est particulièrement préoccupante. Au-delà d'être *prima facie* une atteinte à l'indépendance du Tribunal constitutionnel⁴⁹, mais également à la répartition des compétences entre les tribunaux ordinaires et le Tribunal constitutionnel, l'impartialité du nouveau magistrat sera régulièrement questionnée. En effet, quand des décisions du Tribunal supérieur de justice auxquelles il aura participé, seront contestées dans le cadre du recours *d'empara*, il devra systématique

46 Il s'est déjà avéré, toutefois, que les conflits d'intérêts aient pu se manifester dans le cadre d'affaires très spécifiques. Dans ce cas, il a été décidé, conformément au standard international en la matière, que le juge constitutionnel qui estimait, en conscience, ne pas pouvoir siéger (pour divers types de connexions directes ou indirectes avec l'affaire soumise au Tribunal) devait alors, *sponte sua*, se déporter. Ce départ, quand il a lieu, est mentionné dans les visas de la décision constitutionnelle, sans toutefois qu'aucune indication sur les motifs du départ apparaissent.

47 La dernière nomination par le co-Prince espagnol (l'Evêque d'Urgell), celle de Josep Delfi Guardia Canella confirme la coutume de désigner un «catalanophone». Il en est allé de même lors de l'avant-dernière nomination, celle d'Isidre Mollas i Batllori (effectuée par le Parlement pour remplacer le professeur catalan de droit constitutionnel, Carles Viver Pi-Sunyer dont le mandat touchait à sa fin). Isidre Molas fut désigné par le Parlement le 24 juillet 2014 et décidait toutefois d'écourter son mandat après sa présidence; il démissionnait le 12 octobre 2018.

48 La désignation officielle de Joan Manel Abril Campoy a été le fait du Parlement andorran qui, pris de cours par la démission d'Isidre Mollas, a dû trouver rapidement un remplaçant. Les discussions ont été vives, car plusieurs autres candidats, Andorrans pour les uns et Catalan pour un autre, étaient en lice. Les Andorrans étaient Josep Casadevall, ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme, Jean Michel Rascagnères, avocat et membre du Conseil d'administration de l'organisme gérant la sécurité sociale; le Catalan était Marc Carillo, professeur de droit constitutionnel à Barcelone. En dépit du fait que plusieurs voix – notamment celle du représentant en Andorre du co-Prince français – se sont manifestées pour mentionner le caractère inapproprié d'une telle désignation, les parlementaires issus de la majorité politique (les 15 membres du parti DA, Democracia Andorana, auxquels se joint 5 voix du Groupe politique mixte), ont permis sa désignation le 13 décembre 2018. Son élection eut lieu le 20 décembre 2018: il obtint 24 voix contre 28; les membres du groupe libéral ayant décidé de s'abstenir. Pour la première fois dans l'histoire d'une élection d'un membre du Tribunal constitutionnel par le Parlement andorran, le consensus n'a pas été obtenu, alors que les parlementaires avaient toujours réussi à obtenir l'intégralité des voix en faveur d'un candidat afin de rendre politiquement solide son élection.

49 Ce magistrat, qui a notamment manifesté publiquement de vives critiques à l'endroit de certaines décisions du Tribunal constitutionnel (notamment celle concernant les droits de succession en Andorre, voir note 52), pourra-t-il, en conscience, se départir de ses *a priori* négatifs à l'endroit du Tribunal constitutionnel?

se déporter, sous peine de vicier l'examen de constitutionnalité. Au-delà de créer moult difficultés d'ordre interne en termes de répartition des affaires entre les trois magistrats «restants», une suspicion permanente pourrait se distiller dans l'opinion sur l'impartialité de ce nouveau magistrat constitutionnel. En outre, sera t'il en mesure du jour au lendemain se défaire de ses «réflexes» de juge ordinaire, pour revêtir l'habit du juge constitutionnel? Autant de questions importantes auxquelles seule la pratique permettra de donner un début de réponse. Ce qui est certain à ce stade est que le groupe politique majoritaire au sein du Parlement d'Andorre qui propulsa sa candidature avait pour volonté de ne pas nommer un «professeur de droit constitutionnel», mais de façon délibérée de préférer un profil plus «judicaire», plus «en phase» avec la réalité andorrane⁵⁰. Une formule lourde d'ambiguïté quand on connaît les interconnexions récurrentes dans le pays entre les univers judiciaires, politiques et économiques...

En tout état de cause, selon l'article 5 de la Loi Qualifiée du Tribunal Constitutionnel, toutes les décisions rendues par le Tribunal constitutionnel sont publiées au Bulletin officiel de la Principauté d'Andorre (article 5 LQTC)⁵¹. Si les citoyens andorrans en sont informés, ce n'est pas parce qu'il se sont convertis en lecteurs assidus du Bulletin Officiel, mais c'est logiquement parce que les médias – de la presse écrite comme audiovisuelle – rendent compte systématiquement des décisions rendues par le Tribunal constitutionnel, surtout lorsqu'il s'agit d'affaires très médiatiques où, notamment, des intérêts financiers et politiques importants sont en jeu⁵² et/ou quand une décision du Tribunal constitutionnel a été contrecarrée par un arrêt de la Cour européenne, comme dans l'affaire *Vallnet* en 2012.

On constate régulièrement que lorsqu'une décision très attendue est rendue, aussi bien les acteurs politiques, les médias, que le public en général réagissent «correctement» et avec mesure. Il peut bien évidemment y avoir débat et discussion mais aucune critique radicale, excessive, outrancière n'est formulée en général à

50 Déclaration de Ladislau Baró, président du groupe DA, *Bon dia. El primer diari gratuit independent*, 28 novembre 2018.

51 L'article 5 de la LQTC se lit ainsi: «Les décisions et les arrêts du Tribunal constitutionnel sont rendus au nom du Peuple andorran et sont publiés au Bulletin officiel de la Principauté d'Andorre.»

52 A partir de l'année 2015, la chute de la Banque privée d'Andorre (BPA), suite à la découverte par les services du fisc américain d'un système transnational de blanchiment d'argent passant par cette banque, a généré des articles constants dans la presse sur cette saga politico-judiciaire. Les répercussions au niveau de l'activité du Tribunal constitutionnel ont été importantes puisque toutes les décisions des tribunaux ordinaires dans cette affaire très complexe et ayant bouleversé l'image d'Andorre dans le champ politique interne et international, ont été (et continuent de l'être) contestées devant le juge constitutionnel.

l'encontre des décisions du Tribunal. En réalité, depuis 2012⁵³, il est arrivé une seule fois que les commentaires dans la presse dépassent les «limites» admissibles de la critique, suite à une décision qui avait suscité un tollé dans le «petit monde» andorran. En remettant en question une tradition discriminatoire en matière de transmission successorale concernant les mineurs, l'arrêt du Tribunal constitutionnel rendu le 18 juillet 2017 (2017-13 RE, *Rebés Ventura c Rebés d'Areny-Plandolit*) a fait l'objet de très vives critiques dans la presse de la part de certains hommes politiques, avocats, mais également de certains membres des tribunaux ordinaires, dont le Président du Tribunal Supérieur de Justice, que le Parlement a décidé de nommer membre du Tribunal constitutionnel le 20 décembre 2018⁵⁴... Mise à part cet incident, il peut bien évidemment – et c'est légitime – y avoir des mécontents, mais les 'institutions' ou 'personnes' qui n'adhèrent pas au sens de la solution rendue, renoncent en général à faire un quelconque commentaire en public. Ils ont compris depuis longtemps – grâce à des avocats ingénieux et qui ont été formés avec le réflexe conventionnel – qu'il y avait une autre possibilité: en référer à Strasbourg. La contestation sociale et/ou politique est inexistante et quoiqu'il en soit, vaine; tandis que la contestation judiciaire à l'échelle conventionnelle peut être, elle, efficace et conforme aux canons de l'Etat de droit.

B L'existence d'une Contestation Judiciaire Européenne

Les Constituants andorrans ont mis en scène une alliance passablement ingénieuse de la souveraineté de l'Etat d'un côté et de son évolution dans l'univers international de l'autre⁵⁵. Dans ce contexte, dans la foulée de la ratification de sa Constitution, l'Andorre adhérait aux Nations-Unies et au Conseil de l'Europe. Elle ratifiait la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en 1996 et présidait, pour la première fois de son histoire, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en 2013⁵⁶. Insérée dans le concert international, elle en a accepté les règles du jeu; celles du système de garantie des droits de l'homme en font partie. La jurisprudence du Tribunal constitutionnel prend en compte cette donne majeure. Ainsi, bien que le Tribunal applique la Constitution (et rien que la

53 Date qui correspond à ma nomination comme magistrat du Tribunal constitutionnel d'Andorre.

54 Voir note n°50.

55 Si la Constitution affirme à son article 1§3 que «la souveraineté réside dans le peuple andorran» – elle ne l'oppose pas au droit international. Bien au contraire. Non seulement, son article 3§3 affirme en effet avec force et solennité que: «L'Andorre reconnaît les principes du droit international universellement admis», mais également son article 5 intègre à l'ordre juridique andorran la Déclaration universelle des droits de l'homme.

56 On lira avec intérêt le discours particulièrement significatif du Chef du gouvernement Antoni Martí Petit à l'occasion de la 2^e partie de la session ordinaire de 2013 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 22-26 avril 2013), (D) 14 (2013), 25 avril 2013.

Constitution), il prend dans le même temps en considération l'interprétation délivrée par la Cour européenne des droits de l'homme. Car toutes les Cours constitutionnelles en Europe savent – notamment depuis le retentissant arrêt *Ruiz Mateos* de 1993 – que les *procédures* constitutionnelles⁵⁷ comme les *décisions* de justice constitutionnelle⁵⁸, sont passées au crible du contrôle conventionnel européen.

Du coup, certains requérants bien conseillés, ont décidé de «jouer la Carte de Strasbourg» quand il s'est avéré qu'ils étaient insatisfaits d'une décision rendue par les juridictions ordinaires et, *in fine*, par le Tribunal Constitutionnel. Les statistiques démontrent, toutefois, que ce n'est pas la «ruée vers Strasbourg». Quand bien même le contentieux andorran devant la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas fourni⁵⁹ – et c'est bon signe – il n'en a pas moins mis en évidence certaines carences

57 Alors que les organes de contrôle de Strasbourg avaient commencé par mettre en avant la spécificité des juridictions constitutionnelles et du contentieux y afférent pour les faire bénéficier d'une «immunité conventionnelle» (Cour EDH, 6 mai 1981, *Buccholz c Allemagne*, Série A, vol 42 et Cour EDH, 22 octobre 1984, *Srameck c Allemagne*, Série A, vol 84), ils ont fini par intégrer le contentieux constitutionnel dans le champ conventionnel. Sous l'angle du respect du seul délai raisonnable tout d'abord. Les arrêts *Deumeland* et *Bock* sont à cet égard significatifs, puisque la Cour retient pour la première fois la durée de la procédure devant le Tribunal de Karlsruhe au titre du calcul global de la durée du litige (Cour EDH, 29 mai 1986, *Deumeland*, Série A n°100 et CEDH, 29 mars 1989, *Bock*, Série A n°150). Le juge fut logiquement amené ensuite à examiner la durée du seul «procès constitutionnel». A trois reprises, il évalua le dépassement du délai raisonnable par le Tribunal constitutionnel allemand en recherchant «si le résultat de ladite instance peut influer sur l'issue du litige devant les juridictions ordinaires». La Cour déclara dans l'affaire *Süßmann c Allemagne* du 16 septembre 1996, la non-violation de l'article 6§1 (par 14 voix contre 6), alors qu'elle évaluait le délai dans le cadre du recours constitutionnel individuel (*Verfassungsbeschwerde*) de l'article 93§1, alinéa 4.a de la Loi Fondamentale de Bonn: Elle prononçait en revanche, à l'unanimité, la violation de cette disposition dans les arrêts *Pammel c Allemagne* et *Probstmeier c Allemagne* du 1^{er} juillet 1997, alors que le requérant avait activé, non plus le recours constitutionnel individuel mais la question de constitutionnalité de dispositions législatives sur la base de l'article 100§1 de la Loi Fondamentale. Entre temps, la Cour de Strasbourg, s'affranchissant de sa prudence antérieure, finissait de banaliser la justice constitutionnelle – plus particulièrement le «procès» constitutionnel – en la soumettant aux exigences inhérentes du procès équitable dans le retentissant arrêt *Ruiz-Mateos c Espagne* du 23 juin 1993 (Série A, n°262).

58 La France en a fait l'amère expérience dans une décision célèbre dans l'Hexagone, Cour EDH, Gde Ch, 28 octobre 1999, *Zielinski et Pradal et Gonzalez et a c France* où fut mise à l'index une décision du Conseil constitutionnel concernant les validations législatives. S'agissant de l'Espagne, on mentionnera une affaire particulièrement sensible relative à la 'figure intouchable' du Roi dans un régime parlementaire: CEDH, 15 mars 2011, *Otegi Mondragon c Espagne*. La Cour européenne ne s'est pas alignée sur le point du vue du Tribunal constitutionnel espagnol qui avait considéré comme proportionnée la condamnation du requérant à un an d'emprisonnement et à la suspension de son droit de suffrage passif (pendant la durée de la détention) pour délit d'injure au Roi. Les propos litigieux avaient été les suivants «le Roi d'Espagne est le chef suprême de l'armée espagnole, c'est-à-dire le responsable des tortionnaires et celui qui protège la torture et qui impose son régime monarchique à notre peuple au moyen de la torture et de la violence».

59 Josep Casadevall – dans son article écrit en hommage à l'ancien Président français de la Cour européenne – mettait en exergue cet élément en rappelant que: «Depuis son adhésion au système

dans l'ordonnancement de la Principauté. Si la plupart des requêtes présentées contre l'Andorre se sont soldées jusqu'à présent par des décisions d'irrecevabilité⁶⁰, on ne compte au final que cinq arrêts importants⁶¹: ils démontrent à eux seuls qu'ils ont été des aiguillons importants pour renforcer l'Etat de droit en Andorre. Qu'en juge.

La procédure constitutionnelle imaginée par le Constituant organique de 1993 afin d'accéder à la justice constitutionnelle fut mise en cause dans l'affaire *Milan i Torres*⁶²: le règlement amiable du 6 juillet 1999 occasionna rapidement une modification de la Loi Qualifiée du Tribunal Constitutionnel afin d'être en conformité avec le standard conventionnel tiré de l'article 6§1 de la Convention.

L'interprétation délivrée par le Tribunal Supérieur de Justice des règles successorales à l'égard d'enfants adoptés – pourtant validée par le Tribunal constitutionnel – fut mise à l'index dans l'affaire *Pla et Puncernau*⁶³ sur la base des exigences tirées de l'article 8 combiné avec l'article 14 de la Convention: si, comme le souligne Josep Casadevall, cet arrêt de 2004 «a fait l'objet de réactions critiques de la part de certains auteurs civilistes de la voisine Catalogne», il «a été bien accueilli dans la Principauté. [...] cette jurisprudence [étant] désormais acquise et souvent citée.»

européen de protection des droits de l'homme, toutes proportions gardées avec la population des autres petits Etats membres, l'Andorre s'est caractérisée par le faible nombre de requêtes présentées à son encontre.», «L'Andorre et la Convention», *La Conscience des droits. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa* (Paris, Dalloz, 2011) p 110.

60 Selon les statistiques disponibles sur le site internet de la Cour européenne publiées au mois de Juillet 2018. Ainsi, en 2010, 8 requêtes étaient présentées contre l'Andorre, 3 étaient «terminées» et 3 étaient déclarées «irrecevables» (l'une par un juge unique, 2 par un Comité); en 2011, 8 requêtes étaient présentées contre l'Andorre, 4 étaient terminées (3 étaient déclarées irrecevables par un juge unique, 1 l'était par une chambre); en 2012, 6 requêtes étaient attribuées à une formation judiciaire; 17 étaient terminées: parmi elles, 15 étaient déclarées irrecevables (13 par un juge unique, 1 par un comité et 1 par une chambre) et deux étaient tranchées par des arrêts: un arrêt de non violation (Cour EDH, 11 décembre 2012, *Ball c Andorre*) et un autre de violation (Cour EDH, 29 mai 2012, *UTE Saur Vallnet c Andorre*). Pour l'année 2013, 2 requêtes étaient attribuées à une formation judiciaire et 6 requêtes étaient «terminées» après avoir été rayées du rôle ou déclarées irrecevables par un «juge unique». Pour l'année 2014, 5 requêtes étaient attribuées à une formation judiciaire, 1 a été communiquée au gouvernement et 2 requêtes étaient «terminées» après avoir été rayées du rôle ou déclarées irrecevables par un «juge unique». Au 1er janvier 2015, 6 requêtes étaient pendantes. En 2016, 4 requêtes étaient attribuées à une formation judiciaire, 1 était communiquée au gouvernement et 6 étaient terminées; parmi celles-ci, 2 ont été tranchées par un arrêt, un de non-violation (*Figueiredo Teixeira c Andorre*, 8 novembre 2016) un autre de violation (*Gouarré Patte c Andorre*, 12 janvier 2016).

61 Si on met à part l'arrêt historique et singulier *Drozd et Janouzek* dirigé, à l'époque, contre la France et l'Espagne.

62 Cour EDH, Règlement amiable, 6 juillet 1999, *Milan i Torres c Andorre*.

63 Cour EDH, 13 juillet 2004, *Pla et Puncernau c Andorre*.

La pratique des interférences législatives pour bloquer les effets d'une décision de justice interne en faveur des requérants a été clairement désavouée sur la base de l'article 6§1 de la Convention dans l'affaire *Vidal Escoll et Guillán González*⁶⁴: on n'ose imaginer que le Parlement procède à nouveau de la sorte afin de régulariser *a posteriori* une situation qui ne lui convient pas afin de court-circuiter la bonne exécution d'une décision de justice.

L'arrêt *UTE Saur Vallnet*⁶⁵ condamne l'Andorre pour ne pas avoir pris suffisamment au sérieux la règle de l'impartialité des tribunaux: on peut ici affirmer sans ambages que les juridictions andorraines en général et le Tribunal constitutionnel en particulier sont, après cette retentissante condamnation, plus que jamais sensibles aux règles de dépôt et de révocation des juges en cas de conflits d'intérêts.

L'arrêt *Gouarré Patte*⁶⁶, condamne l'Andorre du fait de l'impossibilité pour le requérant, médecin de son état, d'obtenir la révision d'une peine accessoire qui prononçait une interdiction définitive d'exercer sa profession de gynécologue (après avoir été condamné pour viol sur ses patientes).

Ces arrêts de condamnation sont certes peu nombreux, mais ils mettent à eux seuls en exergue l'importance du standard européen et la dualité des allégeances qui incarne de nos jours l'office des juges en Europe et en Andorre. Ils rappellent aux juges ordinaires comme à notre Tribunal que nous devons rendre la justice dans le cadre de notre Constitution qui, délibérément, a décidé de s'inscrire dans le mouvement international de la garantie des droits. Il est important que chaque acteur judiciaire prenne la mesure de la portée de sa tâche: en étant un loyal juge conventionnel de droit commun (pour le juge ordinaire) et un juge constitutionnel attentif au paramètre interprétatif qu'est la Convention (pour le Tribunal Constitutionnel), on ne fait au bout du compte que respecter et garantir en Andorre la Constitution de 1993 qui est particulièrement ouverte à l'égard du droit international des droits de l'homme.

IV CONCLUSION

Bien que protéiforme, l'accès à la justice constitutionnelle andorrane est marqué par la prégnance du recours *d'empara*. Reine de l'accès au Tribunal constitutionnel, cette voie de droit restera sans doute encore longtemps la voie d'accès plébiscitée par les justiciables en Andorre. Ces derniers ont compris, dans le même temps, que l'insertion de la Principauté dans le concert européen leur permettait de présenter, le

64 Cour EDH, 9 juillet 2008, *Vidal Escoll et Guillán González c Andorre*.

65 Cour EDH, 29 mai 2012, *UTE Saur Vallnet c Andorre*.

66 CEDH, 12 janvier 2016, *Gouarre Patte c Andorre*.

cas échéant, des requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme. Tribunal constitutionnel et Cour européenne sont aujourd'hui intimement liés dans le maintien et l'approfondissement de l'Etat de droit andorran. De nos jours, l'analyse de l'accès à la justice constitutionnelle ne peut pas se déconnecter de celle de l'accès à la justice européenne. Une des dernières preuves de ce lien indéfectible est la signature, par l'Andorre, le 12 avril 2018, du protocole n°16 qui institue une procédure d'avis consultatif devant la Cour européenne⁶⁷. Ayant procédé aux modifications internes nécessaires pour habiliter le Tribunal Constitutionnel comme le Tribunal supérieur de justice à saisir la juridiction européenne, la ratification de ce protocole (majeur pour le dialogue des juges), ne tardera pas à devenir réalité.

67 Ouvert à la signature le 2 octobre 2013, le Protocole n°16 devait recueillir 10 ratifications pour entrer en vigueur. Ce fut fait le 1^{er} août 2018 grâce au dépôt, par la Garde des Sceaux française Nicole Belloubet, du dixième instrument de ratification le 12 avril 2018. La loi n°2018-237 était adoptée, quant à elle, le 3 avril 2018. Au 26 janvier 2019, douze autres Etats l'avaient uniquement signé (Andorre, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Grèce, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Moldova, Slovaquie, Roumanie, Turquie). C'est la Cour de Cassation française qui fut la première à posé une question à la Cour européenne (Cass, ass plén, 5 octobre 2018, n°10-19.053). Elle a saisi l'occasion de la très épineuse «question de principe» relative au statut des enfants nés à l'étranger d'une gestation pour autrui (GPA), afin d'interroger la Cour. Alors que les autorités françaises n'ont toujours pas pris entièrement en considération les constats de violation formulés dans les affaires *Labassée et Mennesson* (CEDH, 26 juin 2014, *Labassée c France*; CEDH, 26 juin 2014, *Mennesson c France*) – en refusant de transcrire la mère légale (mère d'intention) sur les registres de l'état civil l'acte de naissance des enfants nés à l'étranger d'une GPA – la Haute juridiction judiciaire demanda à la Cour si, ce faisant, elles n'outrepassaient pas la «marge nationale d'appréciation» dont elles disposent sous l'angle de l'article 8. Il est très important qu'une juridiction suprême respectée et issue d'un pays qui apporte un soutien actif au protocole n°16, ait formulé la première demande d'avis. Scrutée par tous les juges des Etats parties au protocole, comme par ceux qui ne l'ont pas encore ratifié, un cercle vertueux pourrait ainsi être créé. Gageons qu'au-delà de la seule Cour de cassation française, toutes les Hautes juridictions des Etats arrivent, avec un brin de sagesse responsable, à ignorer le caractère non contraignant des avis (art 5 du protocole) et qu'elles puissent prendre immédiatement et sans discussion au sérieux l'avis délivré par la Grande chambre qui arborerait alors un caractère *erga omnes*.