

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 avril 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification du traité de bon voisinage, d'amitié et de coopération entre la République française, le Royaume d'Espagne et la Principauté d'Andorre,

Par M. Jacques GOLLIET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 297 (1993-1994).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I - DE LA SUZERAINETÉ À LA SOUVERAINETÉ	4
a. Les principaux repères historiques	4
b. Les institutions andorranes	5
II - LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE AUJOURD'HUI : VIEILLE NATION, JEUNE ÉTAT	6
a. Les principales dispositions du traité de bon voisinage	6
b. Un pays prospère à la vie politique naissante	6
c. La place respective de l'Espagne et de la France en Andorre	7
CONCLUSION	7
EXAMEN EN COMMISSION	8
PROJET DE LOI	9

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis tend à autoriser la ratification d'un traité de bon voisinage, d'amitié et de coopération, signé le 3 juin 1993, entre trois pays : le Royaume d'Espagne, la France et la Principauté d'Andorre.

Ce texte tire la conséquence de l'accession de la Principauté d'Andorre au statut d'Etat souverain, concrétisée par l'entrée en vigueur de la Constitution andorrane le 4 mai 1993, puis le 29 juillet de la même année, par l'admission de la Principauté au sein de l'Organisation des Nations Unies.

Après avoir rappelé les principaux jalons de l'histoire de la Principauté, votre rapporteur décrira brièvement les institutions actuelles du nouvel Etat, dont la superficie de 465 km² n'est guère plus vaste que celle du lac Léman, avant d'aborder la situation économique actuelle d'Andorre et les rapports de la Principauté avec la France.

I - DE LA SUZERAINETE A LA SOUVERAINETE

a. Les principaux repères historiques

Au IX^e siècle, les vallées d'Andorre relevaient du Comté d'Urgel, sous souveraineté carolingienne. En 988, elles échurent à l'évêque d'Urgel qui, au milieu du XI^e siècle, les céda en fief aux seigneurs Caboet en échange de leur appui contre les puissances laïques voisines.

Les Comtes de Foix héritèrent des Caboet par mariage de cette seigneurie ; des tensions se firent jour, parfois violentes, entre l'évêque d'Urgel et les Comtes de Foix, que seule parvint à apaiser l'intervention du Roi d'Aragon.

Le compromis proposé par ce dernier aboutit en 1278 au premier acte de paréage qui attribuait à chacun des deux seigneurs des droits identiques. C'est ce statut de cosuzeraineté qui durera, presque ininterrompu, pendant sept siècles.

L'héritage des Comtes de Foix passa aux rois de Navarre qui, après l'accession au trône d'Henri IV, eurent pour successeur l'Etat français. Les liens entre la France et Andorre, suspendus pendant la Révolution, furent renoués en 1806 par Napoléon.

Le processus de réforme institutionnelle, conclu par l'adoption d'une Constitution le 28 avril 1993, avait été lancé dès le 15 janvier 1981, lorsque les coprinces prirent un décret créant un conseil exécutif (gouvernement) responsable devant le Conseil des Vallées (le Parlement andorran), lequel se déclara, en 1990, en faveur d'une Constitution consacrant la pleine souveraineté du peuple andorran.

b. Les institutions andorranes

Au sommet de l'Etat andorran figurent toujours les **coprinces**, qui sont "conjointement et de manière indivise, le Chef de l'Etat et en incarnent la plus haute représentation". (article 43 de la Constitution).

Certains de leurs pouvoirs sont exercés avec le contreseing du Chef du gouvernement ou, le cas échéant, du Syndic général (Président du Conseil général), d'autres le sont "librement".

Chaque coprince nomme un représentant personnel en Andorre. Pour la France, il s'agira désormais d'un diplomate, alors qu'auparavant cette représentation était exercée par le viguier et le préfet du département des Pyrénées-Orientales.

Le **Conseil général**, composé de 28 membres élus pour quatre ans au suffrage universel direct, représente le Parlement de la Communauté d'Andorre : il "assure une représentation mixte et paritaire de la population nationale et des sept paroisses de la Principauté". Il exerce le pouvoir législatif, approuve le budget de l'Etat et "donne l'impulsion à l'action politique du gouvernement qu'il contrôle".

Enfin le gouvernement (govern) se compose du "Cap de govern" (chef du gouvernement) et des ministres. Le chef du gouvernement est nommé par les coprinces après son élection par le Conseil général. Il dirige la politique nationale et internationale de l'Andorre, ainsi que l'administration de l'Etat ; il exerce le pouvoir réglementaire.

Enfin, s'agissant de l'**organisation territoriale** de base, les sept paroisses de la Principauté voient leurs intérêts représentés par les **communes** habilitées à édicter des normes locales, soumises à la loi, sous forme d'ordonnances, de lois et de décrets.

II - LA PRINCIPAUTE D'ANDORRE AUJOURD'HUI : VIEILLE NATION, JEUNE ETAT

a. Les principales dispositions du traité de bon voisinage

La France et l'Espagne reconnaissent la Principauté d'Andorre comme **Etat souverain** (article 1er). En conséquence, chacun de ces deux pays prévoit d'établir avec Andorre des **relations diplomatiques** (article 2).

Dans l'hypothèse où Andorre, ce qui est pour le moins probable, ne pourrait établir une représentation diplomatique auprès de certains pays tiers avec lesquels elle souhaite nouer des relations, elle demanderait soit à la France, soit à l'Espagne, de s'en charger. Cette représentation se ferait alors en application d'un **principe d'équilibre** entre ces deux pays (article 6).

Par ailleurs, les trois Etats signataires s'engagent à se consulter mutuellement en cas de menace ou de violation de la souveraineté, de l'indépendance ou de l'intégrité territoriale d'Andorre (article 3).

De même, ils s'engagent à veiller au respect mutuel de leurs intérêts fondamentaux respectifs (article 4).

b. Un pays prospère à la vie politique naissante

Avec un PNB par habitant qui s'élève à 18 000 dollars, Andorre figure parmi les pays très riches de la planète. Dépourvu de ressources agricoles ou minières, il tire ses ressources essentiellement du commerce qui occupe 26 % de la population active, et du tourisme (13 % des emplois) avec 13 millions de touristes par an. Enfin, les ressources financières représentent un appoint substantiel,

l'inexistence d'une fiscalité directe et la faiblesse de l'impôt indirect (représentant 83 % des ressources publiques) revêtent un aspect évidemment attractif. Toutefois, les travaux d'équipement engagés par les paroisses au cours des dernières années ont conduit à créer un déficit budgétaire important.

Sur le plan politique, le multipartisme naissant crée un contexte politique instable. Les dernières élections législatives du 12 décembre 1993 n'ont donné qu'une faible majorité tant au chef du gouvernement qu'au syndic général. Or il lui faut mettre en oeuvre les nouvelles mesures institutionnelles comme le transfert vers l'administration centrale de certaines des compétences détenues jusqu'alors par les paroisses.

c. La place respective de l'Espagne et de la France en Andorre

L'influence espagnole en Andorre est la plus importante. Sur une population de 62 000 habitants -dont 11 000 possèdent la nationalité andorrane- la communauté espagnole compte 30 000 personnes contre 4 700 pour la communauté française, dont 30 % de retraités. Sur le plan commercial, cette prépondérance espagnole se confirme également puisque alors que la part de la France dans les importations andorranes est passée de 40 % en 1987 à 35 % en 1992, celle de l'Espagne a progressé de 28 à 35,5 %. Cela étant, Andorre représente encore notre premier taux de couverture et notre 11e excédent commercial.

CONCLUSION

La souveraineté d'Andorre, récemment consacrée par le droit, ne constitue cependant pas, dans les faits, une véritable nouveauté : la Principauté disposait déjà depuis longtemps des éléments constitutifs d'un Etat : un territoire, un peuple et des organes politiques propres. Son précédent statut n'avait d'ailleurs pas empêché la Principauté d'être associée à certaines conventions internationales ou de passer des accords avec la Communauté européenne en 1990.

Si le présent accord ne consacre donc pas une véritable révolution juridique, il a pu être l'heureuse occasion de rappeler une exceptionnelle continuité historique dans une Europe habituée à tant de ruptures et de bouleversements.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 20 avril 1994, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est instauré, auquel ont participé MM. Michel d'Aillières, Michel Crucis, Claude Estier et Jacques Golliet, rapporteur, concernant notamment les conditions de la représentation diplomatique de la Principauté auprès d'Etats tiers.

Puis la commission a, suivant l'avis de son rapporteur, approuvé l'ensemble du projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification du traité de bon voisinage, d'amitié et de coopération entre la République française, le Royaume d'Espagne et la Principauté d'Andorre, signé à Paris, Madrid et Andorre les 1er et 3 juin 1993 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1). Voir le texte annexé au document Sénat n° 297 (1993-1994).