



AFFAIRE 2014-1-PI

*(Loi 2/2012, du 15 mars, sur les mesures de réduction
des dépenses publiques concernant les salaires du personnel)*

Arrêt du Tribunal Constitutionnel du 5-5-2014 statuant sur la procédure incidente 2014-1-PI

Numéro de registre 48-2014. Procédure incidente d'inconstitutionnalité

Arrêt du 5 mai 2014

Au nom du Peuple andorran,

Le Tribunal Constitutionnel,

Attendu la procédure incidente d'inconstitutionnalité présentée, le 30 janvier 2014, par la Section administrative du Tribunal de Batlles qui demande au Tribunal Constitutionnel de se prononcer sur la constitutionnalité des articles 1.1 b) et 2, et les dispositions additionnelles première et seconde de la Loi 2/2012, du 15 mars, relatives aux mesures de réduction des dépenses publiques concernant les salaires du personnel, au regard du principe d'égalité prévu à l'article 6 de la Constitution et à l'article 37 de la Constitution (qui prévoit la contribution de toutes les personnes physiques et morales aux dépenses publiques selon leur capacité, à l'aide d'un système fiscal juste).

Vu la Constitution, spécialement les articles 6, 37 et 100;

Vu la Loi qualifiée du Tribunal Constitutionnel, spécialement le titre IV, deuxième chapitre, deuxième section;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

Traduction non officielle

Vu la Loi 2/2012, du 15 mars, sur les mesures de réduction des dépenses publiques, concernant les salaires du personnel, spécialement les articles 1.1 b) et 2, ainsi que les dispositions additionnelles première et seconde;

Vu la décision du Tribunal Constitutionnel du 13 mars 2014 qui a déclaré recevable cette question préjudicielle de constitutionnalité formée par la Section administrative du Tribunal de Batlles;

Vu le mémoire déposé au greffe du Tribunal, le 31 mars 2014, par l'avocat du Syndicat du Collectif de Fonctionnaires du Corps de Police d'Andorre (CFPA) et de sept autres fonctionnaires de ce même corps;

Vu les mémoires déposés, respectivement, le 1er avril 2014, par le Gouvernement, par le Syndic Général (Président du parlement) et par le Ministère Public;

Vu les conclusions présentées, dans les délais impartis, par le Gouvernement, par le Ministère Public, par la Section administrative du Tribunal de Batlles, par l'avocat du syndicat du CFPA et des sept autres fonctionnaires du Corps de Police et par le Syndic Général;

Après avoir entendu le rapport du magistrat rapporteur, Mme Laurence Burgorgue-Larsen;

Antécédents de fait

Premier

Lors d'un contentieux administratif engagé par le Syndicat du Collectif de Fonctionnaires de Police d'Andorre (CFPA) et de sept autres fonctionnaires de ce même corps contre le Gouvernement, l'avocat du CFPA a soulevé le problème de l'éventuelle non conformité à la Constitution de la Loi 2/2012, du 15 mars, sur les mesures de réduction des dépenses publiques, concernant les salaires du personnel.

Le 30 janvier 2014, la Section administrative du Tribunal de Batlles a décidé, ayant des doutes raisonnables sur la constitutionnalité de la Loi citée ci-dessus, de saisir le Tribunal Constitutionnel d'une question préjudicielle de constitutionnalité en lui demandant si la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

rédaction des articles 1.1 b) et 2, et des dispositions additionnelles première et seconde de la Loi 2/2012 en cause, méconnaissait le principe d'égalité prévu à l'article 6 de la Constitution et à l'article 37 de la Constitution qui prévoit la contribution de toutes les personnes physiques et morales aux dépenses publiques selon leur capacité, à l'aide d'un système fiscal juste.

En ce qui concerne le principe d'égalité, établi par l'article 6 de la Constitution, la Section administrative du Tribunal de Batlles se demande si cette disposition constitutionnelle n'est pas violée, non seulement par la réduction des salaires des fonctionnaires entre un 5 et un 10%, lorsque la loi impose un effort inégal à un secteur déterminé de la population, mais également par le fait que cette réduction ne soit pas applicable directement, pour des raisons d'autonomie budgétaire, à d'autres catégories de fonctionnaires, dont la liste est établie dans les dispositions additionnelles première et seconde de la loi en cause.

En ce qui concerne le devoir de tous de contribuer aux dépenses publiques d'une manière équitable et générale par le biais d'un système fiscal juste, prévu à l'article 37 de la Constitution, la Section administrative du Tribunal de Batlles se demande si cette réduction des salaires n'est pas un moyen de créer un impôt déguisé qui va à l'encontre du principe de la contribution commune et équitable.

La Section administrative du Tribunal de Batlles considère que les critères nécessaires aux fins de saisine du Tribunal Constitutionnel d'une question préjudicielle de constitutionnalité sont remplis en l'espèce et elle les précise un à un: l'existence d'un doute raisonnable d'inconstitutionnalité, le rang légal de la norme en cause, l'indispensable application de la norme pour résoudre l'affaire soumise à sa juridiction, l'impossibilité de son interprétation conforme à la Constitution et l'absence d'une décision précédente du Tribunal Constitutionnel concernant la conformité de cette loi à la Constitution.

Deuxième

Le 13 mars 2014, le Tribunal Constitutionnel a déclaré recevable la question préjudicielle 2014-1-PI et a invité toutes les parties à prendre connaissance, dans un délai déterminé, du dossier afin de rendre leurs conclusions.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

Traduction non officielle

Troisième

Le 31 mars 2014, l'avocat du Syndicat du Collectif de Fonctionnaires du Corps de Police d'Andorre (CFPA) et des sept autres fonctionnaires de ce Corps, a présenté un mémoire dans lequel il partage la majorité des arguments de la Section administrative – tout en en précisant certains – et dans lequel il demande que les articles contestés soient déclarés non conformes à la Constitution.

S'agissant de la méconnaissance du principe d'égalité, le problème ne viendrait pas de l'objectif de la loi, c'est-à-dire de la réduction du déficit budgétaire public, mais de la façon d'aboutir à ce résultat, en réduisant le salaire de certains fonctionnaires, sans prévoir au préalable une législation fiscale avec un système juste et fondé sur des principes généraux de contribution équitable des citoyens. C'est cette absence qui produirait un déséquilibre et qui méconnaîtrait l'égalité et les principes de l'article 37 de la Constitution.

Pour ce qui est de l'exclusion, par la Loi 2/2012, des fonctionnaires du Consell General (Parlement), du Tribunal Constitutionnel ainsi que d'autres organismes et institutions publiques, la partie demanderesse pense qu'une éventuelle déclaration d'inconstitutionnalité sur ce point n'affecterait pas la décision du procès principal.

Quant à la création d'une norme fiscale déguisée, le demandeur se joint aux arguments du Tribunal de Batlles, et considère que la Loi contestée a comme objet principal la rémunération des fonctionnaires. Cette Loi serait en réalité une loi fiscale, toutefois présentée comme une simple loi relative aux dépenses publiques.

Quatrième

Le 1er avril 2014, le Gouvernement a présenté un mémoire dans lequel il expose, en premier lieu, que la question préjudicielle de constitutionnalité sur les dispositions transitoires première et seconde de la Loi ne remplit pas la condition d'être une norme indispensable afin de résoudre l'affaire principale. Le Tribunal de Batlles, tout en étant conscient de ce fait, a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

Traduction non officielle

estimé opportun de saisir le Tribunal Constitutionnel de cette question. Cependant, le Gouvernement considère que la finalité de la question préjudicielle est dénaturée et demande donc au Tribunal Constitutionnel de ne pas se prononcer sur ce point.

Quant à la méconnaissance du principe d'égalité par rapport aux employés du secteur privé, le Gouvernement, à l'instar du Tribunal de Batlles, cite la jurisprudence constitutionnelle telle qu'établie dans l'affaire 93-1-L selon laquelle le législateur peut concevoir des dispositions différentes pour régler des situations différentes, ce qui est évident ici puisque travailler dans le secteur privé ne peut être comparé avec le travail au sein des Administrations publiques, les régimes juridiques étant différents et la situation des travailleurs n'étant pas comparable. Le Gouvernement considère que l'examen proposé par le Tribunal de Batlles sur la proportionnalité et la cohérence des mesures de réduction excède les finalités du contrôle de constitutionnalité des lois et dérive vers des jugements d'opportunité politique exclus de l'office du juge constitutionnel.

En ce qui concerne la méconnaissance du principe d'égalité concernant le personnel cité dans les dispositions additionnelles première et seconde de la Loi 2/2012, après avoir exposé la situation d'autonomie budgétaire des institutions concernées, le Gouvernement conclut que le fait d'imposer des mesures sur les rémunérations du personnel des organes dont l'autonomie budgétaire et de gestion est garantie, pourrait être considérée comme une intrusion au sein de leur compétence, mais en aucun cas une atteinte au principe d'égalité.

Quant à la méconnaissance de l'article 37 de la Constitution, relatif à la distribution équitable des charges fiscales, le Gouvernement rappelle que cet article établit les principes généraux en matière fiscale, c'est-à-dire, les principes qui s'appliquent aux recettes publiques alors que la Loi 2/2012 concerne les dépenses publiques. La réduction de la dépense publique (par la diminution de la rémunération des fonctionnaires) n'implique pas la création d'un impôt nouveau ; il ne s'agit, en aucun cas, d'une rétention fiscale. Par voie de conséquence, contrôler la constitutionnalité de la loi ne peut pas intégrer des principes fiscaux qui lui sont inapplicables.

Le Gouvernement demande donc au Tribunal Constitutionnel de déclarer les articles contestés conformes à la Constitution.



Cinquième

Le 1er avril 2014, le Syndic Général (Président du Parlement) a présenté un mémoire, dans lequel il considère que le Tribunal de Batlles ne pouvait soulever la non conformité à la Constitution des dispositions première et seconde de la Loi 2/2012, puisqu'il ne s'agit pas d'une norme indispensable pour résoudre le litige au fond. Il demande donc au Tribunal Constitutionnel de ne se prononcer que sur la conformité à la Constitution des articles 1.1 b) et 2 de la Loi 2/2012.

D'après le Syndic Général, la réduction des traitements publics a été une mesure adoptée par de nombreux gouvernements, en tant que mécanisme de contrôle du déficit budgétaire public, et il existe en droit constitutionnel comparé un consensus sur l'adéquation de cette mesure au principe d'égalité devant la loi. Cette diminution salariale prévue par une loi, conforme au régime statutaire, ne peut pas être considérée comme un impôt mais plutôt comme une modification de ce régime statutaire.

En ce qui concerne l'éventuelle méconnaissance du principe d'égalité, il indique qu'il existe une absence de situation objectivement comparable : les fonctionnaires ont une protection formelle légale de leurs conditions de travail tandis que les travailleurs du secteur privé n'en ont pas. Il s'agit donc de deux situations différentes qui sont traitées de façon différente pour ce qui est de la diminution des salaires ; par conséquent, le principe d'égalité n'est pas méconnu.

Le traitement différencié des fonctionnaires de l'Administration générale par rapport aux fonctionnaires des organes et institutions ayant une autonomie budgétaire est aussi justifié, et il insiste sur le fait que cette autonomie exclut toute ingérence dans la distribution de leurs dépenses.

Quant à la méconnaissance du principe de contribution universelle et équitable des charges fiscales (article 37 de la Constitution), le Syndic Général soutient que la réduction des salaires des fonctionnaires est une réduction des dépenses du personnel et il précise que le droit des fonctionnaires dérive de la relation statutaire lorsque le salaire est modifié. Par



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

Traduction non officielle

conséquent, la différence entre le salaire perçu avant la réduction ne s'intègre pas dans le patrimoine du fonctionnaire, dans la mesure où l'obligation de son paiement n'existe plus, mais elle ne s'intègre pas non plus dans celui de l'Administration en tant que recette fiscale. Dans la mesure où la réduction du salaire ne s'incorpore pas dans le patrimoine du fonctionnaire, il ne peut pas y avoir de contribution matérielle effective sous forme de paiement fiscal.

Le Syndic Général demande, par conséquent, au Tribunal Constitutionnel de déclarer les articles contestés conformes à la Constitution.

Sixième

Le 1er avril 2014, le Ministère Public a présenté un mémoire dans lequel il considère, tout d'abord, que les personnes affectées sont réellement celles qui dépassent le salaire de 3000,00 euros par mois et en sont exclus celles qui ne dépassent pas ce montant. Il n'estime pas pertinent l'examen des dispositions additionnelles première et seconde de la Loi 2/2012 puisqu'elles ne sont pas indispensables pour résoudre le litige principal ; partant, les conditions requises par la Constitution et par les lois pour présenter la question préjudicielle de constitutionnalité sur ce point ne sont pas remplies. Il précise que, de manière incidente, la justification de ces dispositions réside dans l'autonomie budgétaire des organes concernés et pourrait entraîner un conflit de compétences.

Quant à la méconnaissance du principe d'égalité, le Ministère public pense que cet argument n'a pas de contenu juridique car la loi traite d'une façon uniforme des situations égales.

Quant à la proportionnalité, la justification et la cohérence de la mesure de réduction des dépenses du personnel, le Ministère Public constate, comme le propre Tribunal de Batlles, que cette mesure a un intérêt public évident et qu'elle peut être justifiée au regard du régime juridique spécifique auquel est soumis le personnel statutaire de l'Administration, en remarquant principalement, la stabilité et la sécurité de l'emploi. Il faut dire que ces mesures sont adaptées à la finalité de réduction du déficit budgétaire public.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

Traduction non officielle

Quant à la méconnaissance de l'article 37 de la Constitution, le Ministère public oppose *ab initio* une confusion conceptuelle entre impôt et diminution de la dépense publique. Par conséquent, le contenu de cet article ne s'applique pas à la Loi 2/2012.

Pour finir, il demande au Tribunal Constitutionnel de rejeter la question préjudicielle présentée par la Section administrative du Tribunal de Batlles.

Fondements juridiques

Premier

Conformément à l'article 53.1 de la LOTC et comme le rappellent les faits exposés ci-dessus, le procès incident de constitutionnalité – qui engendre ce que l'article 100 de la Constitution andorrane appelle une « question préjudicielle » – a été activé à l'initiative de l'une des parties au procès, à savoir le *Syndicat Collectif des Fonctionnaires du Corps de Police d'Andorre (CFPA) et sept autres fonctionnaires de ce même corps*.

La Section administrative du Tribunal de Batlles ayant des « *doutes raisonnables et fondés sur la constitutionnalité de la loi* » contestée par le CFPA – a estimé nécessaire d'activer le mécanisme préjudiciel conformément aux articles 100.1 de la Constitution et 53.2 de la LOTC.

Si la partie au procès – qui est à l'origine de la question préjudicielle – estime que c'est l'intégralité de la loi 2/2012 du 15 mars de mesures de réduction des dépenses publiques du personnel (BOPA, n°15, 30.3.2012) – excepté l'article 8 relatif à la Retraite Forcée – qui est inconstitutionnelle, le Tribunal a pour sa part – conformément à l'article 55.1 de la LOTC – dûment cerné et exposé les fondements d'inconstitutionnalité qu'il estime pertinent. Ce sont les « *doutes raisonnables* » du juge de renvoi qui délimitent l'office du Tribunal constitutionnel dans le cadre d'une procédure incidente de constitutionnalité.

En l'espèce, les « *doutes raisonnables et fondés* » du Tribunal de Batlles sont au nombre de trois et reposent sur les articles 6 et 37 de la Constitution andorrane. Les deux premiers sont articulés autour du principe d'égalité de toutes les personnes devant la loi (article 6), tandis



que le troisième l'est sur la « *contribution de toutes les personnes physiques et morales aux dépenses publiques selon leur capacité, à l'aide d'un système fiscal juste* » (article 37).

Il convient d'examiner de façon préliminaire un des deux arguments avancés sur la base du principe d'égalité dans la mesure où il soulève une question d'ordre procédural qui en conditionne sa recevabilité. Ce n'est qu'une fois celle-ci éclaircie, que les autres arguments seront en mesure d'être dûment analysés.

Deuxième

Pour les raisons exposées ci-dessus, le Tribunal doit examiner de prime abord ce qui constitue la seconde allégation d'inconstitutionnalité présentée par le juge de renvoi.

Elle réside dans le fait que la loi en cause – plus particulièrement ses première et seconde dispositions additionnelles – exclut l'applicabilité directe des mesures de réduction à certaines catégories de personnel – plus précisément du Consell General (Parlement) – comme ceux du Raonador del Ciutadà (Ombudsman), de la Cour de Comptes, de l'Agence de Protection des Données – ainsi que du Tribunal constitutionnel. Dit autrement, la réduction des traitements des fonctionnaires de ces divers organismes est conditionnée par une décision interne prise par les autorités compétentes en leur sein.

A ce stade, il convient de rappeler la raison d'être comme les bases juridiques prévoyant l'autonomie budgétaire de ces divers organismes. En effet, au regard de la nature particulière de production législative d'un côté (Consell General), mais également du contrôle des comptes publics (Tribunal de Comptes), de la protection des données personnelles (Agència de Protecció de Dades), et de la protection des citoyens (Raonador del Ciutadà) ainsi que du contrôle de constitutionnalité des normes de l'autre, non seulement les règlements internes relatifs au fonctionnement de ces organes, mais également la propre Constitution d'Andorre ont prévu *expressis verbis*, leur autonomie budgétaire, seule à même de préserver leur indépendance dans la mise en œuvre, au quotidien, de leur fonction.

C'est l'article 54 de la Constitution – selon lequel le Consell General « *approuve et modifie son propre Règlement à la majorité absolue de ses membres. Il fixe son budget et arrête le statut du personnel de ses services* » – qui organise l'autonomie de l'institution



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

Traduction non officielle

représentative du Peuple andorran, tandis que les autres organismes cités à la disposition additionnelle première de la loi 2/2012 (qui dépendent organiquement du Consell General), sont quant à eux en mesure de préparer leurs propres budgets tout en devant les présenter à ce dernier. S'agissant du Tribunal Constitutionnel, ce sont les articles 9 g), 24 c) et 27 f) de la LOTC ainsi que les dispositions de la troisième partie de son règlement intérieur – adopté le 16 décembre 1994 et publié au BOPA n° 6, le 25 janvier 1995 – qui organisent son autonomie budgétaire sous le contrôle du Président (article 12 du règlement intérieur notamment).

C'est dans ce contexte constitutionnel que le juge de renvoi considère que la prise en compte de l'autonomie budgétaire de ces institutions – dans le cadre de la mise en œuvre de la loi attaquée – serait constitutive d'une différence discriminatoire de traitement entre deux catégories de fonctionnaires.

Or, afin de savoir si ce Tribunal Constitutionnel est en mesure de répondre au fond à cette allégation d'inconstitutionnalité, il se doit de circonscrire les critères déterminant la recevabilité d'une question préjudicielle de constitutionnalité.

La teneur de l'article 100.1 de la Constitution est clair à ce sujet : les dispositions dont la constitutionnalité est contestée doivent être celles qui permettront, une fois la réponse du Tribunal Constitutionnel obtenue, de résoudre le litige à la base de l'incident de constitutionnalité. L'article 53.1 de la LQTC est encore plus précis en affirmant le caractère « indispensable », pour résoudre le litige, de l'application des dispositions à l'origine d'une question préjudicielle.

Le problème qui se pose ici est donc de savoir si la réponse du Tribunal constitutionnel à la question de savoir s'il y a une différence discriminatoire de traitement entre, d'un côté, les fonctionnaires mentionnés aux articles 1.1 b) et 2 de la loi attaquée et, de l'autre, ceux relevant d'organismes dotés de l'autonomie budgétaire, est « nécessaire » (article 100.1 de la Constitution), voire « indispensable » (article 53.1 LQTC), pour résoudre le litige à l'origine de l'incident de constitutionnalité.

Il ne fait pas de doute que les membres du *CFPA* relèvent de l'Administration générale et sont par conséquent directement affectés par les dispositions 1.1 b) et 2 de la loi 2/2012. En revanche, ne faisant pas partie des organismes dotés d'autonomie budgétaire, ils ne sont



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

Traduction non officielle

pas comme tels affectés par les dispositions additionnelles première et seconde de la loi en cause. Partant, le second grief d'inconstitutionnalité soulevé par le Tribunal de Batlles concerne des dispositions de la loi de 2012 dont l'application n'est ni « nécessaire », ni « indispensable » pour résoudre au fond le litige.

Le juge de renvoi reconnaît d'ailleurs expressément que le second grief d'inconstitutionnalité qu'il a soulevé ne correspond ni aux termes de l'article 100.1 de la Constitution, ni à ceux de l'article 53.1 de la LQTC. Le Considérant cinquième de la décision du 28 janvier 2014 ne laisse planer aucun doute sur le sujet: *« Nous ne voulons pas omettre que les doutes de constitutionnalité exigés par la loi, par rapport à la prétendue méconnaissance du principe d'égalité, -et partant l'absence d'application directe, pour des raisons d'autonomie budgétaire, des mesures de réduction de l'article 2 de la loi au personnel décrit dans les dispositions additionnelles première et seconde de la loi- se posent par rapport à des préceptes légaux qui n'ont aucun intérêt direct pour résoudre le litige initial, car une éventuelle déclaration d'inconstitutionnalité de ces dispositions n'affecterait pas la décision du procès à l'origine de la question préjudicielle».*

Le procès incident de constitutionnalité, qui permet au juge du fond de poser une question préjudicielle au Tribunal constitutionnel, a été configuré par le Constituant de 1993 de façon restrictive. En plus d'imposer au juge de renvoi qu'il démontre la pertinence de ses doutes (*i.e.* « doutes raisonnables ») sur l'inconstitutionnalité des normes alléguées (loi, décret législatif ou norme ayant force de loi) et qu'il ne soit pas en mesure de procéder à leur interprétation conforme à la Constitution, il a également estimé nécessaire d'imposer l'applicabilité des dispositions contestées afin de permettre la « solution du litige. » Il y a là une manière, dépourvue d'ambiguïté, de distinguer le procès incident de constitutionnalité des mécanismes abstraits de contrôle de constitutionnalité des lois à l'instar du recours direct de constitutionnalité (article 99.1 de la Constitution et articles 45 à 51 de la LQTC).

Or, il n'appartient pas à ce Tribunal constitutionnel de revenir sur la teneur de la Constitution telle qu'elle a été voulue par le Constituant. Ce faisant, le juge de renvoi ne peut pas tenter de transformer le procès incident de constitutionnalité en un mécanisme abstrait de constitutionnalité des lois (*v.* dans le même sens STC, 17 décembre 1997, 97-1-PI).



Au regard de ces éléments, cette partie de la question préjudicielle d'inconstitutionnalité doit être considérée comme irrecevable.

Le Tribunal constitutionnel est en mesure maintenant d'examiner les premières et troisièmes allégations d'inconstitutionnalité présentées par le Tribunal de Batlles.

Troisième

La première allégation d'inconstitutionnalité concerne la différence de traitement instaurée par les articles 1 et 2 de la loi 2/2012 entre, d'un côté, le personnel relié – de façon statutaire ou contractuel – au Gouvernement et, plus généralement à l'Administration, et de l'autre, le reste des salariés du secteur privé. En effet, les personnes visées à l'article 1 de la dite loi – dont le traitement est supérieur à 3.000 euros brut par mois – ont vu leur traitement diminué à hauteur de 5% à 10% à compter de l'entrée en vigueur de la loi litigieuse. Le Tribunal de Batlles considère qu'il y a là une différence de traitement qui serait discriminatoire en ce qu'elle ne respecterait pas l'exigence de « *proportionnalité raisonnable entre les mesures adoptées et les finalités poursuivies par la loi* ».

A ce stade, il convient de signaler que le Tribunal de Batlles ne conteste pas – citant d'ailleurs la jurisprudence de ce Tribunal (STC 7 avril 2000 causa 99-1-L et STC 15 mars 1994, causa 93-1-L) – que le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles différentes à l'égard de catégorie de personnes se trouvant dans des situations différentes. Une telle approche est, en outre, adoptée par d'autres Cours constitutionnelles (ainsi du Tribunal constitutionnel espagnol, STC 77/1990, FJ 3).

Toutefois, ce Tribunal doit examiner si ce traitement différencié n'est pas contraire à un des critères interdits de distinction énumérés à l'article 6.1 de la Constitution, si le critère de distinction utilisé est raisonnable et si, enfin, l'inégalité instituée n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur.

L'article 6.1 de la Constitution andorrane interdit toute discrimination sur la base de la naissance, de la race, du sexe, de l'origine, des opinions ou de toute autre condition tenant à la situation personnelle ou sociale des individus. Dit autrement, le législateur ne peut créer



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

Traduction non officielle

des différenciations juridiques de traitement dès lors qu'elles sont fondées sur lesdits critères expressément énumérés par le texte constitutionnel.

Il ne fait guère de doute que la loi de 2012 de diminution du traitement des fonctionnaires ne se base sur aucun de ces critères de distinction prohibés par l'article 6 de la Constitution pour justifier son contenu. Autrement dit, en instaurant une différence législative de traitement entre les fonctionnaires d'un côté et le reste de la population qui travaille dans le secteur privé d'un autre côté, le législateur a utilisé un critère de distinction qui est celui de la situation juridique qui n'est pas mentionné à l'article 6 de la Constitution. Il ne s'agit donc pas d'une distinction de traitement prohibée.

La question est celle de savoir maintenant si la justification du traitement différencié est raisonnable. Il ne peut être contesté que le personnel relié au Gouvernement et à l'Administration en général se trouve dans une situation juridique par nature différente que les personnes travaillant dans le secteur privé. Les premiers bénéficient de la sécurité de l'emploi et d'une évolution de carrière programmée par les règles afférentes à la fonction publique telles que déterminées par la loi, tandis que les seconds ne bénéficient d'aucune protection à l'égard non seulement de l'accès à l'emploi mais également du maintien dans un emploi, leur situation étant régit par des règles contractuelles propres au domaine privé. Partant, la distinction de traitement se base sur des critères raisonnables de distinction.

Le troisième et dernier élément du contrôle constitutionnel consiste à savoir si le principe de proportionnalité a été dûment respecté. Le Tribunal de Batlles (considérant sixième *in fine*) se demande à cet égard s'il existe une « proportionnalité raisonnable entre les mesures adoptées et les finalités poursuivies. »

Il convient d'examiner cet élément en partant notamment des doutes de le Tribunal de Batlles qui réside dans la faible justification, par le législateur, des objectifs poursuivis par d'une telle mesure. Or, contrairement à ce que laisse penser les remarques du juge de renvoi, il ne peut être exigé de la part du législateur, quand il décide de mettre en place une politique d'ordre économique et social afin de faire face à une crise économique importante et avérée, d'établir des statistiques afin d'évaluer précisément l'impact de ladite crise sur l'ensemble des secteurs de la population, et ce notamment afin de plus ou mieux justifier son activité politique. Il relève de la marge de manœuvre des représentants du peuple d'effectuer



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

Traduction non officielle

des choix généraux de politique législative qui peuvent reposer sur un constat d'ordre général et indéniable. En l'espèce, l'exposé des motifs de la loi 2/2012 est, à cet égard, suffisant en ce qu'il met en avant non seulement l'existence de la crise économique qui a affecté la société andorrane, mais encore la nécessité, dans ce contexte, de participer impérativement à l'équilibre des comptes publics (*« La crise économique qui a affecté et qui affecte encore les pays voisins a frappé aussi, considérablement, la Principauté d'Andorre. La conséquence est que la croissance économique de notre pays s'est détériorée, et le déficit public a énormément augmenté, à un tel point que, bien que la réforme du système fiscal soit en cours, il est inévitable d'adopter des mesures exceptionnelles de réduction des dépenses pour maintenir le contrôle de ce déficit, et essayer, en même temps, qu'elles n'aient pas une incidence négative dans la réactivation économique. La présente Loi a pour objet d'adapter certaines mesures extraordinaires destinées à réduire la dépense des salaires publics, pour contribuer à atteindre cet objectif. »*

A titre subsidiaire, il convient de relever que le mémoire économique qui accompagne le projet de loi explique amplement, chiffres à l'appui, l'accélération des dépenses publiques d'un côté et la stagnation des profits (recettes) due au ralentissement de l'activité économique. De même, les débats parlementaires mettent en avant la nécessité, dans un tel contexte, de parvenir à l'équilibre budgétaire (Journal Officiel du Consell General relatif à la séance 1/2012, du 1^{er} mars 2012).

Dans le cadre de cette marge de manœuvre, il s'avère que le législateur a pris en considération la grille indiciaire des traitements des fonctionnaires. Tous les fonctionnaires n'ont pas subi la réduction de leur traitement. Ceux gagnant moins de 2 000 euros ne sont pas affectés par la diminution ; ceux percevant un traitement entre 2 000 et 3 000 euros subissent une simple stagnation de celui-ci ; ce ne sont que les fonctionnaires percevant un traitement supérieur à 3 000 euros qui subissent de façon progressive, une diminution de leur traitement. Autrement dit, le législateur a pris en compte le *quantum* du salaire des fonctionnaires pour mettre en place, de façon progressive, un régime juridique différencié qui a pour objet de préserver les plus bas salaires.

Autrement dit, sur la base de ces différentes considérations, il s'avère que les mesures adoptées de réduction de la dépense publique ne sont pas disproportionnées par rapport à



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRINCIPAT D'ANDORRA

Traduction non officielle

l'objectif poursuivi. Elles sont tout à la fois dûment justifiées eu égard à cet objectif et proportionnées à celui-ci pour avoir pris en compte un critère de progressivité.

Quatrième

La troisième et dernière allégation d'inconstitutionnalité consiste à comparer la réduction du traitement des fonctionnaires (qui perçoivent plus de 3 000 euros brut par mois) à un impôt ; partant, cette réduction serait, comme tel, contraire à l'article 37 de la Constitution qui pose les « *Toutes les personnes physiques et morales contribuent aux dépenses publiques selon leur capacité, à l'aide d'un système fiscal juste, établi par la loi et fondé sur principes d'universalité et de répartition équitable des charges fiscales.* »

Ce Tribunal considère que la réduction du traitement des employés publics mis en place par la loi 2/2012 ne consiste pas, sauf à dénaturer le sens des mots, en un impôt déguisé. A cet égard, ce Tribunal a la même position de principe que celle développée par son homologue espagnol dans le cadre de la même problématique (*i.e.*, la réduction du traitement des fonctionnaires espagnols de 15%). En effet, une telle réduction du traitement des employés publics « *n'est pas un impôt déguisé, puisqu'il n'établit pas un fait imposable lié à une obligation de contribuer* » (Décision du Tribunal Constitutionnel espagnol, 179/2011 du 13 décembre). Il n'est donc pas admissible de mettre sur le même pied, d'un côté, le fait de percevoir une rétribution minorée (par rapport à un traitement antérieur) et, de l'autre, l'obligation de contribuer aux dépenses publiques.

Sur la base de l'ensemble de ces considérations, ce Tribunal constitutionnel considère qu'il convient de considérer que les doutes raisonnables de la Section administrative du Tribunal de Batlles sur les dispositions de la loi de 2/2012 applicables au litige au fond ne sont pas fondées en ce qu'elles sont conformes à la Constitution.

**SUR LA BASE DE CES DIFFERENTS ELEMENTS, LE TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL
DECIDE :**



Premier

De déclarer irrecevable le procès incident d'inconstitutionnalité introduit par la Section administrative du Tribunal de Batlles sur la question de savoir si les dispositions additionnelles première et seconde de la Loi 2/2012, du 15 mars, de réduction des dépenses publiques du personnel a méconnu le principe d'égalité, établi à l'article 6 de la Constitution.

Deuxième

De déclarer que les articles 1.1 b) et 2 de la Loi 2/2012 ci-dessus citée ne sont pas contraires à la Constitution.

Troisième

De publier cet arrêt, conformément à l'article 5 de la Loi qualifiée du Tribunal Constitutionnel, au Bulletin Officiel de la Principauté d'Andorre.

Juan A. Ortega Díaz-Ambrona
Président

Laurence Burgorgue-Larsen
Vice-présidente

Carles Viver Pi-Sunyer
Magistrat

Pierre Subra de Bieusses
Magistrat