

Miguel Herrero de Miñón
Président du Tribunal constitutionnel
Principauté d'Andorre

› PRÉSENTATION

Mesdames et messieurs,

J'aimerais vous adresser de nouveau tous mes remerciements pour avoir répondu de façon aussi positive à notre invitation et être ici présents aujourd'hui pour célébrer, au cours d'une longue séance d'étude et de discussion, le Xème anniversaire du Tribunal Constitutionnel de la Principauté d'Andorre.

Il s'agit sans doute de la plus grande concentration de connaissances juridiques qui ait eu lieu dans ces vallées depuis 1748, année à laquelle le Dr Fiter y Rossell, travaillant seul dans la paroisse d'Ordino, que nous visiterons cet après-midi, allait recueillir les coutumes andorranes dans le « Manuel Digest ».

La Constitution andorrane actuellement en vigueur n'est pas une improvisation. Le peuple andorran – faut-il dire, en paraphrasant le discours tenu par Mirabeau à l'Assemblée Constituante française de 1790 – n'était pas, il y a dix ans, « un peuple nouveau, arrivé par hasard sur les rives de l'Orinoque » et prêt à inventer ses institutions. Les Andorrans sont un peuple ancien et l'existence de ce dernier comme corps politique différencié remonte, au moins, à la donation par le Comte d'Urgell au Siège épiscopal de ce nom de la seigneurie sur les Vallées d'Andorre en l'an 1113 et, en tout cas, aux Paréages de 1278, à partir desquels allait exister la coprincipauté entre le Comte de Foix et l'Évêque d'Urgell.

Depuis lors, l'identité de l'Andorre comme corps politique et son maintien à travers tant d'avatars a été le fruit non seulement de la propre conscience de ce peuple, mais aussi celui de son heureuse articulation avec la co-souveraineté personnelle du Chef de l'État français – Roi, Empereur ou Président, héritier des Comtes de Foix, dont le blason est encore porté par le coprinced français- et de l'Évêque d'Urgell. Mais le fruit de cette situation si singulière est allé en mûrissant au long d'une évolution historique, toujours pilotée par la Coprincipauté et toujours tendant à la plus grande participation des Andorrans dans ses institutions séculières, jusqu'à donner naissance à ce que l'on appelle fort justement « le troisième coprinced » : le peuple andorran lui-même. Certains font remonter cette évolution vers la démocratisation aux propres Paréages de 1278 ; dans tous les cas, celle-ci est très claire à partir de la création, en 1419, du Conseil de la Terre, converti en Conseil Général avec la Nouvelle Réforme de 1866-1868, sur la base d'un plus large électorat. Les réformes de 1933, de 1946, de 1970 et de 1973 sont d'autres parmi les nombreux événements allant dans le même sens.

Lors de la période des réformes les plus récentes, allant de 1973 à 1993, des éléments fondamentaux allaient être établis pour que l'Andorre, qui a toujours été une communauté de droit, déjà mise en évidence par la présence constante de notaires dès 1288, devienne aussi un État de Droit. Comme le disaient Otto Mayer, dans l'Allemagne de Guillaume, et Garrido Falla, dans l'Espagne autoritaire, le droit administratif a été l'école de liberté et la reconnaissance et la garantie de la position juridique de l'administré, la préparation de la consécration des droits du citoyen. Ainsi, en 1993, une Commission tripartite, dont certains membres sont aujourd'hui magistrats du Tribunal Constitutionnel, ici présents, allait élaborer la Constitution en vigueur, venant ainsi couronner le processus : le peuple andorran allait assumer sa propre souveraineté et, faisant usage de cette dernière, allait reconnaître et garantir les droits fondamentaux, se donnant à lui-même une Constitution moderne rénovant ses institutions traditionnelles, conformément aux schémas d'une large décentralisation territoriale, ainsi qu'une coprincipauté parlementaire comme forme de gouvernement. Ce faisant, l'Andorre allait dissiper les doutes doctrinaux existants sur sa qualité d'Etat et faire une réalité des fameuses thèses d'un illustre professeur Autrichien, Zemanek, prenant ainsi sa place dans la communauté internationale.

Comme chacun de vous le sait par sa propre expérience, l'Europe continentale à laquelle nous appartenons tous, a choisi un système spécifique de juridiction constitutionnelle qui n'a pas connu le même développement dans tous les pays membres du Conseil de l'Europe, et c'est celui qui est pleinement assumé par la Constitution andorrane. Si la justice constitutionnelle, c'est-à-dire l'application de la Constitution comme norme d'ordre juridique, est une fonction diffuse, exercée par tous les tribunaux, la juridiction constitutionnelle se trouve concentrée dans le Tribunal de ce nom. En Andorre, il est composé de quatre magistrats nommés pour un mandat d'une durée de huit ans, un par chaque Coprince et les deux autres, par le Conseil Général, c'est-à-dire le Parlement, et dont la présidence est tournante, changeant tous les deux ans. En suivant l'exemple d'autres micro-états, il est prévu que les magistrats peuvent être des étrangers, afin de garantir leur pleine indépendance au sein d'une société exigüe. Mes collègues et moi-même, tout comme ceux qui nous ont précédés dans ce Tribunal, sommes fiers d'avoir mérité la confiance de l'Andorre et de rendre ce service à son peuple.

La Constitution d'Andorre, l'une des constitutions européennes les plus récentes, pourrait reprendre les paroles de Goethe et « se réjouir sereinement de se voir au bout d'une si belle file », elle a pu vivre une riche expérience et investir ce Tribunal des trois fonctions caractéristiques du système européen de juridiction constitutionnelle et qui correspondent à trois traits génétiques de celui-ci.

D'une part, garantir la suprématie de la Constitution par le contrôle judiciaire de la loi et des normes de rang légal. Il s'agit de la « judicial review » classique que la jurisprudence introduira aux États-Unis à partir de Marshall et qui, par l'influence exercée par Kelsen, rationalisera la Constitution autrichienne de 1920 et, à partir de cette dernière, de nombreuses autres qui dépassent les limites du modèle de Kelsen. Le recours direct, exercé par les parlementaires, le Gouvernement ou trois Communes, et la question d'inconstitutionnalité soulevée par les tribunaux ordinaires en sont les moyens les plus appropriés, que le constituant andorran a puisé dans la Constitution espagnole de 1978, fruit, pour sa part, de ce que le professeur Cruz Villalón avait appelé la réception de la Loi Fondamentale Allemande en Espagne. À cela, il faut ajouter l'avis préalable sur la constitutionnalité des lois et des traités qui appartient aux Coprinces. Il s'agit d'un instrument que j'attribue à l'influence de la Constitution française de 1958 et qui, à mon avis, est une heureuse articulation entre la défense politique et la défense juridique de la Constitution, un

modèle approprié de la fonction arbitrale donnée au pouvoir parlementaire de l'État et que je n'ai malheureusement pas pu introduire dans la Constitution espagnole, étant moi-même l'un de ses rédacteurs.

D'autre part, à travers une interprétation constitutionnelle appropriée, régler les conflits de compétences et d'attributions entre les titulaires de pouvoirs. Il s'agit d'une conséquence directe de ce qui précède, mais qui répond à différentes origines –ce que la doctrine a appelé « juridiction du politique » et qui, au centre de l'Europe, trouve de nets antécédents de l' « Ancien Régime »- et qui s'instrumentalise à travers les conflits de compétence entre les organes constitutionnels, étant entendus comme tels les Coprinces, le Conseil Général, le Conseil Supérieur de la Justice et les Communes.

Enfin, le recours en protection, cet instrument procédural dont les origines peuvent remonter au projet constitutionnel de la Paulskirche en 1848, et qui permet d'agir devant le Tribunal contre tout acte des pouvoirs publics violant les droits fondamentaux reconnus dans la Constitution, fait de ce Tribunal ce que, il y a un siècle, Capalletti appelait une « juridiction constitutionnelle de liberté ».

Durant les dix années d'application de la Constitution et de fonctionnement de ce Tribunal, tous ces instruments ont été utilisés, donnant lieu à un total de 208 décisions, dont 51 (48 arrêts et 3 arrêtés) ont tranché sur le fond. Hier, nous vous avons fait parvenir un résumé de la jurisprudence ainsi établie et qui, en Andorre, revêt une valeur spéciale parce qu'elle ne lie pas seulement tous les organes de l'État, mais aussi le Tribunal lui-même, qui ne peut s'écarter de sa propre jurisprudence qu'en motivant ce revirement. Cela a permis de créer une jurisprudence qui, dans certains cas, a influencé celle des autres Tribunaux Constitutionnels européens ici représentés, ce qui nous honore extraordinairement.

Les conséquences de tout cela sont au nombre de trois :

D'une part, la Constitution, norme suprême de l'État, n'est pas tant son texte en-soi que son texte interprété par le Tribunal Constitutionnel. Cela est évident dans la mesure où elle se rapporte à des droits fondamentaux. Ainsi, la réponse à la question de savoir ce qui doit être entendu par tutelle judiciaire effective, droit consacré à l'article 10 de la Constitution, est une tâche qui occupe le Tribunal en permanence. Mais, nous pourrions en dire autant de la protection de la famille et de la filiation, du droit à la libre circulation et de résidence ou de la liberté d'entreprise. Le contenu normatif des articles 13, 21, 22, 28 et 32, par exemple, n'est autre que celui qu'a établi le Tribunal. Mais il en va de même de la définition de la forme de Gouvernement elle-même à l'article 1.4 ou des fonctions du Conseil Général à l'article 50.

D'autre part, la Constitution est entrée dans l'existence quotidienne des Andorrans et, en particulier, dans leur vie juridique. Grâce au recours en protection, le Tribunal a exercé une intense pédagogie constitutionnelle auprès de tous les opérateurs juridiques, la preuve de son succès réside dans le fait que les recours exercés, sans doute les plus nombreux, n'inondent pas le Tribunal, comme c'est au contraire le cas dans d'autres pays européens dont le système est analogue ; le nombre de ces recours s'est même

stabilisé, parce que les valeurs constitutionnelles que la protection est appelée à garantir sont placées sous la tutelle de la justice constitutionnelle à charge de la juridiction ordinaire, ce qui rend inutile l'intervention de la juridiction constitutionnelle. Cela a contribué, d'une part, à approfondir le sentiment constitutionnel du peuple et, d'autre part, à éviter que la protection ne convertisse le Tribunal Constitutionnel en une Cour de Cassation universelle. Cela n'aurait fait que retirer son essence et n'aurait été qu'une menace, d'autant plus grande dans un pays comme l'Andorre où la Constitution est la seule instance unificatrice de l'ordre juridique, non seulement parce qu'elle se trouve au sommet de la pyramide normative, mais parce qu'il n'existe pas de Code Civil général.

Enfin, le Tribunal tient un rôle capital dans le système politique et juridique. Il n'est pas seulement suprême dans son ordre, avec toutes les conséquences que Kelsen tirait de cette position, mais il s'agit du seul organe pleinement indépendant et irresponsable, de même qu'investi d'une compétence universelle qu'il n'appartient qu'à lui d'interpréter. Certes le législateur peut modifier la Loi qualifiée du Tribunal, mais la Constitution andorrane, comme celle de tant d'autres pays, est suffisamment explicite dans la réglementation de cet organe pour que la composition, le fonctionnement et les compétences de ce Tribunal échappent à l'action du législateur ordinaire.

Cela invite à la réflexion sur les bienfaits, mais aussi sur les dangers d'une juridiction constitutionnelle qui, sauf réforme de la Constitution, a compétence pour connaître de sa propre compétence. Mais, en attendant, ce Tribunal est, comme ses homologues européens, investi d'une grande responsabilité et d'une charge d'auto-restriction pour ne pas pénétrer dans le domaine nettement politique, quels que soient ses aspects juridiques. Si la juridiction constitutionnelle doit éviter de devenir une cour de cassation universelle, elle doit aussi se garder de constituer un genre de Chambre de révision législative.

Quoi qu'il en soit, dans la mesure où les valeurs consacrées dans la Constitution et les équilibres institutionnels y étant établis présentent un contenu éminemment politique –la politique est l'ossature du corps dont l'épiderme est la Constitution, disait le Recteur de Triepel-, un Tribunal Constitutionnel est, de nos jours, pour reprendre l'heureuse expression précitée, la juridiction du politique par excellence. Nous avons une bonne preuve de cela dans l'intérêt que la jurisprudence constitutionnelle comparée a porté à un sujet aussi politique que celui qui nous occupe aujourd'hui : celui des minorités. Une question tout spécialement actuelle dans le monde globalisé et multiculturel dans lequel nous évoluons et d'une grande importance pour une identité aussi fragile que celle des micro-états.

En suivant le programme dont chacun de vous dispose, nous exposerons et ouvrirons les débats sur les rapports présentés jusqu'à présent, dans l'ordre établi dans ce programme. L'exposition de chaque groupe de rapports sera suivie d'un débat général sur les points traités dans chacun d'eux. L'un de nous, magistrats andorrans, assumera la fonction de modérateur, alors qu'un autre tiendra le rôle de rapporteur de chaque séance de travail afin d'élaborer un résumé de chacune d'elles. Nous suivrons les règles dites de Chatham House. Telle est la reproduction conforme des avis sans attribution de la qualité d'auteur et sans conclusions finales. Nous vous ferons parvenir le résultat de tous ces travaux.