



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

Traduction non officielle

AFFAIRE 2017-1-L

(Loi 18/2017, du 20 octobre, qualifiée de transferts aux communes)

Numéro de registre 536-2017. Recours direct d'inconstitutionnalité

Arrêt du 14 mars 2018

Au nom du Peuple andorran;

Le Tribunal constitutionnel;

Attendu que les conseillers généraux Gerard Alís Eroles, Ferran Costa Marimon, Jordi Gallardo Fernàndez, Rosa Gili Casals, Pere López Agràs et Víctor Naudi Zamora ont saisi le Tribunal constitutionnel, le 15 décembre 2017, d'un recours en inconstitutionnalité contre la Loi 18/2017, du 20 octobre, qualifiée de transferts aux communes, adoptée par le Conseil Général, le 20 octobre 2017, et publiée au Bulletin Officiel de la Principauté d'Andorre, le 15 novembre 2017, en demandant à ce Tribunal de se prononcer sur la conformité à la Constitution des articles 15, 16, 17 et 18, ainsi que la troisième disposition additionnelle de cette Loi.

Vu la Constitution, et notamment les articles 57.3, 60.2, 79, 80, 81, 98 a) et 99;

Vu la loi qualifiée du Tribunal constitutionnel, et notamment le titre IV, chapitres premier et second;

Vu l'arrêt du Tribunal constitutionnel du 15 janvier 2018 déclarant la recevabilité du recours 2017-1-L,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

Vu les observations du Ministère Fiscal enregistrées au Tribunal constitutionnel le 31 janvier 2018,

Vu la réponse du syndic général enregistrée au Tribunal constitutionnel le 1er février 2018,

Vu les conclusions des parties présentées au Tribunal constitutionnel en bonne et due forme,

La Magistrate rapporteur, Mme Laurence Burgogue-Larsen, ayant été entendue,

1. Arguments juridiques

1.1. Arguments juridiques des conseillers saisissants

Les saisissants indiquent que les modifications adoptées dans la Loi 18/2017 introduisent de nouveaux éléments pour déterminer les montants qui doivent être distribués entre les paroisses. La loi qualifiée de 1993 a établi trois critères de répartition : 50% à distribuer à parts égales entre les 7 paroisses, 35% à distribuer selon le nombre d'habitants par paroisse et 15% selon la taille du territoire.

La Loi 18/2017 modifie cette architecture en réorganisant la distribution des ressources et en créant un nouveau critère relatif aux investissements environnements, sociaux et économiques. La répartition se fait désormais de la manière suivante: 24,8% à parts égales entre toutes les paroisses, 20,8% selon le nombre d'habitants, 16% selon la taille du territoire, 12,8% selon l'âge des habitants, 5,6% selon le nombre de nuitées, 6,6% selon les investissements environnementaux, sociaux et économiques (à déterminer par règlement), 6,6% selon l'élaboration des cadastres communaux et de la division des eaux parasites du



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

réseau d'eaux usées et 6,6% pour les critères de solidarité en proportion inverse du nombre de commerces et en fonction de l'exigibilité de l'assiette fiscale des assujettis concernés par paroisse.

La première conséquence de cette nouvelle distribution est la rupture du principe de l'égalité paroissiale, puisque certaines paroisses seront favorisées au détriment d'autres.

En outre, les saisissants rappellent que la Constitution reconnaît le principe de l'autonomie des communes (article 79), qui se manifeste par la capacité à développer leurs propres politiques publiques dans les matières relevant de leur compétence et à établir leurs priorités. dans le domaine de chacune de leurs compétences. Cependant, selon eux, les articles contestés de la Loi 18/2017 limitent clairement l'autonomie communale, en raison de l'application de nouveaux critères comme ressources de redistribution, lesquels ne répondent pas à l'exigence de proportionnalité telle qu'inscrit à l'article 81 de la Constitution.

Bien que les saisissants reconnaissent que le Gouvernement peut déterminer les obligations des communes dans le cadre d'une politique environnementale, économique ou sociale donnée, il ne peut pas le faire sur des transferts dont la mission principale est de garantir la capacité économique des communes (article 81 de la Constitution).

Ils rappellent que l'article 81 dispose que les transferts doivent être proportionnels aux caractéristiques de chaque paroisse. Or, l'article 18 contesté par la Loi 18/2017 organise une distribution basée sur l'accomplissement d'objectifs spécifiques, dont les paramètres seront décidés par le Gouvernement par voie réglementaire. Les saisissants considèrent qu'un nouveau type de délégation législative est ainsi introduit d'une manière subreptice. En pouvant modifier aisément les actes réglementaires, le Gouvernement pourrait moduler et modifier les critères qui



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

établissent les politiques environnementales, sociales et économiques, ce qui est non-conforme aux mandats constitutionnels.

En ce qui concerne l'établissement du nouveau critère relatif aux nuitées, celui-ci n'est pas proportionnel et ne garantit pas non plus la capacité économique des communes, puisque les communes perçoivent déjà un montant découlant de la taxe sur l'emplacement des activités économiques.

En ce qui concerne la réalisation de l'élaboration du cadastre, cette partie considère que la Loi 18/2017 permet au Gouvernement de récompenser avec le pourcentage de transfert approprié les communes qui font le travail et de sanctionner celles qui ne l'ont pas effectué, sans tenir compte de l'orographie, de l'étendue du territoire ou d'autres particularités. La même chose se produit avec la division des eaux parasites du réseau d'eaux usées.

A cet égard, il convient de noter que si ces objectifs n'étaient pas atteints, les communes pourraient être privées des ressources correspondantes, limitation qui ne garantirait pas leur capacité économique telle qu'établie à l'article 81 de la Constitution.

Les saisissants indiquent le contenu et le sens des critères environnementaux, sociaux et économiques peut être très large et puisque la dotation qui est accordée par ce concept (non défini) dépend de son application, il aurait fallu que la même Loi les définisse. Selon cette partie, la délégation réglementaire adoptée par la disposition additionnelle troisième déforme le mandat constitutionnel, puisqu'il implique en pratique un blanc seing en faveur du Gouvernement dans la définition de concepts qui dépendent du transfert économique.

En résumé, cette partie considère que la configuration des ressources durables n'a pas pour but d'assurer la capacité économique des communes, mais cherche plutôt



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

à encourager ou à récompenser la mise en œuvre d'une politique économique déterminée, en faussant ainsi la philosophie de la répartition proportionnelle qui doit être basée sur des critères objectifs.

Les saisissants considèrent que, tant le rapport élaboré par le professeur de droit constitutionnel Miguel Angel Aparicio et joint à ce recours, que les divers avant-projets de rédaction de la Constitution, démontrent que la proportionnalité doit être établie en fonction des critères inscrits à l'article 81 de la Constitution, à savoir la population, l'étendue du territoire et les "*autres indicateurs*", quels qu'ils soient.

Les saisissants concluent que pour ces raisons, la réglementation des ressources de redistribution durable pose des problèmes de sécurité juridique et des problèmes de constitutionnalité ; elle enfreint l'article 81 de la Constitution, car en ce qui concerne les politiques environnementales, sociales et économiques, elle limite l'autonomie des communes, "*les autres indicateurs*" utilisés ne sont pas proportionnels, tandis que les critères d'attribution des transferts, établis à l'article 16 de la Loi 18/2017 (cadastre et eaux parasites) agit comme une norme pour sanctionner. Et elle ajoute que la délégation réglementaire du Gouvernement dans la définition des concepts susmentionnés envahit le domaine de la réserve de la loi.

Enfin, les saisissants demandent au Tribunal constitutionnel de déclarer la non conformité à la Constitution des articles 15, 16, 17, 18 ainsi que la troisième disposition additionnelle de la Loi 18/2017, du 20 octobre, qualifiée de transferts aux communes.

1.2. Arguments juridiques du Ministère public

Préalablement, le Ministère public circonscrit l'objet du recours et souligne que les saisissants n'ont pas contesté la création de «*ressources de redistribution durable*»,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

ni la configuration de base de leurs dotations et postes (articles 8.1 et 3 de la Loi 18/2017). Ils ne font que remettre en question le développement de ces ressources, effectué par les articles 15, 16, 17 et 18 et par la disposition additionnelle troisième.

Le Ministère public rappelle que le Tribunal constitutionnel doit procéder à un jugement abstrait en partant du principe de légitimité constitutionnelle des lois, qui sont l'expression directe du principe démocratique incarné par la représentation populaire exercée par le Conseil général.

Le Ministère public tient également à souligner que les accords politiques antérieurs à l'adoption de la Loi, malgré leur éventuelle valeur politique éventuelle, ne sont pas importants par rapport aux effets de l'analyse juridique sur la constitutionnalité des articles contestés.

En ce qui concerne le fond du recours, le Ministère public déclare, tout d'abord, que le principe de l'autonomie des communes n'est ni absolu ni illimité, mais qu'il constitue un principe de configuration légale, comme l'établit l'article 79.1 de la Constitution et la jurisprudence du Tribunal constitutionnel, une configuration qui doit respecter le noyau essentiel du principe d'autonomie des communes, c'est-à-dire que le Gouvernement ne peut pas avoir une ingérence inappropriée dans le cadre de compétences exclusivement communales.

Cependant, le Ministère public déclare que le développement fait par la Loi contestée des "*ressources de redistribution durable*" est conforme à la Constitution.

Conformément à l'article 81 de la Constitution, les transferts aux communes doivent garantir une part égale pour toutes les paroisses et une part variable, qui est proportionnelle en fonction de leur population, de l'étendue de leur territoire et d'autres indicateurs.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

La Loi contestée détermine que 80% du montant total des transferts sont des «*ressources d'imputation*» - dont la répartition est établie à l'article 8.2, article qui n'a pas été contesté - et 20% du montant total est transféré dans le poste de «*ressources de redistribution durable*» - dont la répartition est établie à l'article 8.1, et qui n'a pas été contesté non plus.

Le Ministère public diffère du concept juridico-constitutionnel de l'Etat exposé par les saisissants et considère que dans l'exercice de ses fonctions législatives, le Conseil Général doit non seulement respecter l'article 81 de la Constitution qui garantit la capacité économique des communes, mais doit également combiner cet objectif constitutionnel avec une série de droits et de principes économiques, sociaux et culturels que la Constitution consacre également (chapitre V du titre II de la Constitution) et qui doit inspirer l'activité des pouvoirs publics.

Par conséquent, le principe de l'autonomie des communes ne peut être analysé en marge de ces droits et principes économiques, sociaux et culturels.

Selon le Ministère public, les saisissants en question la légitimité constitutionnelle des «*autres indicateurs*» qui servent à déterminer les éléments qui constituent les ressources d'une redistribution durable.

L'article 15 établit en tant qu'indicateur les investissements pour la durabilité environnementale, sociale et économique, et à travers cet indicateur, le mandat de l'article 39.3 se manifeste et oblige toutes les autorités publiques à agir conformément à ces principes. Cet indicateur est légitime d'un point de vue constitutionnel.

L'article 16 fait référence aux «*engagements pris*», un poste divisé en deux sous-postes qui fixent différents indicateurs : le premier correspond à l'obligation d'éliminer l'eau parasite du réseau d'eaux usées ; cet indicateur est proportionnel et variable en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

fonction de sa réalisation. Il ne s'agit pas de «*contraindre*» les communes ou de réduire leur autonomie, mais de se conformer au mandat constitutionnel de légiférer conformément aux droits et aux principes économiques établis dans la Constitution. Le second correspond à l'élaboration du registre foncier communal, ce qui implique des dépenses encourues par les communes qui ont respecté les dispositions de la Loi 10/2003 et, par conséquent, l'article 3.2 qui établit le principe de légalité, qui lie tous les pouvoirs publics.

L'article 17 fixe le "*poste de la solidarité et des particularités communales*" qui se divise en quatre critères différents : le nombre d'établissements commerciaux (appliqué d'une manière inversement proportionnelle), la somme de la longueur des routes secondaires, de disposer d'une société publique appartenant exclusivement à un Comu, de deux zones d'habitations de plus de 2 000 habitants séparés par une distance supérieure à 15 km. Tous ces indicateurs sont parfaitement valables d'un point de vue constitutionnel.

L'article 18 constitue un critère de répartition objective sur la base des critères de distribution et des postes établis dans les articles précédents, sans que les saisissants expliquent le grief constitutionnel spécifique que cet article entraînerait.

En ce qui concerne l'argument sur la violation du principe d'égalité entre les paroisses découlant de l'application des critères évoqués ci-dessus, le Ministère public considère que le traitement différencié répond à une réalité matérielle différente que la Loi 18/2017 motive expressément: les paroisses sont différentes et ont certains éléments qui les spécialisent, et par conséquent les ressources économiques nécessaires pour leur soutien financier sont également différentes.

Quant à la délégation de développement réglementaire prévue dans la disposition additionnelle troisième, le Ministère public s'étonne, tout d'abord, que la définition du concept établi à l'article 2.1 de la Loi 18/2017 ne soit pas contestée, alors qu'il



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

effectue la vraie délégation réglementaire. Deuxièmement, il rappelle que le Tribunal constitutionnel a admis l'utilisation de mécanismes réglementaires pour le développement des matières avec une réserve de loi et de loi qualifiée, même en ce qui concerne le principe de l'autonomie (voir l'affaire 2001-1-L).

À cet égard, le Ministère public estime que la Loi détermine le noyau essentiel des investissements pour la durabilité environnementale, sociale et économique, mais laisse au règlement le soin de fixer les postes financiers des budgets communaux qui seront inclus en vertu de l'article 72.3 de la Constitution, et qui oblige l'Administration à agir avec une certaine agilité et à respecter le principe d'efficacité, ce qui implique la nécessaire collaboration entre la loi et le règlement en matière budgétaire.

Ce développement réglementaire n'est pas seulement constitutionnel, mais il devient nécessaire. Le Ministère public considère que si des litiges apparaissaient dans le cadre de l'application de la loi, les communes pourraient activer le mécanisme du conflit de compétences.

Enfin, le Ministère public demande au Tribunal constitutionnel de rejeter tous les arguments du recours direct d'inconstitutionnalité.

1.3. Arguments juridiques du syndic général

Le syndic général expose, tout d'abord, le contexte qui a donné lieu à la Loi 18/2017, du 20 octobre, qualifiée des transferts aux communes, qui résulte d'un intense processus de négociation entre les communes et le Gouvernement, et, plus tard, entre les communes, le Gouvernement et les groupes parlementaires. Les accords institutionnels de 2014 et de 2017 et les procès verbaux des réunions successives tenues depuis le 20 mars 2017 sont joints au mémoire en réplique.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

L'objectif, comme il est souligné dans l'exposé de la Loi, était de concevoir la ligne d'un nouveau modèle d'allocation de ressources aux communes, tout en redéfinissant leurs compétences, afin de garantir des niveaux d'investissement adaptés aux besoins réels des communes, en accord avec les changements structurels du système de perception de l'Etat, mais avec l'objectif de garantir le principe d'autonomie et d'autonomie financière des communes. Ce modèle introduit de nouveaux critères qui sont divisés en ressources d'imputation générale et de ressources de redistribution durable, ce qui maintient le caractère inconditionnel de la destination des transferts et régleme la procédure de détermination des montants.

Avant d'entrer au fond du recours direct d'inconstitutionnalité, le syndic général souligne que l'égalité n'équivaut pas à l'uniformité. La Constitution garantit une part égale pour toutes les paroisses et une part variable, proportionnelle en fonction de sa population et l'extension de son territoire pouvant prendre en compte d'autres indicateurs.

Le syndic général pense que, dans le cas de ces autres indicateurs, ceux-ci doivent être établis de manière raisonnable pour assurer, dans tous les cas, la capacité économique des communes. Le syndic général ajoute qu'aucun critère politique n'a été introduit permettant d'allouer des ressources arbitraires à certaines paroisses au détriment des autres.

En entrant au fond du recours direct d'inconstitutionnalité, le syndic général rappelle que, selon la jurisprudence du Tribunal constitutionnel, les ordonnancements communaux doivent respecter les lois générales de l'État, qui assurent l'unité du système.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

Le fait qu'une partie des transferts soit liée au degré d'accomplissement par les communes de certains objectifs d'intérêt général n'implique pas que la finalité d'assurer leur capacité économique en application de l'article 81 de la Constitution ne soit pas respectée. Cet objectif est expressément établi à la fois dans l'exposé des motifs, comme dans l'article 1, ainsi que dans la disposition additionnelle première de la Loi 18/2017. En ajoutant que la prévision de modification, après évaluation des résultats de son application, établie dans cette disposition additionnelle, correspond à une bonne technique législative.

Selon le syndic général, il n'y a pas de délégation générale du Gouvernement pour conduire les politiques des communes dans la mesure où la distribution des ressources est faite selon des critères de répartition objectifs et raisonnables, convenus avec les communes et révisables, au cas où l'objectif ne serait pas atteint.

Les articles 15, 16 et 17 établissent clairement et en détail les paramètres des ressources de distribution durables comme leur calcul sans enfreindre le principe de sécurité juridique.

En ce qui concerne le supposé défaut de proportionnalité des ressources de redistribution durable établi à l'article 18 qui aboutirait à un nouveau type de délégation législative, le syndic général, comme déjà mentionné ci-dessus, considère que cette exigence ne s'applique pas de façon égale à tous les éléments prévus à l'article 81 de la Constitution.

Il n'y a aucun doute quant à son application par rapport à la population et à l'étendue du territoire, mais en ce qui concerne les «*autres indicateurs*», plus ouverts, cela pourrait se produire dans le cas d'un indicateur qui nécessite une distribution inversement proportionnelle (comme dans le cas des distributions basées sur des critères de la solidarité).



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

La proportionnalité peut être exigée par rapport aux paramètres qui admettent ce critère (population, territoire), mais elle ne peut pas être exigée nécessairement pour les «*autres indicateurs*», qui peuvent ne pas être proportionnels par nature.

Cependant, le syndic général estime que la loi établit un type de distribution conforme à ce critère général, étant donné que les transferts cités des ressources de redistribution durables sont faits selon certains paramètres et en fonction (proportionnellement) au degré d'ajustement de ces paramètres.

Il ajoute que dans le cas où la proportionnalité à ces indicateurs ne peut pas nécessairement être appliquée, cela ne signifie pas qu'ils ne sont soumis à aucune limite. Ce qui est interdit, ce sont les transferts arbitraires et ce qui est requis par l'article 81 de la Constitution, c'est une distribution effectuée selon des critères objectifs et dépourvue de caractère discrétionnaire.

Pour finir sur ce point, le syndic général conclut que la Loi 18/2017 réglemente une allocation des ressources de redistribution durable basée sur des critères objectifs et préétablis, et en fonction du degré de réalisation (donc proportionnellement) aux indicateurs établis.

En ce qui concerne le critère spécifique des nuitées, qui correspond à la population «*fluctuante*» et qui nécessite des services paroissiaux avec des garanties complètes, est un indicateur objectif qui complète celui de la population et qui sert pour une distribution proportionnelle.

En ce qui concerne les critères de préparation du cadastre et la séparation des eaux parasites des eaux usées, ce sont des compétences spécialement attribuées aux communes par la loi qualifiée de délimitation des compétences, et ce n'est pas contraire à l'article 81 de la Constitution qu'une partie des ressources de la redistribution durable soient réparties selon ces paramètres, sans que ce soit un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

régime de sanction. Ce qui est recherché, c'est que les communes réalisent des investissements durables du point de vue environnemental, social et économique et qu'elles respectent les engagements pris en matière de séparation des eaux et d'élaboration du cadastre.

Sur la disposition additionnelle troisième, le syndic général déclare que le Gouvernement n'est pas habilité à s'ingérer dans les compétences d'autonomie des communes mais à définir les investissements de durabilité environnementale, sociale et économique pour les besoins des postes correspondants.

Il s'agit de la délégation des normes communales à caractère technique pour toutes les communes. Au cas où il y aurait dans cette réglementation un excès, celle-ci pourrait être contestée, mais pas avant que cela se produise.

Enfin, il souligne que le rapport du professeur Aparicio que les saisissants ont joint à leur mémoire précise que le fait que les ressources de redistribution durable contestées ne s'ajustent pas à l'article 81 de la Constitution ne les rend pas inconstitutionnelles et nulles (pages 14 à 16) ; elles pourraient tout simplement ne pas être considérées comme des "*transferts*", conformément à l'article 81 susmentionné et ne seraient pas couvertes par le caractère qualifié de la Loi, mais elles auraient le caractère de loi ordinaire. Néanmoins, cette partie souligne que, dans cette hypothèse, les garanties des communes seraient diminuées.

Enfin, le syndic général demande au Tribunal constitutionnel de rejeter ce recours direct d'inconstitutionnalité et de déclarer que les articles 15, 16, 17 et 18 ainsi que la disposition additionnelle troisième de la loi 18/2017 du 20 octobre sur les transferts aux communes ne sont pas contraires à la Constitution.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

2. Fondements juridiques du Tribunal constitutionnel

2.1. Saisi par six parlementaires sur la base de l'article 98 a) de la Constitution et l'article 43 de la LQTC d'un recours en inconstitutionnalité, le Tribunal constitutionnel doit examiner et se prononcer sur la conformité à la Constitution de plusieurs dispositions de la loi 18/2017, du 20 octobre, sur les transferts aux communes (BOPA n° 73, du 15 novembre 2017).

2.2. A l'inverse du recours en inconstitutionnalité de la loi qualifiée de transferts aux communes du 4 novembre 1993 (Arrêt du 6 juin 1994, 94-1-L, BOPA n° 39, du 6 juin 1994), les saisissants ne contestent pas la totalité de la loi, mais uniquement cinq de ses dispositions, les articles 15, 16, 17 et 18 ainsi que la troisième disposition additionnelle. Certaines de ses dispositions étant intimement connectées à d'autres articles de la Loi qualifiée, l'examen du Tribunal constitutionnel se doit prendre en considération ces éléments de connexité dans un but de cohérence et de sécurité juridiques.

2.3. Conformément à l'article 99 de la Constitution et avec l'article 47§1 de la LQTC, l'examen du recours en inconstitutionnalité n'est pas suspensif et le Tribunal dispose de deux mois aux fins de statuer, à compter de l'admission de la demande (article 49 *in fine* de la LQTC).

2.4. Les saisissants présentent leurs différents griefs d'inconstitutionnalité autour de deux dispositions de la Constitution insérées dans le Titre VI intitulé « *De l'organisation territoriale* ». Ainsi, les dispositions législatives attaquées seraient non conformes, tant avec l'article 79§1 et 2 de la Constitution relatif au principe de libre administration qu'avec l'article 81 concernant les transferts de ressources du Budget de l'Etat.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

2.5. S'il ne relève en aucun cas des compétences du Tribunal constitutionnel de revenir sur le choix politique du législateur qualifié de définir un nouveau « *modèle* » de transfert des ressources aux communes (Préambule de la loi qualifiée), et encore moins d'apporter une appréciation sur les raisons qui ont abouti à cette décision, il est en revanche de son ressort d'examiner si ce choix a été effectué conformément à la Constitution.

2.6. De façon directe ou indirecte, les griefs d'inconstitutionnalité s'articulent autour de deux grandes questions de nature constitutionnelle intimement liées entre elles ; la première est relative aux contours de la libre administration des communes (art. 79) où le transfert des ressources du Budget de l'Etat au moyen d'une loi qualifiée est central (art. 81) ; la seconde concerne l'exigence de proportionnalité qui est au cœur de la redistribution financière (art. 81).

Sur la libre administration des communes

2.7. Administrer sans ressources est impossible. Autrement dit, la viabilité du principe de libre administration est conditionnée par l'effectivité du mécanisme des transferts de ressources du Budget de l'Etat aux Communes, lesquelles « *composent* », ni plus ni moins, l'Andorre (article 1§5 de la Constitution). Analyser de façon combinée les articles 79 et 81 de la Constitution – au centre du recours d'inconstitutionnalité – est ce faisant un impératif interprétatif, élément confirmé par la jurisprudence constitutionnelle.

2.8. Selon l'arrêt du 6 juin 1994 (recours 94-1-L, 3° FJ), l'article 81 formule en effet une « *double garantie institutionnelle du principe de libre administration que proclame l'article 79§1* ». D'un côté, il détermine les règles du transfert en instituant l'exigence d'une part égale et d'une part variable proportionnelle; de l'autre, il exige l'adoption d'une loi qualifiée à cet effet.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

2.9. Les modalités d'adoption des lois qualifiées dans l'ordonnancement juridique andorran démontrent l'importance que le constituant a voulu leur octroyer, plus particulièrement s'agissant de certaines questions, ainsi du régime électoral, du référendum, des compétences et du transfert de ressources aux communes. Le constituant a en effet institué un quorum spécial de double majorité pour les lois qualifiées préparées dans un de ces quatre domaines : elles doivent être adoptées par « *la majorité absolue des Conseillers élus en circonscription paroissiale ainsi que celles des Conseillers élus en circonscription nationale* » (article 57§3 *in fine* de la Constitution). Ce faisant, « *la finalité de la norme constitutionnelle est claire : on comprend que les intérêts généraux et les intérêts paroissiaux doivent s'intégrer et se compléter* », ce qui s'avère d'autant plus important « *dans le fonctionnement général des institutions* » (arrêt du 6 juin 1994, recours 94-1-L, 2° FJ). Autant d'éléments qui expliquent que « *les matières* » qui leurs sont réservées, ne peuvent faire l'objet d'une délégation législative (article 60§2).

2.10. Autrement dit, dans l'ordonnancement juridique andorran, les lois qualifiées de transfert de ressources aux communes constituent l'Alpha et l'Oméga de leur capacité de libre administration en ce qu'elles permettent de « *préserver* » leurs « *possibilités économiques* » (article 81). A cette fin, tant l'exclusion de toute intervention réglementaire (article 60§2) que leur mode d'adoption (article 57§3 *in fine*), démontre que le constituant a voulu octroyer un poids politique significatif au consensus législatif. C'est donc au sein même des lois qualifiées que le Conseil général – sur la base de ce consensus nécessaire à la préservation des intérêts de tous – a l'obligation de définir, avec précision, les termes des transferts aux communes.

2.11. La troisième disposition additionnelle invoquée par les saisissants doit être lue de façon conjuguée avec l'article 2§1 de la Loi qualifiée dont l'objet est de définir toutes les notions qui y sont utilisées. En lisant ce qui devrait être une définition objective et circonstanciée des « *investissements durables en matière*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

environnementale, sociale et économique », on ne découvre qu'un renvoi à ce qui sera déterminé, ultérieurement, par voie réglementaire (« *son els que determini el reglament que aprovi el Govern* »). Autrement dit, l'exigence élémentaire de définition de ce nouvel indicateur n'existe pas et est renvoyée à une intervention réglementaire pour tout à la fois le définir et le mettre en œuvre.

2.12. Bien que ce Tribunal constitutionnel ait rappelé que tout mécanisme législatif, y compris quand une Loi qualifiée est en cause, engendre immanquablement la nécessité d'adopter des actes de mise en œuvre par voie réglementaire (arrêt du 2 juin 2001, 2001-1-L), le mécanisme de renvoi opéré par la Loi qualifiée de 2017 ne rentre pas dans ce cas de figure classique. L'absence de définition précise et objective du nouveau critère à l'article 2§1 de la Loi qualifiée et l'existence d'un renvoi au pouvoir réglementaire (renvoi explicité à la troisième disposition additionnelle), dénature la conception classique de « *mise en œuvre* » en contournant les exigences constitutionnelles.

2.13. Sur la base de ces considérations, il s'avère que la troisième disposition additionnelle de la loi qualifiée lue de façon combinée avec l'article 2§1 de la loi n'est pas conforme aux articles 79 et 81, lus de façon combinée avec les articles 57§3 et 60§2 de la Constitution.

Sur la proportionnalité de la distribution de ressources variables.

2.14. L'article 81 de la Constitution organise les modalités du transfert des ressources budgétaires de l'Etat aux communes, qui sont les « *organes de représentation et d'administration des Paroisses* » (article 79§1). Cette disposition établit une *summa divisio* entre la « *part égale* » garantie à toutes les Paroisses et la part variable « *qui est proportionnelle à leur population, à l'étendue de leur territoire et à d'autres éléments* ».



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

2.15. Il appert que l'exigence de proportionnalité est inscrite au cœur de cette disposition constitutionnelle en ce qu'elle permet de prendre en compte les caractéristiques propres à chaque entité paroissiale afin d'évaluer et d'attribuer des ressources financières variables, spécialement adaptées aux spécificités de chacune des communes. Il appert également que les éléments qui y sont dûment mentionnés (population et l'étendue de leur territoire) sont des éléments objectifs. Partant, il découle de ces deux séries de considération, que les « *autres indicateurs* », doivent également répondre aux exigences de proportionnalité et d'objectivité.

2.16. Le législateur qualifié a souverainement décidé de donner effet à l'article 81 *in fine* de la Constitution en établissant une liste d' « *autres indicateurs* » que la loi de 2017 a réparti en deux groupes, les indicateurs « *d'imputation générale* » et ceux afférents aux « *investissements durables* ».

2.17. Parmi les indicateurs d'imputation générale, le législateur a intégré aux côtés de la population et du territoire (mentionnés *expressis verbis* à l'article 81), des indicateurs tenant à des éléments démographiques (la part de jeunes et de vieilles personnes parmi la population des paroisses) et de capacité hôtelière (les nuitées hôtelières). De la lecture de la loi, il apparaît que ces indicateurs respectent tout à la fois les exigences de proportionnalité et d'objectivité à partir desquels le versement de ressources financières aux Communes est effectué (*ad. ex.*, article 8§2 a), b), c), d) et e) de la loi et les articles 10, 11, 12 et 13).

2.18. En revanche, il en va partiellement différemment concernant les indicateurs relatifs aux « *investissements durables* ». Alors que le critère d'objectivité fait défaut, l'exigence de proportionnalité n'est qu'en partie respectée.

2.19. Le critère d'objectivité fait défaut dans la mesure où à aucun moment il n'est possible de déterminer ce que la loi entend quand elle mentionne les



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

« *investissements en faveur de la durabilité environnementale, sociale et économique* ». Une simple analyse exégétique de cette formule laisse à voir une indétermination de premier plan tant les trois adjectifs qui la composent recouvrent potentiellement une somme infinie de domaines et de situations. Surtout comme il a déjà été affirmé, la lecture de l'article 2§1 de la loi n'apporte aucun élément de réponse puisqu'il y est établi que ces investissements sont ceux que le gouvernement approuvera au moyen d'un règlement (troisième disposition transitoire). Outre le fait de contrevenir directement à l'interdiction de toute délégation législative dans les domaines relevant des lois qualifiées (v. *supra* FJ n° 2.11, 2.12 et 2.13), le caractère indéterminé du nouveau critère relatif aux « *investissements en faveur de la durabilité environnementale, sociale et économique* » contrevient à l'exigence d'objectivité présente au sein de l'article 81.

2.20. S'agissant de l'exigence de proportionnalité, elle n'est qu'en partie respectée dans le cadre des trois axes autour desquels les « *investissements durables* » s'effectuent – ceux des politiques d'investissement durable (article 15), des engagements acquis (article 16) et des mécanismes de solidarité et de particularité communale (article 17).

2.21. L'examen des articles 15, 16 et 18 permet de constater que l'exigence de proportionnalité fait défaut. Le Tribunal constitutionnel constate en effet qu'elle disparaît au profit de l'établissement d'une conditionnalité de la réception des ressources de « *distribution durable* » (art. 15 1^{ère} phrase ; art. 16, 1^{ère} phrase ; art. 18 1^{ère} phrase). Ce système de conditionnalité mis en place dans le fonctionnement du nouveau critère (au lieu et place du respect de l'exigence de proportionnalité) enfreint directement le principe constitutionnel de libre administration des communes (article 79), lu de façon combiné avec l'article 81.

2.22. Le Tribunal constitutionnel entend à ce stade relever que ces inconstitutionnalités se retrouvent également à l'article 8§3 a) et b) de la loi. Bien que



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

non contesté dans le cadre du recours en inconstitutionnalité par les saisissants, cet article est structurellement connecté aux articles 15, 16 et 18 – puisqu'il en décrit la philosophie générale. L'inconstitutionnalité de ces dernières dispositions rejailit automatiquement ce faisant sur l'article 8§3 a) et b) de la loi.

2.23. L'examen de l'article 17 permet en revanche de constater qu'il est conforme à l'exigence de proportionnalité. Elle est en effet présente pour déterminer le montant des allocations financières allouées aux communes, au regard de certaines de leurs spécificités (le nombre d'établissements commerciaux, la somme de la longueur des routes secondaires, l'existence d'une société publique propriété de la Commune ainsi que plusieurs caractéristiques liées à certaines zones d'habitation).

2.24. Sur la base de ces considérations, il s'avère que seuls les articles 15, 16 et 18 ainsi que la troisième disposition additionnelle de la loi qualifiée, ne sont pas conformes aux articles 79 et l'article 81, lus de façon combinée avec l'article 60§2 de la Constitution. L'inconstitutionnalité constatée rejailit, par connexité, sur les articles 2§1 et 8§3 a) et b).

Par ces motifs,

Le Tribunal constitutionnel de la Principauté d'Andorre,

DÉCIDE DE :

1. Accueillir partiellement le recours direct d'inconstitutionnalité 2017-1-L, formé par l'avocat des conseillers généraux Gerard Alís Eroles, Ferran Costa Marimon, Jordi Gallardo Fernàndez, Rosa Gili Casals, Pere López Agràs et Víctor Naudi Zamora.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

2. Déclarer que les articles 15, 16 et 18, ainsi que la disposition additionnelle troisième de la Loi 18/2017, du 20 octobre, qualifiée de transferts aux communes ne sont pas conformes à la Constitution.

3. Déclarer que les articles 2§1 et 8§3 a) et b) de la Loi 18/2017 sont, par connexité aux dispositions contestées, également inconstitutionnels.

4. Publier cet arrêt, conformément à l'article 5 de la Loi qualifiée sur le Tribunal constitutionnel, au Bulletin Officiel de la Principauté d'Andorre.

Cet arrêt sera notifié à l'avocat des conseillers saisissants, au syndic général et au Ministère public, ainsi nous le décidons, l'ordonnons et le signons à Andorre la Vieille, le 14 mars 2018.

Isidre Molas Batllori

Président

Dominique Rousseau

Vice-président

Laurence Burgorgue-Larsen

Magistrate

Josep-D. Guàrdia Canela

Magistrat