

N° 384

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 31 juillet 2002

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de la **convention** entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la **Principauté d'Andorre** relative à la **coopération administrative**,*

Par M. Robert DEL PICCHIA,
Sénateur,

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, président ; MM. Michel Caldaguès, Guy Penne, Jean-Marie Poirier, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, secrétaires ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Paul Dubrule, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, André Ferrand, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 282 (2001-2002)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	4
I. UNE COOPÉRATION ADMINISTRATIVE PRATIQUÉE DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES	5
II. LA CONVENTION APPORTE UN CADRE JURIDIQUE PRÉCIS À CETTE COOPÉRATION ADMINISTRATIVE	5
A. LES FONCTIONNAIRES FRANÇAIS EXERÇANT EN ANDORRE	5
B. LES FONCTIONNAIRES ANDORRANS EXERÇANT EN FRANCE	6
CONCLUSION	8
EXAMEN EN COMMISSION	9
PROJET DE LOI	10
ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT	11

Mesdames, Messieurs,

Les Gouvernements français et andorran ont signé le 14 février 2001 une convention relative à la coopération administrative. Cette signature conclut des négociations menées par les administrations française et andorre depuis 1997. L'objectif de cette convention est, d'une part, de faciliter la mise à disposition ou le détachement de fonctionnaires français, appartenant à la fonction publique de l'Etat, et de magistrats de l'ordre judiciaire pour occuper un emploi public en Principauté d'Andorre et, d'autre part, de permettre à des ressortissants andorrans relevant de la fonction publique française de l'Etat d'exercer un mandat électif, une fonction de membre du Gouvernement ou une haute charge pour le compte de la Principauté, tout en occupant une position statutaire régulière.

Les dispositions de cette convention doivent être mises en perspective avec les spécificités de la place occupée par les fonctionnaires français dans l'encadrement administratif de la Principauté. Son contenu vise à donner un fondement juridique clair et stable à la présence de fonctionnaires français en Andorre, et andorrans en France, présence qui existe de longue date, mais est jusqu'à présent organisée au cas par cas.

I. UNE COOPÉRATION ADMINISTRATIVE PRATIQUÉE DANS LES FAITS DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES

Le caractère restreint de la population andorrane (environ 85 000 habitants pour 470 km²) a conduit de longue date la Principauté à faire appel aux cadres administratifs de notre pays. La constitution andorrane, ainsi que la loi précisant l'organisation judiciaire de la Principauté prévoient que, tant qu'Andorre ne disposera pas de personnels judiciaires suffisants pour occuper les postes de magistrat et de procureur général, il pourra être fait appel à des fonctionnaires espagnols et français pour y suppléer. Pour conforter cette possibilité en France, une disposition (art. 26) de la loi du 25 juillet 1994 relative aux recrutements et mutations dans la fonction publique a étendu aux ressortissants andorrans les dispositions de la loi du 13 juillet 1983 organisant l'accès à la fonction publique française des ressortissants des états membres de la Communauté européenne.

Le nombre de postes de fonctionnaires bénéficiant de la possibilité découlant de ces deux textes législatifs combinés est très restreint, puisque l'un compte aujourd'hui **six magistrats français exerçant une charge juridictionnelle en Andorre, et cinq ressortissants andorrans titulaires de la fonction publique française.**

Tous cadres du ministère français de l'éducation nationale, après avoir été reçus à divers concours, ces fonctionnaires andorrans occupent les emplois suivants : outre Mme l'Ambassadeur d'Andorre en France, qui est professeur agrégé, on compte un député andorran qui occupe un emploi de professeur de lettres, deux instituteurs qui sont, respectivement, juge de première instance, et greffier en chef, ainsi qu'un ressortissant de la Principauté qui est directeur d'une école élémentaire à Foix, en Ariège.

La faiblesse de ces effectifs ne pouvait, néanmoins, dissimuler les conséquences négatives découlant de l'absence de dispositions statutaires précises encadrant leur situation administrative. La présente convention vise donc à préciser celle-ci.

II. LA CONVENTION APPORTE UN CADRE JURIDIQUE PRÉCIS À CETTE COOPÉRATION ADMINISTRATIVE DÉJÀ EXISTANTE

A. LES FONCTIONNAIRES FRANÇAIS EXERÇANT EN ANDORRE

La convention détermine la situation des fonctionnaires français occupant un emploi public en Andorre, ainsi que les conditions de leur

détachement pour exercer un mandat électif ou une fonction de membre du gouvernement au sein de la Principauté. Le cadre actuel du droit commun français ne prévoit pas ces cas. La présente convention vise donc à :

* apporter une **solution institutionnelle** aux difficultés ponctuelles rencontrées par les magistrats et fonctionnaires français pour occuper un emploi en Andorre ;

* encourager la présence de ces fonctionnaires français, alors que, notamment en matière judiciaire, les fonctionnaires espagnols sont un peu plus nombreux que nos compatriotes (sept espagnols et cinq français), et, surtout, occupent des postes-clés comme ceux de procureur général, et président du Tribunal supérieur ;

* régulariser la situation statutaire des fonctionnaires de la fonction publique française **de nationalité andorrane** qui souhaiteraient exercer, dans le cadre d'un détachement ou d'une mise en disponibilité, un mandat électif ou une fonction de membre du gouvernement ou une haute charge pour le compte de la Principauté d'Andorre ;

* lever le **risque impliqué par les dérogations au droit français de la fonction publique.** En effet, le règlement au cas par cas des situations individuelles suppose d'agir en contradiction implicite avec le droit positif de notre pays, à chaque fois que la France autorise un de ses agents à occuper un emploi ou une fonction publics en Andorre.

B. LES FONCTIONNAIRES ANDORRANS EXERÇANT EN FRANCE

Le cas des fonctionnaires de nationalité andorrane, relevant de la **fonction publique française**, est également précisé.

Les dispositions de la convention visent à conforter la situation statutaire de ces agents, qui ne peuvent actuellement prétendre au **détachement**, puisque le détachement pour exercer les fonctions électives ou exécutives, possible en France dans le cadre du droit commun, n'est pas prévu lorsque ces fonctions sont exercées au sein d'un Etat tiers. La convention vient donc élargir la possibilité du détachement en pareille hypothèse au cas particulier d'Andorre.

Par ailleurs, les fonctionnaires de l'Etat doivent aujourd'hui se placer en position de **disponibilité pour convenances personnelles** pour occuper une haute charge pour le compte de la Principauté. Cette situation administrative, qui atténue les liens conservés par l'agent avec son administration d'origine, paraît la plus conforme aux situations de conflit potentiel de loyauté que peut recouvrir l'exercice d'une haute charge pour le compte d'Andorre par un agent relevant de la fonction publique française.

La convention exclut de son champ d'application les magistrats relevant de l'ordre judiciaire français, et ne touche que les agents relevant de la fonction publique française tout en ayant la nationalité andorrane, condition pour être élu en Andorre, y occuper une fonction exécutive ou exercer une haute charge pour le compte de la Principauté, en application du droit andorran.

Il faut enfin relever que **chacune des parties** peut aviser l'autre partie par écrit, avec un préavis de six mois, **de sa décision de renoncer à la présente convention** (art. 9). Cette clause de dénonciation permet de faire face à toute dérive potentielle dans l'application des dispositions analysées plus haut.

CONCLUSION

La présente convention constitue un texte équilibré qui facilitera les échanges et la coopération administrative entre Andorre et la France, et renforcera les possibilités, pour les fonctionnaires français, d'occuper de hautes fonctions dans la Principauté.

Le renforcement des échanges de fonctionnaires entre les deux pays est souhaité par chacun d'entre eux, et permettra –c'est un des buts de la convention- une présence accrue des agents publics français au sein de l'encadrement de la Principauté.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 31 juillet 2002.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. André Dulait, président, a souligné le nombre restreint de personnes potentiellement bénéficiaires de cette convention, dont l'adoption participerait, en effet, à l'amélioration de la coopération administrative entre les deux pays.

La commission a alors adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relative à la coopération administrative, signée à Andorre-la-Vieille le 14 février 2001, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 282 (2001-2002).

ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT¹

- Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

L'article 26 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique permet aux ressortissants andorrans d'intégrer la fonction publique française.

Cependant, la situation des fonctionnaires français occupant un emploi public en Andorre, ainsi que celle des nationaux andorrans titulaires de la fonction publique française, n'était jusqu'à présent régie par aucune disposition conventionnelle. Il en résultait une incertitude juridique susceptible de nuire à la pérennité de ces pratiques.

- Bénéfices escomptés en matière

** d'emploi : sans objet*

** d'intérêt général :*

La convention, en créant une sécurité et une stabilité juridique pour les agents concernés, est susceptible de renforcer et de pérenniser la présence en Andorre de fonctionnaires et de magistrats français.

Inversement, en offrant des garanties pour occuper certaines fonctions en Andorre, cette convention pourrait permettre d'attirer quelques Andorrans vers la fonction publique française. Ces deux éléments sont de nature à maintenir, voire à renforcer, l'influence française en Principauté d'Andorre, alors que celle-ci décline en raison de la forte présence catalane et du dynamisme économique espagnol.

** d'incidence financière*

Compte tenu du nombre extrêmement réduit du nombre de personnes entrant dans le champ d'application de cette convention (environ une dizaine), l'incidence financière ne sera pas significative.

** de simplification des formalités administratives*

Cette convention entraîne une simplification des formalités à accomplir pour l'agent nommé à un emploi public en Andorre. Ainsi, il sera considéré dès sa nomination comme résident légal sur le territoire andorran.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

** de complexité de l'ordonnement juridique*

La convention met fin à une situation de vide juridique et ne crée donc aucune complexité de l'ordonnement juridique.