

XIXe Congrès de la Conférence des Cours Constitutionnelles
Européennes

TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL D'ANDORRE

Questionnaire sur les formes et limites de la déférence judiciaire

Abréviations

CPA : Constitution de la Principauté d'Andorre.

LQTC : Loi Qualifiée du Tribunal Constitutionnel.

— — —

I. Matières non justiciables et intensités de déférence

1. Qu'entend-on par « déférence judiciaire » dans vos juridictions ?

La notion de « déférence judiciaire » peut être perçue comme une considération particulière apportée par les magistrats constitutionnels dans l'examen des choix opérés par les organes exécutifs, législatifs ou judiciaires. Nous pouvons donc constater que cette notion n'est pas présente dans la juridiction constitutionnelle puisqu'il est inscrit dans la Constitution andorrane que l'Andorre est un Etat de droit, indépendant, démocratique et social (art. 1.1 CPA), ayant un régime parlementaire (art. 1.4 CPA) et que la justice est rendue, au nom du peuple andorran, exclusivement par des juges indépendants, inamovibles et, dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, soumis uniquement à la Constitution et à la loi (art. 85.1 CPA) et de ce fait, elle reconnaît le principe de la séparation des pouvoirs.

2. Votre Cour envisage-t-elle un éventail de déférence ? Existe-t-il des zones "interdites", ou des zones prédéterminées de non-responsabilité, ou des

questions non justiciables pour votre Cour (par exemple, des questions morales controversées, des sensibilités politiques, des controverses sociétales, l'allocation de ressources limitées, des implications financières importantes pour le gouvernement) ?

L'activité de notre Tribunal Constitutionnel est régie par la Constitution (article 95 et suivants) et sa Loi qualifiée. Les attributions et limitations dans sa responsabilité et ses compétences, tant matérielles comme formelles, sont définies par ces textes et, de ce fait, le Tribunal agit dans le cadre de ces dispositions.

En tant qu'organe juridictionnel, le Tribunal dispose d'une marge d'appréciation, concernant la forme et le fond des affaires qu'il traite, dans laquelle on pourrait penser que la déférence judiciaire joue. Cependant, nous tenons à indiquer que l'interprétation que fait le Tribunal en vertu de cette marge se fait dans des termes strictement constitutionnels et de technique juridictionnelle, et non pas politiques.

3. Existe-t-il des facteurs qui déterminent comment et quand votre Cour doit faire preuve de déférence (par exemple, la culture et les conditions de votre pays ; les expériences historiques de votre pays ; le caractère absolu ou restreint des droits fondamentaux en question ; la question débattue devant la Cour ; si les circonstances de l'affaire impliquent un changement des conditions sociales et des attitudes) ?

Notre Tribunal ne fait pas preuve de déférence, en ce sens qu'il ne s'abstient jamais d'exercer ses compétences juridictionnelles, lorsqu'il est compétent.

Il est certain que, pour certaines questions, la doctrine constitutionnelle nationale et internationale permet au Tribunal d'adopter des décisions plus fermes, à l'encontre de la volonté du législateur, et ce dans le cadre de la protection des droits fondamentaux ; et, d'autre part, que pour certaines autres questions le Tribunal pourrait statuer en phase avec le législateur. Il n'en demeure que ces décisions sont toujours rendues dans le cadre de ses compétences et de son activité habituelle.

4. Existe-t-il des situations dans lesquelles votre Cour a fait preuve de déférence parce qu'elle ne disposait pas de la compétence ou de l'expertise institutionnelle nécessaire ?

Notre Tribunal ne fait jamais preuve de déférence, en ce sens qu'il ne s'abstient jamais d'exercer ses compétences, ni délègue sa responsabilité décisionnelle à d'autres organismes pour quelque raison que ce soit. Ceci pourrait constituer un déni de justice.

Lorsque notre Tribunal décide de ne pas se prononcer, c'est en application des compétences, formelles et matérielles, qui lui sont attribuées par la Constitution et sa Loi.

5. Avez-vous des cas où votre Cour a fait preuve de déférence parce qu'il y avait un risque d'erreur judiciaire ?

Notre Tribunal ne fait jamais preuve de déférence, ni refuse de statuer pour des raisons autres que celles spécifiquement prévues dans la Loi.

6. Y a-t-il des cas où votre Cour a fait preuve de déférence en invoquant la légitimité institutionnelle ou démocratique du décideur ?

Pour certaines questions, notre Tribunal pourrait, dans le cadre de son exercice juridictionnel, suivre l'interprétation doctrinale du législateur.

Cependant, ceci n'est pas un acte de déférence, puisque ceci est un choix interprétatif qui appartient au Tribunal, qui est rendu en vertu de son pouvoir souverain d'appréciation.

7. "Plus la législation concerne une question de politique sociale publique au sens large, moins le tribunal sera disposé à intervenir". Est-ce une norme valide pour votre Cour ? Votre Cour partage-t-elle le point de vue selon lequel les questions d'ordre public devraient être tranchées par des processus démocratiques parce que les tribunaux ne sont pas élus et n'ont pas le mandat démocratique de trancher les questions d'ordre public ?

Notre Tribunal est compétent pour statuer sur des affaires relatives à la protection des droits fondamentaux et aux litiges entre les institutions. Si la question qui lui est posée relève de cette compétence formelle et matérielle, et revêt d'une transcendance

constitutionnelle, le Tribunal sera compétent pour se prononcer, et statuera en conséquence. Ceci est indépendant du fait que la question qui lui est soumise concerne des matières d'ordre public ou non.

8. Votre Cour accepte-t-elle le principe général de déférence dans le jugement des politiques et de la philosophie criminelles ?

Notre Tribunal est porté à se prononcer sur des questions politiques et de philosophie criminelle, si ses questions entrent dans la sphère de ses compétences. Il statuera selon des critères strictement constitutionnels et de technique juridictionnelle.

En ce sens, Il n'agit pas suivant un principe général de déférence.

9. Il peut y avoir des circonstances plus strictes dans lesquelles le gouvernement ne peut pas divulguer des informations à la Cour, en particulier dans le contexte d'affaires de sécurité nationale impliquant des informations classifiées. Votre Cour a-t-elle déjà fait preuve de déférence pour des raisons de sécurité nationale ?

Notre Tribunal ne fait pas preuve de déférence. Il choisit de statuer ou de s'abstenir de statuer en fonction des compétences qui lui sont attribuées. En ce sens, le fait qu'une affaire implique des informations sensibles ou classifiées, ne saurait être un critère susceptible d'altérer l'activité du Tribunal.

10. Compte tenu du rôle des cours constitutionnelles en tant que gardiennes de la Constitution, devraient-elles interférer avec des politiques publiques prétendument inconstitutionnelles lorsque les gouvernements sont passifs dans la mise en œuvre des réformes des droits fondamentaux ?

L'interprétation que fait notre Tribunal de la protection des droits fondamentaux se fait selon des critères strictement constitutionnels et de technique juridictionnelle. En ce sens, notre Tribunal est soucieux de statuer dans des termes qui soient à la hauteur des standards nationaux et européens de protection des droits fondamentaux.

Il n'appartient pas à notre Tribunal de se substituer à l'activité des autres institutions publiques de notre Principauté et, pour certaines questions et certains sujets, et dans le

cadre de sa marge d'interprétation souveraine, le Tribunal pourrait choisir d'apposer une interprétation conforme à celle du législateur, par exemple, en vertu de la logique selon laquelle il appartiendrait à celui-ci d'effectuer les changements et évolutions pertinents relatifs à certains droits fondamentaux reconnus dans notre Constitution.

Ceci n'est, cependant, pas du tout un signe de déférence, puisque, pour ces questions-là, il n'appartient pas au Tribunal de mener l'initiative du revirement interprétatif, et celui-ci se prononcera toujours en vertu de ses compétences souveraines.

II. Décideur

11. Votre Cour témoigne-t-elle plus de déférence à une loi du Parlement qu'à une décision de l'exécutif ? Votre Cour fait-elle preuve de déférence en fonction du niveau de responsabilité démocratique du décideur initial ?

Notre Tribunal se prononce dans des termes strictement constitutionnels et de technique juridictionnelle, et ne fait pas de différence en fonction de l'origine de la décision qui lui est soumise. En ce sens, les dispositions qui sont invalidées par le Tribunal sont nulles : décisions de justice (recours d'empara), lois (recours direct ou incidentel), entre autres. Chaque type de décision dispose de sa voie judiciaire devant le Tribunal, qui sera amené à la traiter en vertu de chacune des procédures prévues à cet effet.

12. Quel poids votre Cour accorde-t-elle au processus législatif ? Quelle pertinence juridique, le cas échéant, l'analyse parlementaire devrait-elle avoir pour l'analyse par les juges de la compatibilité avec les droits fondamentaux ?

Notre Tribunal ne porte aucun jugement sur l'activité de l'organe législatif ni sur le processus législatif.

Le Tribunal a la possibilité de se prononcer à propos de la constitutionnalité des lois (article 98 a) CPA), lorsqu'elles lui sont soumises par le biais des recours directs (articles 6.1 et 45 et s. LQTC) et incidentel d'inconstitutionnalité (articles 6.2 et 52 et s. LQTC). Ces recours n'ont cependant pas comme but de juger la profondeur de l'analyse parlementaire, mais exclusivement la compatibilité des dispositions légales avec des principes constitutionnels.

13. Votre Cour vérifie-t-elle si le décideur a justifié sa décision ou s'il s'agit d'une décision que la Cour elle-même aurait rendue si elle avait été le décideur ?

Notre Tribunal se prononce dans des termes strictement constitutionnels, de technique juridictionnelle et de protection des droits fondamentaux. En ce sens, il n'a pas vocation à se prononcer sur le travail du décideur, ni à se substituer à lui, ni à se projeter au-delà de sa propre nature et ses propres compétences.

14. Votre Cour fait-elle preuve de déférence quant à la mesure dans laquelle la décision ou la mesure a été précédée d'une analyse approfondie de la compatibilité avec les droits fondamentaux ? Quelle doit être, par exemple, la profondeur de l'analyse du législateur pour que votre Cour lui donne du poids ?

Il n'appartient pas à notre Tribunal de reconnaître ou nier la légitimité ou l'importance d'une décision qui lui est soumise. En ce sens, il présume que toute décision est conforme à la Constitution jusqu'à ce qu'elle en soit jugée contraire.

Le jugement du Tribunal porte exclusivement sur le respect ou non-respect des principes constitutionnels et, ainsi, n'établit pas de nuance ou hiérarchie entre les décisions, en fonction de l'analyse en droits fondamentaux qui a été faite préalablement à son édicition, ou en fonction de la quantité ou importance du respect à ces principes constitutionnels. Il s'agit, donc, de savoir si elles sont conformes ou non conformes à la Constitution.

15. Votre Cour examine-t-elle si les points de vue opposés ont été pleinement représentés dans le débat parlementaire lors de l'adoption d'une mesure ? Suffit-il qu'il y ait eu un débat approfondi sur le contenu général de la législation, ou faut-il qu'il y ait eu une considération spéciale des implications sur les droits ?

Notre Tribunal ne porte pas de jugement sur le processus législatif.

Cependant, en vertu de la LQTC, le Tribunal peut connaître des recours adressés par les parlementaires, ayant comme objet la violation de leurs droits fondamentaux au cours du processus législatif.

Ceci n'implique en aucun cas que le Tribunal puisse juger la qualité des interventions, tant sur le fond comme sur la forme, la qualité des débats, la diversité des points de vue exprimés, ni le contenu du débat. Cela ne fait pas partie de ses compétences.

16. Le fait que la décision appartienne au pouvoir législatif ou qu'elle ait été prise après des consultations publiques ou des débats publics est-il une preuve concluante de la légitimité démocratique de la décision ?

Le Tribunal ne porte pas de jugement sur la légitimité démocratique des décisions qui lui sont soumises.

III. Le champ d'application des droits, légalité et proportionnalité

17. Votre Cour a-t-elle déjà fait preuve de déférence à l'étape de la définition des droits, en donnant du poids à la définition des droits du gouvernement ou à son application aux faits en cause ?

Notre Tribunal se prononce dans des termes strictement constitutionnels, de technique juridictionnelle et de protection des droits fondamentaux. Il définit les droits constitutionnellement garantis à la lumière des standards nationaux et internationaux de protection des droits fondamentaux, et donne droit aux moyens qui lui sont formulés indépendamment de celui qui les formule. En ce sens, il statue objectivement, et ne fait preuve d'aucune déférence.

18. Des droits applicables affectent-ils l'intensité de la déférence ? Votre Cour considère-t-elle que certains droits ou aspects de droits sont plus importants et que, par conséquent, les ingérences dans leur exercice méritent un examen

plus rigoureux que d'autres ? Avez-vous des facteurs qui déterminent la nature du droit fondamental en question ?

Le Tribunal ne fait preuve d'aucune déférence à l'égard d'aucun droit. En ce sens, il apprécie et juge chaque droit en suivant la même rigueur.

19. Disposez-vous d'une échelle de clarté d'une loi ? Quand appliquez-vous la règle d'interprétation *In claris non fit interpretatio* ?

Notre Tribunal interprète les dispositions légales qui lui sont soumises à la lumière des standards constitutionnels nationaux et internationaux, et toujours dans le but d'assurer une meilleure protection des droits et libertés fondamentaux.

L'interprétation que peut faire notre Tribunal se fait dans le cadre strict de ses compétences et de la marge d'appréciation dont il dispose. Les magistrats apposent leur interprétation en vertu de cette marge et à la lumière de leur intime conviction.

Il ressort de sa doctrine, relative au principe *in claris non fit interpretatio*, que le Tribunal ne renonce pas à sa fonction d'interprète constitutionnel de la Loi, qu'il considère essentielle : "*Aujourd'hui, toute la communauté juridique convient que l'adage "in claris no fit interpretatio" ne peut être compris dans un sens purement littéral ou grammatical, car une interprétation doit toujours être faite même pour déterminer si un texte est ou non "clarus". Comme il est dit, l'interprète est un "médiateur" qui transfère une réalité, matérielle ou idéale, d'un texte juridique, philosophique ou littéraire ou d'une partition musicale, de l'intuition d'un artiste à l'œuvre d'un artisan, à son incarnation pratique. Elle suppose une activité essentielle dans tout processus herméneutique et donc implique une subtilité (subtilitas) dans sa compréhension (intelligendi) dans son explication (explicandi) et dans son application (applicandi)*" (Arrêt du Tribunal du 19 avril 2021, affaire 2021-2-L).

Le degré de clarté de la loi soumise, et donc le devoir d'interprétation du Tribunal, sont appréciés par lui en vertu de sa marge d'appréciation.

20. Quelle est l'intensité du contrôle de votre Cour au stade de l'établissement du but légitime ?

Le Tribunal n'a pas eu se prononcer pour l'instant sur l'intensité de son contrôle constitutionnel au stade de l'établissement du but légitime.

21. Quel test de proportionnalité votre Cour applique-t-elle ? Votre Cour applique-t-elle toutes les étapes du test classique de proportionnalité (c'est-à-dire l'opportunité, la nécessité et la stricte proportionnalité) ?

Le Tribunal procède à une analyse de la proportionnalité en se fondant sur les critères établis notamment par la Cour européenne des droits de l'homme.

22. Votre Cour passe-t-elle par chaque étape applicable du test de proportionnalité ?

Dans les recours d'empara, qui sont les plus fréquents, son contrôle est limité à évaluer le caractère logique, raisonnable, et non-arbitraire du raisonnement des juges du fond, et ce à la lumière des différents "*canons de constitutionnalité*": "*C'est aussi un canon de constitutionnalité réitéré celui selon lequel l'application et l'interprétation de l'ordonnement juridique [...] correspond à la juridiction ordinaire, à la seule exception des situations dans lesquelles elles puissent être considérées absurdes, invraisemblables, déraisonnables ou illogiques; des considérations qui peuvent justifier un recours d'empara et une analyse de la part du Tribunal Constitutionnel*" (Arrêt du Tribunal du 14 février 2022, affaire 2021-90-RE, *Obiols Obiols c/ Principauté d'Andorre*) ou "*Ce recours d'empara repose sur le principe de proportionnalité. Ce principe, comme le reconnaît la partie requérante elle-même, ne saurait être conçu comme un droit ou une liberté fondamentale pouvant justifier à eux seuls un recours d'empara, comme c'est le cas des principes énoncés au paragraphe 2 de l'article 3 de la Constitution. Toutefois, le principe de proportionnalité découle et est inhérent à la conception de l'État de droit, à la valeur de la dignité et au principe d'interdiction de tout arbitraire (articles 1.1, 1.2 et 3.2 de la Constitution). Et bien qu'il ne soit pas per se un canon de constitutionnalité, il peut, avec d'autres infractions, produire une violation du droit à la juridiction (article 10 de la Constitution) lorsque la motivation utilisée devient illogique, déraisonnable ou arbitraire.*" (Arrêt du Tribunal du 14 juin 2021, affaire 2021-22-RE. *TED, SL c/ Govern d'Andorra*).

23. Existe-t-il des affaires dans lesquelles votre Cour admet que la mesure litigieuse satisfait à une ou plusieurs étapes du test de proportionnalité, même s'il n'y a manifestement pas suffisamment de preuves pour démontrer ce fait ?

En ce sens, l'article 8.1 LQTC dispose que "le Tribunal constitutionnel, en statuant sur la constitutionnalité de l'acte ou de la règle déférés, mettra en application la Constitution conformément aux mandats et aux valeurs qu'elle contient de façon expresse, et statue sur leur validité ou leur nullité sans émettre des jugements d'opportunité par rapport aux actes des pouvoirs publics".

3.3. Conformément à ces prémisses, il est nécessaire d'analyser si, en l'espèce, l'interprétation et l'application des règles effectuées par la juridiction ordinaire, et notamment par la Chambre administrative, ont signifié une interprétation qui conduit à une conclusion déraisonnable ou arbitraire dans l'application de la réglementation fiscale.

En outre, il faut faire la distinction entre l'action législative, où le législateur juge l'opportunité et la politique, de sorte que le Tribunal constitutionnel doit se limiter à contrôler, d'un point de vue technique, la conformité à la Constitution en tranchant les recours et les demandes d'inconstitutionnalité, et les actions de l'administration, notamment de l'administration de justice, où le Tribunal constitutionnel peut, par le biais du recours d'empara, examiner si le canon de constitutionnalité qui interdit les décisions déraisonnables ou arbitraires a été enfreint au moyen d'une interprétation des règlements applicables qui peut être considérée comme disproportionnée."

24. L'apparition du contrôle de la proportionnalité dans la jurisprudence de votre Cour a-t-elle coïncidé avec l'essor de la théorie de la déférence judiciaire ?

Notre Tribunal n'a pas l'initiative d'évaluer l'opportunité, la nécessité et la proportionnalité d'une mesure potentiellement attentatoire contre les droits et libertés fondamentaux. Il n'évalue la proportionnalité au sens général du terme, qu'en vertu de ses compétences juridictionnelles et dans le sens de la protection des droits fondamentaux.

25. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a-t-elle façonné l'approche de votre Cour en matière de déférence ? La doctrine de la Cour européenne des droits de l'homme sur la marge d'appréciation est-elle l'équivalent national de la marge d'appréciation que votre Cour accorde ? Si non, à quelle fréquence les considérations relatives à la marge d'appréciation

de la Cour européenne des droits de l'homme recourent-elles les considérations relatives à la déférence de votre Cour dans des affaires similaires ?

Il est vrai que le Tribunal constitutionnel interprète souverainement ses compétences (dans le cadre de la Constitution et de la LQTC), et reconnaît les limites de son intervention sur les décisions souveraines des autres institutions publiques et, en ce sens, considère que certaines décisions correspondent à ces autres institutions (Arrêt du Tribunal du 14 novembre 2022, affaire 2022-47-RE, Pintat Forné i d'altres c/ Sindicatura).

Ceci pourrait être assimilé au mécanisme de la *margin of appreciation* appliqué par la Cour européenne des droits de l'homme mais, comme vu précédemment, la reconnaissance de ses propres limites de la part du Tribunal n'est pas un exercice de déférence, en ce sens qu'il ne juge pas que l'opportunité d'une décision corresponde à une autre institution. Au contraire, il s'agit d'une simple mais stricte reconnaissance et application de ses propres compétences.

Le Tribunal s'abstient de statuer sur un sujet non pas parce qu'il juge plus opportun ou pertinent qu'un autre organisme le fasse, mais parce qu'il applique une interprétation claire sur la limite de ses compétences.

26. La Cour européenne des droits de l'homme avait-elle condamné votre Etat en raison de la déférence dont votre Cour a fait preuve dans une affaire précise, déférence qui en a fait un recours inefficace ?

La Cour européenne des droits de l'homme n'a jamais condamné notre État en raison de la déférence dont notre Tribunal aurait pu faire preuve dans quelque décision que ce soit.

IV. Autres particularités

27. À quelle fréquence la question de déférence se pose-t-elle dans les affaires de fond entendues par votre Cour ?

La question de la déférence ne se pose pas dans les affaires de fond entendues par notre Tribunal.

28. Votre Cour est-elle devenue plus déférente avec le temps ?

Notre Tribunal ne statue jamais en vertu d'une supposée déférence, mais exclusivement dans des termes strictement constitutionnels, de technique juridictionnelle et de protection des droits fondamentaux.

29. L'attitude déférente dépend-elle du nombre d'affaires inscrites au rôle de la Cour ?

Notre Tribunal ne statue jamais en vertu d'une supposée déférence, mais exclusivement dans des termes strictement constitutionnels, de technique juridictionnelle et de protection des droits fondamentaux.

30. Votre Cour peut-elle fonder ses décisions sur des motifs non avancés par les parties ? Votre Cour peut-elle recadrer les motifs avancés en vertu d'une disposition constitutionnelle différente de celle invoquée par le demandeur ?

L'article 7.3 LQTC dispose que "*la décision ou l'arrêt mettant fin à une affaire déclarée recevable ne peut contenir des considérations différentes de celles qui ont été présentées par les parties dans leurs prétentions respectives*".

Il ressort de cet article que le Tribunal n'a pas vocation à soulever des moyens d'office, ni corriger les parties en substituant les leurs. Ceci est soutenu par sa jurisprudence (arrêt du 6 juin 1994, affaire 94-1-L; arrêt du 16 septembre 1998, affaire 98-1-RE).

31. Votre Cour peut-elle étendre son contrôle de constitutionnalité à une autre loi non contestée devant elle mais liée à la situation du requérant ?

Le Tribunal n'a pas vocation à se prononcer d'office sur des dispositions ou décisions qui n'ont pas été soumises ou présentées par les parties (veuillez-vous référer à la réponse précédente).