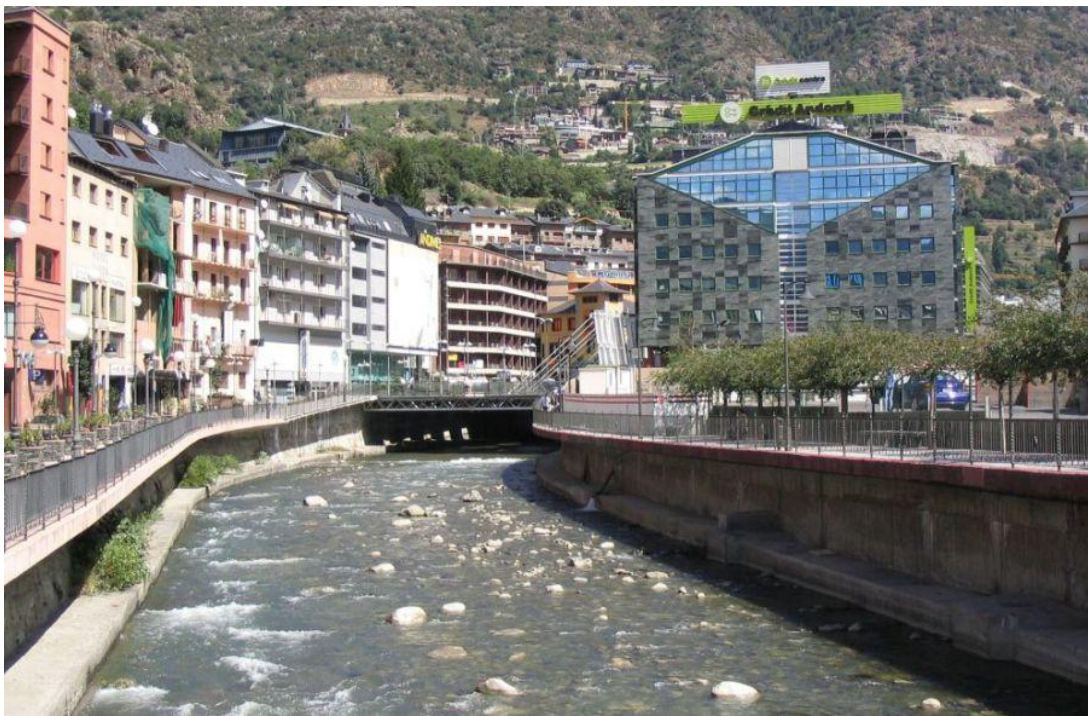


RECERC - Ouvrages de référence - 2010 - Collection Andorre n°3

**Joan Becat**

# **La révolution politique de l'Andorre, 1973-1993**



ICRESS, Institut catalan de recherche en sciences sociales (EA 3681)  
Université de Perpignan Via Domitia

## **La révolution politique de l'Andorre 1973-1993**



**Becat, Joan**

La révolution politique de l'Andorre, 1973-1993

Revue RECERC, Ouvrages de référence, Collection Andorre n°3

Comprend : Réforme de 1981 (17-54) ; Temps de mutations (55-107) ; Constitution andorrane (108-139) ; Reconnaissance internationale de l'Andorre (140-152) ; Andorre post-constitutionnelle (153-172) ; Bibliographie (201-209)

Texte en français. 212 pages

ISSN 1961-9340

I. Institut catalan de recherche en sciences sociales, Université de Perpignan Via Domitia

1. Andorre -- Histoire -- Politique -- Société -- Institutions

Résumé : L'Andorre a connu une croissance économique très rapide après 1950 et une très forte immigration, sans que ne soit mise en place une structure d'État moderne et adaptée ni un système démocratique, malgré les demandes de réforme des Andorrans. L'ouvrage étudie et décrit le passage d'abord lent puis très accéléré et radical des institutions andorranes traditionnelles, marquées par les pouvoirs discrétionnaires des Coprinces dans tous les domaines, par la confusion des pouvoirs et par des déficits sociaux, à une démocratie de type occidental, accompagnée de la reconnaissance internationale de la Principauté. Il s'ensuivra une évolution rapide des pratiques politiques, un intense rattrapage législatif et de nouveaux débats économiques et sociaux. L'Andorre post-constitutionnelle se caractérise aussi par sa position originale parmi les micro-États européens et par ses relations extérieures, qu'elle assume entièrement. Bibliographie de 140 titres sur ces thèmes.

**RECERC**

Revue électronique de l'Institut catalan de recherche en sciences sociales

Ouvrages de référence, Collection Andorre n°3

Première édition : février 2010

Université de Perpignan Via Domitia

ISSN n° 1961-9340

Note : la base de cet ouvrage est le sixième volume inédit de la thèse d'État ancien régime: *Les Pyrénées méditerranéennes, mutations d'une économie montagnarde. Le cas de l'Andorre*. J. Becat, Université Paul Valéry, Montpellier, 1993, 7 volumes. Livre 6: *Les incidences sur le cadre institutionnel*, 530p.

RECERC - Ouvrages de référence - 2010 - Collection Andorre n°3

**Joan Becat**

## **La révolution politique de l'Andorre 1973-1993**

Page    Chapitre

6	<b>L'économie, la société et les institutions andorranes</b>
17	<b>Réforme ou constitution?</b> Le cadre précédent (1970-1980) La Réforme de 1981 Les questions à résoudre et le nouveau débat L'accord avec la Communauté Européenne
55	<b>Le temps des mutations</b> L'évolution positive de l'administration de l'État La gestion du territoire La gestion de la population La formation et la communication
108	<b>La Constitution andorrane</b> La négociation de la Constitution La Constitution et la mise en place des nouvelles institutions
140	<b>La reconnaissance internationale de l'Andorre</b> L'Andorre est-elle un État? La stratégie des petits pas La reconnaissance par l'O.N.U La normalisation des relations
153	<b>Épilogue : l'Andorre post-constitutionnelle, 1993-2010</b>
172	<b>Documents annexes</b>
201	<b>Bibliographie</b>
210	<b>Table des matières</b>

Dans la même collection, voir également l'ouvrage: ***Vie pastorale, activités, institutions et société traditionnelles de l'Andorre.***



# **La révolution politique de l'Andorre, 1973-1993.**

## **L'économie, la société et les institutions andorranes**

- Une croissance extraordinaire
- Les paradoxes de l'économie, de la société
- Une économie prospère et fragile
- Les déséquilibres de la population et du peuplement
- Les déficits sociaux

## **L'économie, la société et les institutions andorranes**

### **Une croissance extraordinaire**

L'économie et par voie de conséquence la population de l'Andorre ont connu une croissance extraordinaire au cours de la seconde moitié du XXème siècle. Les activités n'étaient plus les mêmes.

Alors qu'avant les années 1940 l'agriculture et l'élevage étaient les activités principales, quasi exclusives, au recensement de 1989 le secteur primaire ne représentait plus que 291 actifs sur un total de 24.617 actifs dans la Principauté, soit seulement 1,2%. Le secondaire atteignait 22,9%, dont 17,8% pour la construction et ses industries annexes. Le tertiaire était devenu la principale branche d'activité, avec 75,9% des actifs, dont 29,1% pour le commerce et 14% pour l'hôtellerie. Très peu développée au début de la période étudiée - quelques dizaines de personnes pour toute l'Andorre -, l'administration centrale, locale ou parapublique employait 2.553 personnes, soit 10,3% des actifs.

À la fois grâce à un bilan migratoire très positif et à la croissance naturelle, la population était passée de 5.400 habitants en 1947, année du premier comptage, à 61.300 en 1992, soit onze fois plus.

À travers ces exemples et sans accumuler d'autres données statistiques, qui donneraient toutes les mêmes écarts, nous pouvons mesurer toute l'étendue du changement. Les déséquilibres territoriaux étaient devenus plus forts et l'aménagement du territoire posait des problèmes nouveaux, dont les risques naturels n'étaient pas les moindres, compte tenu de l'urbanisation et de l'utilisation de la haute montagne en hiver.

La société andorrane en a été bouleversée, à la fois dans ses structures, dans ses valeurs et dans son identité propre. À la pointe de la modernité dans de nombreux aspects de l'économie, de la vie matérielle et de la société, l'Andorre de 1993

présentait des poches de pauvreté et de marginalisation<sup>1</sup>, des déséquilibres préoccupants entre nationaux et étrangers et des déficits sociaux importants, dont les plus criants concernaient l'éducation nationale andorrane, la communication ou les droits de la personne.

Pendant cette même période le nombre d'Andorrans faisait plus que doubler, l'essentiel de la croissance démographique étant dû aux immigrés et à leurs enfants nés en Andorre. Longtemps bloqué, l'accès à la nationalité andorrane devenait ouvert en 1993 aux *nats a Andorra*, ce qui représentait une augmentation potentielle de plus de 50% du nombre des citoyens andorrans. Avec retard sur les évolutions économiques et sociales, on assista, entre 1991 et 1993, à une remise en cause profonde d'institutions archaïques et de souverains dotés d'un pouvoir discrétionnaire, qui déboucha rapidement sur une constitution moderne et l'instauration d'une démocratie.

Malgré des évolutions particulièrement rapides depuis la fin des années 1970, les inadaptations étaient encore nombreuses.

Il s'agissait d'abord des institutions avec, malgré la constitution d'un gouvernement, une confusion des pouvoirs, des compétences superposées et contradictoires selon les niveaux de gestion et de décision, des affrontements de pouvoirs qui amenaient souvent une paralysie de l'action ou une nondécision, même sur des questions d'urgence comme les quotas annuels d'immigration. De plus, la représentation des Andorrans au sein du *Consell General* était peu équitable, puisqu'à Andorra la Vella et aux Escaldes 56% des électeurs élisaient huit *Consellers Generals*, tout comme les 813 électeurs (9%) de Canillo et d'Ordino.

Les mécanismes de régulation et d'intégration de la société ne répondaient pas à la situation. L'immigration, qui demandait à être contrôlée et régulée, afin de l'adapter aux besoins réels et de pouvoir planifier les besoins sociaux, était hors du domaine de décision du gouvernement<sup>2</sup>. En principe il était compétent mais il était lui-même conditionné par les groupes de pression patronaux et par les services des Coprines. À travers eux, les intérêts français et espagnols et ceux de leurs ressortissants pouvaient s'exprimer et limiter la marge de manœuvre gouvernementale pour 65% de la population - leurs résidents - et pour la plus grande partie du contingent annuel

---

<sup>1</sup> - Voir l'article d'Agustí Font: "Migració i problemàtica social." dans *Els moviments migratoris a Andorra*, 1991, 91-100.

<sup>2</sup> - À ce sujet on lira l'excellent article de Ladislau Baró: "La política d'immigració a Andorra (1980-1989)", dans le même ouvrage, p.101-109.



d'immigrés. Les *Veguers* étaient perçus par les citoyens français et espagnols résidents en Andorre comme des ambassadeurs ou des consuls de leurs États ce qu'ils finissaient par être de fait, et non pas comme des autorités andorranes au service de l'Andorre et des Andorrans.

L'inadaptation du système éducatif aux nécessités andorranes était probablement le fait le plus préoccupant en matière d'identité nationale. Il ne favorisait pas l'intégration des fils d'immigrés, il était porteur de futurs problèmes culturels, sociaux et d'affrontements identitaires. L'enseignement en Andorre était encore quasi entièrement contrôlé par les ministères français et espagnol d'éducation, directement, par l'implantation de leurs écoles, de leurs fonctionnaires, de leur langue et de leurs programmes, ou indirectement dans le cas de l'enseignement confessionnel espagnol en Andorre, par l'octroi des titres et la nécessité d'appliquer leurs programmes. L'école andorrane, récemment créée, avait encore peu de poids.

## **Les paradoxes de l'économie et de la société**

### **Une économie prospère et fragile**

La Principauté d'Andorre a une économie prospère et expansive, qui n'a guère souffert de la crise et de la récession des années 1970-80. Dix ans après elle croît à nouveau grâce à l'expansion du tourisme et à la confiance que procure l'accord de 1990 avec la Communauté Économique Européenne. Cet accord, le premier que l'Andorre signe en tant que telle avec des institutions étrangères, est une nouvelle donne car il transforme les bases du système commercial qui avait permis la formidable expansion économique antérieure.

Malgré la sécurité et la stabilité des règles économiques qui en découlent, l'économie andorrane reste très fragile car elle dépend toujours d'éléments qu'elle ne peut contrôler, sur lesquels elle ne peut guère peser politiquement. Bien qu'elle puisse améliorer son réseau routier, elle ne peut décider sur les moyens de communications hors de son territoire; or, avec douze millions de visiteurs par an c'est une question vitale.

Au cours des années 1980 le différentiel de prix des produits commerciaux a diminué ce qui handicape progressivement le commerce andorran, qui s'adapte par un changement d'offre. Ce différentiel était dû aux inégales pressions fiscales en Andorre et dans les États voisins, aux privilèges douaniers, mais aussi aux bas salaires

pratiqués en Andorre même. De plus les besoins financiers de l'État augmentent vite, car il doit faire face au financement des infrastructures, de son administration, de l'enseignement et à des besoins sociaux longtemps négligés. Comment résoudre cette équation sans toucher - ou en touchant le moins possible - aux privilèges fiscaux des sociétés, des banques et des citoyens andorrans?

## **Les déséquilibres de la population et du peuplement**

Bien évidemment, l'essor économique a eut des conséquences sur l'immigration, qu'il stimula, sur la composition de la population et sur la société, qu'il bouleversa. La Principauté passa d'une situation où la population d'origine andorrane était très majoritaire, voire exclusive avant l'ouverture du pays, à une situation où les Andorrans étaient très minoritaires chez eux. Après avoir pris conseil auprès des experts internationaux européens les plus reconnus<sup>3</sup> et après avoir hésité dix ans, les autorités andorranes furent acculées à changer en 1992 leur législation sur la nationalité, afin d'intégrer les étrangers nés en Andorre pour ne pas voir s'accroître les déséquilibres et surgir des conflits sociaux.

Parallèlement, les déséquilibres du peuplement s'étaient accrus. Ils se traduisirent, entre autres conséquences, par une remise en cause d'un système électoral particulièrement discriminatoire pour les citoyens de l'agglomération d'Andorra la Vella-les Escaldes, à cause des déséquilibres territoriaux de la base électorale.

**La composition de la population** était très déséquilibrée. Elle montrait une régression constante du pourcentage d'Andorrans, bien que leur nombre absolu ait doublé en quarante ans, avec quelques nuances dans l'évolution du nombre d'étrangers selon les nationalités. Cette situation, déjà claire au début des années 1960, n'a fait que s'accentuer depuis. Au début des années 1990 les Andorrans sont partout très minoritaires, avec seulement 15 à 22% de la population, aussi bien dans l'ensemble de la Principauté que dans chaque paroisse. En 1975 ils étaient encore majoritaires à Canillo et à Ordino. La proportion d'Andorrans est inférieure à la moyenne à Andorra la Vella, à la Massana et à Encamp.

---

<sup>3</sup> - Études faites à la demande du *Consell General* et du gouvernement, connues en Andorre sous le nom de rapport Zemanek et rapport Tapinos. K. Zemanek: *Le statut international de l'Andorre*, 1981; Georges Tapinos: *Rapport sur l'immigration en Andorre*, 1987.

La répartition des *nats a Andorra* suit à la fois celle des Espagnols et la précocité du développement économique. Alors qu'ils sont peu nombreux dans les paroisses hautes, 630 en tout pour la Massana, Canillo et Ordino, ils sont 4.443 à AndorraEscaldes, soit les deux tiers des futurs citoyens andorrans par nationalisation. Au total ils représentent 11% de la population de l'Andorre contre 17,5% pour les Andorrans qui, pour un tiers déjà, ont obtenu la nationalité par naturalisation ou demande. Une étude que nous avons faite en 1984 montrait que 87% des 4.063 "nés en Andorre" étaient de parents espagnols, dont 33% seulement originaires de la Catalogne, ce qui posait déjà un grave problème d'intégration, compte tenu de la différence de langue et d'identité entre l'Espagne et l'Andorre, les fils de catalans étant à priori plus assimilables. Les *nats a Andorra* fils de français étaient très peu nombreux, 2,2% seulement, ainsi que ceux des autres nationalités. Depuis, l'afflux de portugais (108 en 1976, 1942 en 1986, 6.785 en 1992), pour la plupart très jeunes, change la composition de ce groupe et les perspectives d'intégration. En effet, une proportion importante de leurs enfants va à l'école andorrane, l'école espagnole leur étant tout aussi étrangère.

Le nombre de Français est modeste mais il augmente en valeur absolue comme en valeur relative, passant au cours des années 1980 de 2.510 à 4.623 ressortissants (enfants nés en Andorre non comptés) et de 6,3 à 7,5% de la population. Les Français sont nombreux à Encamp, où ils constituent 18% des habitants (plus du tiers de la colonie française d'Andorre réside dans cette paroisse, à Encamp comme au Pas de la Casa) et à Canillo, les deux paroisses qui ont traditionnellement le plus de relations avec la France. Les Espagnols sont partout le plus fort groupe. Avec leurs enfants nés en Andorre, ils sont majoritaires à Andorra la Vella, aux Escaldes-Engordany et à Sant Julià de Lòria, les paroisses traditionnellement orientées vers l'Espagne, mais celles aussi dont la croissance a été la plus précoce.

Les Anglais et, dans une moindre proportion les Belges, forment un groupe original, par leur origine et par leurs motivations. Leur pyramide des âges, en 1976 comme en 1989 montre une base très étroite, un élargissement entre 35 et 60 ans puis une grande dilatation au-delà. Ce sont des retraités qui ont une résidence principale en Andorre, ou une résidence secondaire mais qui ont obtenu leur statut de résidents et qui y font domicilier leurs revenus. Cette colonie anglaise était précisément au départ d'origine coloniale. La décolonisation et les périodes troubles des années 1960 et 1970 en Afrique et en Asie ont fait revenir en Europe des Anglais installés là-bas depuis

parfois des générations. Pour des raisons fiscales autant que climatiques certains ont préféré ne pas rentrer directement au Royaume-Uni et se sont répartis dans divers pays européens avec, parmi eux, des pays méditerranéens et des paradis fiscaux. Leur réticence à l'assimilation où qu'ils soient, ainsi que les habitudes acquises outremer pour certains, font de ce groupe un monde à part, discret et sans problèmes pour l'Andorre mais aussi sans intégration réelle. Ils ont choisi Sant Julià de Lòria, Ordino et surtout, pour la moitié d'entre eux, la Massana, ce qui a valu à cette paroisse des boutiques et des agences où les annonces sont en anglais, sans traduction en catalan.

### Composition de la population, par nationalités, 1965-1992

	1963 <sup>4</sup>	1968	1976 <sup>5</sup>	1992
Andorrans	3.784 33,3%	5.769 33,5%	5.517 20,2%	10.725 17,5%
Nés en Andorre	- -	- -	2.608 9,6%	6.651 10,9%
Espagnols	7.064 62,2%	10.373 60,2%	15.804 57,9%	28.434 46,4%
Français	407 3,6%	768 4,5%	1.903 7,0%	4.623 7,5%
Autres nationalités	101 0,9%	307 1,8%	1.456 5,3%	10.834 17,7%
dont:				
Anglais	- -	- -	383 1,4%	1.089 1,8%
Portugais	- -	- -	108 0,4%	6.785 11,1%
Total d'Andorre	11.356 100%	17.216 100%	27.288 100%	61.276 100%

<sup>4</sup> - 1963 et 1968: selon B. Adellach, *Estadístiques de les Valls d'Andorra*, 1976, p.96.

<sup>5</sup> - Selon l'*Atlas d'Andorra*, J. Becat, 1980. Les registres paroissiaux de population, base du "cens permanent", sont ouverts en 1976. Pour 1976, population au 31 décembre; pour 1992, population au 30 septembre.

**La répartition de la population par paroisses** ne montre guère de bouleversements depuis 1975, la croissance affectant toutes les paroisses. Tout en restant très faible, avec 3,5% et 2,8%, la part de Canillo et d'Ordino a progressé, alors qu'elle diminuait depuis un demi siècle. Sant Julià de Lòria maintient sa position. La Massana et surtout Encamp améliorent la leur. Mais, malgré une valeur relative qui est passée de 65% à 58% pendant cette période, l'agglomération d'Andorra-Escaldes concentre toujours la majeure partie de la population andorrane et étrangère, passant de 20.800 à 35.500 habitants. Le déséquilibre du peuplement s'exacerbe si on prend en compte l'exigüité de la vallée du Gran Valira et la saturation progressive du bassin d'Andorra-Escaldes.

**La structure par âges** est très différente selon les nationalités. Aux deux extrêmes il y a la pyramide des Anglais, déjà évoquée, et d'autre part celle des Espagnols, des Français et des Portugais. Lors du recensement de 1989 les pyramides de ces trois groupes, soit alors 70% des habitants, présentaient une base étroite, surtout pour les Français, un élargissement important pour les adultes et un sommet très rétréci, c'est à dire une pyramide caractéristique d'une immigration de travail. Compte tenu de leur arrivée récente, celle des Portugais est particulièrement étroite à partir de 50 ans et très large entre 20 et 35 ans, avec une base qui s'élargit un peu jusqu'à dix ans et un déséquilibre entre sexes très marqué, en faveur des hommes (ouvriers et personnel non qualifié). La pyramide des Espagnols est large entre 20 et 45 ans, avec davantage de femmes que d'hommes, mais avec une partie supérieure équilibrée et peu à peu décroissante. C'est le reflet de leur installation plus ancienne en Andorre et de la stabilité d'une forte proportion de ces résidents. La pyramide française est proche de l'espagnole, avec une base plus régulière, également plus de femmes que d'hommes (emplois commerciaux, administratifs...), mais avec une diminution plus rapide après 50 ou 55 ans (le "retour" des employés et des fonctionnaires) et un sommet plus garni (les retraités qui restent en Andorre et les mariages mixtes franco-andorrans).

La pyramide de l'ensemble de la population reflète cette structure des groupes principaux. Quant à la structure par âges des Andorrans (au recensement de 1989 y furent inclus beaucoup de *nats a Andorra*) elle est insolite car elle traduit à la fois les vicissitudes de l'histoire économique et des politiques successives en matière de nationalité. Le sommet de la pyramide porte encore la marque de l'émigration

andorrane qui s'est poursuivie jusqu'en 1950 et des mauvaises conditions de vie qui impliquaient toujours une surmortalité féminine au cours de la première moitié de ce siècle. Elle est très étroite à la base car la natalité des Andorrans est très basse. De plus les *nats a Andorra* depuis la législation restrictive de 1975 n'y entraient pas en 1989. Elle est très large entre 15 et 20 ans, puis large jusqu'à 30 ans: c'est l'incorporation des fils d'immigrés nés en Andorre avant 1975. Cet élargissement s'accentuera dans les années 1990 : d'une part la loi de 1992 fait sauter les limitations qui leur étaient imposées et, d'autre part, qu'il y avait chaque année dans la Principauté deux fois à trois fois plus de naissances d'étrangers que d'Andorrans. Cela devait avoir des répercussions rapides sur la base électorale. En effet, au cours de cette décade plus de la moitié des électeurs aura moins de trente ans et, au cours des années 2000, plus de la moitié des citoyens andorrans auront acquis leur nationalité ou seront de seconde génération.

**L'évolution de la population** montre une grande disparité entre les paroisses, en liaison directe avec la transformation progressive de l'économie.

Globalement la population de l'Andorre passe de l'indice 100 en 1947, soit 5.385 habitants (à peu de chose près la population andorrane dans la seconde moitié du XIXe siècle), à l'indice 1.150 en 1992.

- La progression a été plus précoce et plus rapide pour l'agglomération d'Andorra-Escaldes.

- Encamp et Sant Julià de Lòria ont suivi dès les années 1950, avec une progression supérieure à la moyenne andorrane. Tout en continuant à progresser, la croissance de Sant Julià de Lòria se fit moins rapide après 1975, pour reprendre récemment et atteindre l'indice 900 en 1992. La paroisse d'Encamp a connu depuis les années 1980 la plus rapide d'Andorre, dans l'agglomération principale comme au Pas de la Casa, pour atteindre un indice supérieur à 1.600 sur la base de sa population de 1947.

Alors que la croissance économique et démographique était galopante dans ces paroisses basses, les autres paroisses voyaient leur population diminuer et l'exode des Andorrans se poursuivre jusqu'à une date récente, vers Andorra la Vella ou vers l'étranger.

- Le changement d'évolution se place vers 1960 à la Massana, mais la croissance forte n'arrive qu'après 1980, grâce au tourisme d'été et au ski plus qu'à la fonction commerciale.

- Le repli dure à Ordino et à Canillo jusque dans les années 1970. Il faut attendre 1978 pour voir la progression se faire sentir et la fin des années 1980 pour que le décollage arrive réellement.

Cette forte **croissance démographique** est due à la fois au bilan naturel et au bilan migratoire. Entre 1960 et 1975 l'Andorre gagne 4.100 habitants grâce à un solde naturel positif, pour 13.400 grâce au solde migratoire. Bien que la croissance démographique soit due pour l'essentiel à l'immigration, il ne faut pas sous-estimer la croissance naturelle, qui représente alors le quart du gain total. Par la suite, malgré la baisse de la natalité, le bilan naturel reste positif avec des gains de 300 à 400 personnes par an car la mortalité est devenue très faible, inférieure à 4%.

Que ce soit par atavisme ou parce qu'elle n'en dominait pas les moyens, la capacité d'intégration de la société andorrane a été assez limitée. Il est vrai que l'afflux de migrants de langues et de civilisations si variées et si différente de la leur ne permettait pas une intégration par osmose. De plus, par tradition, la société andorrane était assez fermée depuis des siècles, rejetant même les siens, qu'il s'agisse des fils d'Andorrans émigrés ou des *cabalers* en surnombre. C'était lié au système social qui visait à maintenir les cases et un équilibre avec le territoire utile. On comprend que cette société andorrane ait eu des difficultés à considérer comme siens et à assimiler les étrangers qui venaient en quelque sorte en mercenaires. Les privilèges liés à la possession de la nationalité andorrane ne favorisaient pas non plus la symbiose entre nationaux et étrangers. Tout cela portait vers une société stratifiée plus proche de celle de l'Athènes classique que d'un pays cosmopolite contemporain.

Cette société peu prédisposée à s'ouvrir n'a pu assimiler tous les nouveaux arrivants ni tous leurs enfants. Il y a eu la difficulté des contacts et des liens sociaux entre nationaux et immigrés, comme dans tous les pays qui connaissent des migrations importantes. La ségrégation de l'habitat, des cercles et des milieux sociaux et culturels ont fait le reste, d'autant que le nombre même des étrangers leur permettait d'établir leur propre réseau de relations et de vie sociale, puissamment aidés par l'école en ce qui concerne les Espagnols et les Français. Dans l'agglomération d'Andorra la Vella-les Escaldes c'étaient souvent les Andorrans qui faisaient figure de groupes marginaux ou de société élitiste de type colonial, comme au temps des empires anglais, français ou belges d'outremer.

Le nombre même des immigrants et leur concentration dans quelques paroisses leur interdisait l'andorranisation par le contact avec la population autochtone ou par le bain linguistique. On sait qu'à partir de 10 à 15% d'immigrés dans une région

ou dans une ville il est difficile de les intégrer car ils forment des groupes sociaux et des réseaux de relations qui maintiennent et reproduisent les schémas culturels et linguistiques de leur pays d'origine. On est bien au-delà de ces seuils en Andorre. N'importe quel immigré espagnol, dans toutes les paroisses andorranes, les Français à Andorra-Escaldes, Encamp ou Canillo, les Anglais à la Massana, peuvent entrer en relation sans difficultés avec leurs concitoyens déjà résidents et même faire l'impasse du catalan. Avec le nombre d'Espagnols qui vivent à Andorra-Escaldes et d'acheteurs qui viennent du sud, c'est la situation inverse qui se produit souvent : il y est plus facile de communiquer en castillan qu'en catalan.

Cette nécessité de protéger leur identité andorrane a fait que certains sujets plus sensibilisés aillent jusqu'à une agressivité latente contre l'étranger et même contre la Catalogne ou les Pays Catalans, tout simplement parce qu'ils éprouvaient la nécessité irraisonnée de se définir, de s'individualiser. Pour leur part, les dirigeants andorrans étaient placés devant le dilemme de devoir accorder la nationalité à de nombreux nouveaux Andorrans dont beaucoup ne seraient guère assimilés culturellement ou socialement. Dans ce panorama sociolinguistique plutôt sombre, les espérances étaient portées par la consolidation de la Generalitat de Catalogne et de ses médias en catalan, tous reçus en Andorre, par la présence en Andorre de plus de 20% de résidents catalans qui s'ajoutaient aux locuteurs andorrans et par l'école andorrane.



## **La révolution politique de l'Andorre, 1973-1993.**

### **Réforme ou Constitution ?**

Le cadre précédent (1970-1980)

La Réforme de 1981

La demande de réforme

Les hésitations et la préparation de la réforme

La *Reforma*

Les questions à résoudre et le nouveau débat

La trop lente application de la réforme

L'aggravation des tensions internes

La remise en cause des pouvoirs des Coprinces

Les conséquences politiques de l'accord avec la Communauté  
Européenne

## **Le cadre institutionnel andorran et son évolution: réforme ou constitution?**

De ses origines jusqu'à nos jours, malgré les évolutions historiques et les réformes de 1866 et de 1981, le système institutionnel andorran reposait toujours sur deux groupes d'institutions antagonistes qu'il faut distinguer clairement.

D'une part il y a les deux Coprinces, toujours extérieurs à l'Andorre, investis de tous les pouvoirs. Ils les exercent de manière permanente à travers leurs services ou les gens qu'ils désignent à leur guise, par exemple la justice ou l'ordre public. Ils les exercent occasionnellement, toujours de manière discrétionnaire, chaque fois qu'ils le jugent nécessaire ou bien lorsque les circonstances le demandent, à travers le *recurs en queixa*, la suspension des conseils élus, l'octroi de privilèges ou de faveurs, ou par la promulgation de textes législatifs ou de réforme. Malgré tout, en dehors de ces circonstances exceptionnelles, leur pouvoir était tempéré dans la pratique. L'éloignement pour l'un, la faiblesse politique pour l'autre, la rivalité entre leurs services ou leurs États, ainsi que le faible enjeu économique ou politique que pouvait représenter la petite Principauté pyrénéenne étaient des facteurs qui limitaient objectivement leurs interventions, sur lesquels les Andorrans ont constamment joué.

D'autre part il y a les institutions proprement andorranes, représentatives des Andorrans d'une manière ou d'une autre selon les époques: des paroisses et des cases les plus importantes, puis de l'ensemble des cases, puis des citoyens. Elles gèrent les affaires intérieures sous la tutelle des précédents. Elles cherchent évidemment à gagner des compétences concrètes, par la tactique du fait accompli et de la tradition ou par l'attribution explicite de privilèges ou d'autorisations de la part des souverains, mais sans jamais mettre en cause ni les Coprinces ni leurs pouvoirs.

Dans cette évolution multiséculaire, à un siècle d'intervalle, à la demande

pressante du *Consell General* et de l'opinion andorrane, les Coprinces accordèrent deux réformes institutionnelles, que l'on désigne habituellement sous les noms de *Nova Reforma*, en 1866, et de *Reforma*, en 1981. Dans les deux cas elles ne concernent pas les Coprinces ni leurs attributions. Il s'agit chaque fois de modifications - finalement peu importantes - des structures intérieures de l'Andorre, du mode de représentation et du système électoral. Sur le fond, rien n'est changé quant à l'équilibre des pouvoirs. On peut même affirmer que l'autorité et la présence des Coprinces en sortent chaque fois renforcés, à la fois par la manifestation de pouvoir qu'implique le fait d'accorder une réforme et par l'allégeance explicite que signifie le recours à leur volonté et l'acceptation de leur décision. Ils gardent chaque fois leur position d'arbitres souverains et de dernier recours, donc leur pouvoir absolu.

Comme nous l'avons évoqué dans un autre ouvrage<sup>6</sup> consacré à l'organisation politique et sociale traditionnelle, le 22 avril 1866, sous la pression des réformistes et du *Síndic General* Guillem de Plandolit, le Coprince épiscopal signa la *Nova Reforma*<sup>7</sup>. Elle fut soumise au Coprince français le 24 avril 1866 et signée en son nom par le ministre des Affaires Étrangères français le 10 avril 1868. Elle donnait le droit de vote à tous les *caps de casa*, elle séparait l'élection des *Consellers* représentant les paroisses au *Consell General* de celle des *Comuns* et elle fixait les normes d'élection et les charges à tous les niveaux. J.A. Brutails se montra très critique à son égard: "L'organisation politique andorrane a été réglée, et mal réglée, par la loi électorale de 1866, dite la *Réforme*. La *Réforme* a été élaborée à Andorre-la-Vieille par un groupe d'hommes intelligents, mais mal préparés à faire oeuvre de législateur."<sup>8</sup>

Entre la réforme de 1866 à celle de 1981, il n'y eut guère de modifications du système institutionnel, si ce n'est l'extension du droit de vote<sup>9</sup> ou les critères d'éligibilité, la mise en place de *Juntas* au sein du *Consell General* et la création d'une septième paroisse.

## Le cadre précédent (1970-1980)

---

<sup>6</sup> - *Andorre, vie pastorale, société et gestion traditionnelle du territoire. XIXe-XXe siècles*, par Joan Becat, revue RECERC, collection Ouvrages de référence, n°2, Perpignan, 2010, 374 p. Consultable à <<http://www.recerc.new.fr/>>

<sup>7</sup> - Pour le texte du décret dit "de Nova Reforma" du 22 avril 1866, on verra: *Andorra, Estat, Institucions...* Compléments: Ramon Viñas: *Nacionalitat...*, ainsi que l'ouvrage cité dans la note précédente.

<sup>8</sup> - J.-A. Brutails, *La coutume d'Andorre*, 1904, p.27.

<sup>9</sup> - Les décrets des 19 août 1933 et 23 août 1947 instaurent puis réinstaurent le suffrage universel masculin, ceux du 14 avril 1970 et du 5 septembre 1973 l'étendent aux femmes.

La situation antérieure se caractérisait par l'extrême confusion des pouvoirs et par l'indéfinition des compétences<sup>10</sup>. Jusqu'aux années 1970 elle fut aggravée par l'absence d'une véritable administration et de services publics, ainsi que par l'absence d'une codification moderne des règles administratives et des contentieux. La moindre question de gestion du territoire, de l'économie ou de la société posait des problèmes de compétences entre institutions. Le rôle des États voisins et les conditions de la mobilisation de leurs services par les Coprinces n'étaient pas clarifiés (et ne le furent toujours pas jusqu'à 1993, malgré la Réforme de 1981). L'économie andorrane progressait constamment mais, faute d'accords bilatéraux, elle était toujours en position fautive et virtuellement instable, avec tous les conditionnements et toutes les autolimitations politiques que cela pouvait comporter chez les élus andorrans. Bref, il y avait une situation peu adaptée au monde actuel et aux nécessités de gestion de l'Andorre. Un certain nombre d'Andorrans s'en accommodaient mais, dans leur ensemble, ils souhaitaient une adaptation et une réforme profonde des institutions.

Historiquement et jusqu'à nos jours, l'Andorre fut réellement une fédération de paroisses<sup>11</sup>. Celles-ci ont les compétences nécessaires pour assurer la gestion de leur propre territoire. Elles ont la propriété des considérables étendues de forêts et de terrains communaux, donc entre 90 et 95% du territoire. Elles bénéficiaient autrefois de l'essentiel des ressources financières, par la location des pacages et par la vente des coupes de bois. Elles avaient la capacité juridique de faire passer des terrains publics sous le régime de la propriété ou de l'usage privés. C'est au niveau des *quarts*,<sup>12</sup>, quand ils en avaient la capacité, ou au niveau des paroisses qu'étaient prises les décisions les plus importantes. Notons aussi que, probablement pour ces raisons, c'est au sein des paroisses, dans le *Consell de Comú*, que les *caps de casa* d'abord, avec la *Nova Reforma*, puis l'ensemble des citoyens avaient une représentation égalitaire, en dehors des cas où la présence des *quarts* conditionnait en partie la composition des listes.

Jusqu'à la moitié du XXe siècle, on pouvait difficilement affirmer que le *Consell General* était réellement une structure de gestion d'un État. Avec sa vision française

---

<sup>10</sup> - On se reportera à *Andorre, vie pastorale...*, RECERC, Ouvrages de référence 2, 2010, ainsi qu'aux descriptions et aux analyses d'Antoni Fiñana: "*Les bases del sistema institucional...*" et de Marc Vila: "*El procés recent de reforma...*", dans *Andorra, Estat, Institucions...*, 1990.

<sup>11</sup> - Depuis son origine jusqu'en 1978, l'Andorre est formée par six paroisses traditionnelles, à la fois unités ecclésiastiques et unités politiques et économiques dans le cadre de la vie pastorale.

<sup>12</sup> - Un *quart* est une unité territoriale et administrative, constituée d'un village et de son terroir de vallée, qui fait partie d'une paroisse. *Quart* a la même origine que quartier (partie d'un ensemble). Voir *Andorre*,

des institutions et de la société, Jean-Auguste Brutails ne s'y était pas trompé lorsqu'il écrivait, au début du XXe siècle: "A étudier de près le budget de l'Andorre, on se rend compte que cette réunion de paroisses est une association politique relativement récente et quelque peu factice: les ressources appartiennent soit aux cuarts, soit surtout aux paroisses, et la Vallée en est à peu près dépourvue."<sup>13</sup> Le *Consell General* canalisait les relations avec les Coprinces. Mais, d'un autre côté, n'importe quelle paroisse ou *Cònsol* pouvait aussi les saisir directement grâce aux *recurs* ou à diverses procédures. En réalité, le *Consell General* était davantage un lieu d'équilibre et de concertation entre les paroisses qu'un organisme de gestion de l'ensemble du pays. Sa composition et son action jusqu'aux années 1980 le démontrent clairement.

De plus, il ne faut pas perdre de vue que le *Consell General* représente les paroisses et non pas directement les citoyens. Cela a toujours conditionné ses décisions. Vu sous cet angle, si on admet qu'il doit être un forum pour les paroisses, il n'est pas choquant qu'il y ait des disproportions dans la représentation des électeurs, chaque paroisse élisant quatre *Consellers* quelle que soit sa population. Comme nous venons de le souligner, c'est dans leur propre paroisse que les Andorrans bénéficiaient d'une représentation non discriminatoire, pas au *Consell General*. Cette structure impliquait que, si la représentation démocratique des Andorrans était assurée au niveau local, elle ne l'était pas au niveau de l'État.

Le système institutionnel andorran était donc assis sur les paroisses, des origines jusqu'à la Constitution de 1993, qui reconnaît en grande partie leur identité et leurs compétences. En supposant que l'on veuille passer par-dessus les réactions opposées que cela ne manquerait pas de provoquer, vouloir marginaliser ou éliminer cette réalité toujours vivante était peut-être la plus grande révolution que pourrait vivre l'Andorre au moment où elle négociait sa constitution. Nous verrons qu'elle n'aura pas lieu car, pour pouvoir présenter un front commun devant les Coprinces, un accord sera signé entre le *Consell General*, le gouvernement et les paroisses, qui leur reconnaissait leurs compétences dans le projet de texte constitutionnel. De tous temps, la majorité des Andorrans et les paroisses n'ont pas voulu d'un État très structuré ni d'institutions centrales fortes. C'est pour cela que l'affrontement avec les Coprinces à propos de leurs compétences a tardé si longtemps.

Mais en même temps il y a une autre réalité, contraire à celle-ci, qui naît et qui

---

*vie pastorale...*, et *Lexique et toponymes. Vie pastorale, activités, institutions et société traditionnelles de l'Andorre*, RECERC, Ouvrages de référence 3, 2010. Consultable à <<http://www.recerc.new.fr>>

<sup>13</sup> - J.-A. Brutails, *La coutume...*, p.35.

prend force avec le changement économique des années 1950. Il s'agit de la progression continue du *Consell General*, d'abord grâce à ses initiatives et à son budget, puis grâce à la création pas à pas, par nécessité plus que par volonté politique d'affirmation vis-à-vis des Coprinces, de structures administratives centrales d'État.

Le *Consell General* ne pouvait le faire qu'en récupérant des compétences à la fois des Coprinces et des paroisses, ces deux institutions se retrouvant en de multiples occasions objectivement unies contre lui. Dans ce jeu à trois, comme dans les vaudevilles des théâtres de boulevard parisiens, ce n'était pas toujours le même qui regardait les deux autres. Par exemple, il est possible d'interpréter la *Reforma* de 1981 comme une incitation des Coprinces faite au *Consell General* et au nouveau Gouvernement de s'efforcer de récupérer des compétences au détriment des paroisses - plutôt qu'à eux-mêmes - , s'ils voulaient malgré tout construire un embryon d'État avec ce qui leur était concédé.

Au fur et à mesure que le changement économique et démographique s'accroissait puis s'accélérait, avec un doublement de la population tous les dix ans, la nécessité de gérer le pays dans son ensemble devenait de plus en plus évidente, car le modèle ancien était effectivement inadapté sur bien des aspects. Tout d'abord, si on admet que la gestion des affaires communes de l'État doit se faire par la participation démocratique de tous les citoyens, les anciennes structures traînaient avec elles le péché originel de la discrimination dans la représentation des citoyens. Ensuite, l'Andorre avait de plus en plus besoin de décisions au plus haut niveau pour la gestion de son économie, pour ses relations extérieures, pour les voies de communication, pour la planification et les normes de l'aménagement du territoire, pour le milieu et les risques naturels, pour les services d'éducation, pour les normes à imposer aux médias et pour bien d'autres thèmes d'intérêt général. Et nous n'insisterons pas sur des services qui n'ont de sens que s'ils sont centralisés dans un pays de la taille de l'Andorre, comme par exemple les archives, le patrimoine ou la protection et la gestion de la nature. Évidemment cela n'écarte pas les initiatives privées ou des collectivités locales, mais elles perdraient tout leur sens si elles n'entraient pas dans un cadre cohérent.

Conséquence directe du changement d'économie et des importations commerciales croissantes, l'argent des taxes alimenta dorénavant en abondance les caisses du *Consell General*. En quarante ans, le déséquilibre financier fut totalement inversé en sa faveur. Certes, les paroisses gardaient toujours jalousement leurs compétences et leurs propriétés, mais elles n'avaient plus les ressources budgétaires

pour exercer les premières et pour gérer les secondes. En dehors de la capitale, elles devinrent complètement tributaires du bon vouloir du *Consell General* et des subventions qu'il leur fallait lui arracher grâce à leurs *Consellers* et à leurs positions stratégiques au sein des diverses *Juntas*.

Pourtant, dans sa progression, le *Consell General* ne pouvait exercer pleinement les compétences qu'il gagnait de fait sur les paroisses, car il était constamment bloqué ou limité dans son action par l'intervention croissante des Coprinces et de leurs services. Celle-ci deviendra rapidement plus qu'une tutelle, une omniprésence sourcilleuse. En effet, très réels avant le changement économique mais également peu contestés et très édulcorés par la coutume, leurs pouvoirs étaient mis en danger à terme s'ils ne devenaient pas plus effectifs, s'ils ne suivaient pas en parallèle la progression du poids politique et des ressources des structures centrales andorranes. Les pouvoirs réellement exercés par les services des Coprinces croissent aussi grâce à l'absence de définition des domaines de compétences, puisqu'en fin de compte tout revenait entre leurs mains, comme décideurs ou comme arbitres, même dans les domaines où ils évitaient traditionnellement de se mêler, comme par exemple les affaires paroissiales internes ou les relations entre les paroisses et le *Consell General*.

Cette progressive intromission et cette tutelle plus effective des services des Coprinces fut toujours très critiquée par les Andorrans. Ce souci de contrôle signifiait en réalité que naissait malgré eux un État moderne en Andorre. Cependant tout cela laissait l'impression que, tout en étant critiquée, ces interventions souveraines étaient au fond acceptées par toutes les parties, jusqu'à ce que le système devienne insupportable pour trop de personnes, en particulier dans les paroisses qui se jugèrent trop discriminées, pour des raisons différentes: d'une part Andorra la Vella-les Escaldes à cause de sa faible représentation au sein du *Consell General*, et toutes les paroisses hautes qui estimaient avec raison qu'elles avaient perdu leurs ressources sans pouvoir participer pour autant à la richesse générale.

La *Reforma* de 1981 ne règlera pas cette question. Elle contribuera donc à accroître les tensions internes. Dans cette optique, la Constitution de 1993, que nous étudierons plus loin, est réellement une refondation de l'Andorre puisque, dans ce cadre rénové, elle pose clairement (il est vrai sans la résoudre) la question sous-jacente du nouvel équilibre à trouver entre les paroisses et l'État.

## La réforme de 1981

### La demande de réforme

La question des compétences des services des Coprinces et de la tutelle excessive qu'ils exerçaient sur le *Consell General* devint publique à propos d'un décret concernant les résidents étrangers<sup>14</sup>, promulgué par les *Veguers* le 3 janvier 1975. Le décret précédent datait du 30 septembre 1949, dans l'après-guerre, alors que la croissance économique et la forte immigration n'avaient pas encore commencé. S'il émanait des *Veguers*, c'est que le fichage et le contrôle des étrangers avait été considéré uniquement comme une question d'ordre public et de sécurité du territoire et non pas comme un des facteurs économiques<sup>15</sup>.

Cette approche était toujours celle des services des Coprinces en 1975, alors que le régime franquiste s'essouffait en Espagne (tout en continuant à emprisonner, à torturer ou à exécuter ses opposants) et que les manifestations en faveur de la démocratie et de l'autonomie se multipliaient en Catalogne. Le 2 novembre 1974, un festival de *Cançó popular* est organisé à Andorra la Vella par la revue bimensuelle *Tribuna* à l'occasion de son premier anniversaire.

La revue bimensuelle *Tribuna* sort en 1973, sous l'impulsion d'un groupe de jeunes andorrans, liés au mouvement étudiant barcelonais, et paraîtra jusqu'en 1978. Au conseil de rédaction apparaissent Jaume Bartumeu<sup>16</sup> et Josep Vilanova ; Marc

---

<sup>14</sup> - Le décret du 3 janvier 1975 stipulait que "tout étranger n'ayant pas la nationalité andorrane, dès l'instant qu'il a plus de seize ans, devra, s'il prétend séjourner plus de trois mois en Andorre, obtenir des Viguiers une autorisation de résidence, soit temporaire, soit ordinaire, soit privilégiée." La première était annuelle, la seconde établie pour trois ans et la troisième, d'une durée de dix ans renouvelable, pouvait être octroyée à ceux qui avaient déjà résidé au moins trois ans de manière ininterrompue dans la Principauté.

<sup>15</sup> - De la même manière et pour les mêmes raisons, les premiers comptages de population furent confiés aux services de police, sous la responsabilité des *Veguers*. Il ne faut pas perdre de vue aussi que la majeure partie des immigrés provenait d'Espagne et de Catalogne, et que le gouvernement fasciste espagnol pouvait avoir intérêt à en contrôler le nombre et les mouvements, au cours des années 1950 et 1960, par le biais du Coprince épiscopal Iglesias, qui lui était idéologiquement proche, et de ses services en Andorre.

<sup>16</sup> - Jaume Bartumeu sera ministre d'économie et finances dans le gouvernement d'Oscar Ribas Reig de 1990 à 1992 et l'un des négociateurs de la Constitution pour l'Andorre. Il sera ensuite leader de l'opposition aux gouvernements successifs du Parti Libéral de Marc Forné et d'Albert Pintat, puis Chef du gouvernement andorran en 2009 pour le Parti Social-démocrate.



Forné<sup>17</sup> en est le gérant. *Tribuna* est une revue engagée, qui s'oppose aux pouvoirs en place, qu'il s'agisse des services des Coprince, en particulier des *Veguers* qui tiennent en tutelle étroite le pays et contrôlent la police, les passeports et l'immigration, ou de l'oligarchie politique et économique andorrane. Elle soutient le mouvement de réforme des institutions. Suscitée par le même groupe de promoteurs, entre 1979 et 1984, la revue *Punt Polític* lui fait suite et devient clairement un instrument d'expression politique.

Ce festival de *Cançó popular* était en fait un récital de *Nova Cançó* catalane, avec Lluís Llach et Ramon Muntaner, accompagnés du chanteur espagnol Paco Ibañez. Selon l'habitude dans ces manifestations libertaires depuis plusieurs années, des spectateurs brûlèrent un drapeau espagnol. Le gouvernement fasciste de général Franco, qui ne pouvait guère l'empêcher en Catalogne, le prit fort mal en Andorre et bloqua la frontière hispano-andorrane à partir du 12 novembre 1974, limitant les achats dans la Principauté à 3.000 *pessetes* par personne. Devant cette pression politique et économique, passant outre un texte du *Consell General*, les services des Coprince prirent l'initiative du fameux décret du 3 janvier 1975, afin de rassurer les autorités franquistes et de ramener une situation normale à la frontière<sup>18</sup>.

Or, selon l'approche du *Consell General*, il ne s'agissait plus de savoir si tel ou tel étranger était indésirable ou susceptible de troubler la tranquillité des Vallées ou des territoires voisins par ses activités politiques depuis l'Andorre, mais de gérer une politique d'immigration de travail dans le cadre d'une croissance économique rapide. Depuis le 1er décembre 1974 un quotidien avait vu le jour, *Poble Andorrà* (il deviendra hebdomadaire ensuite<sup>19</sup>), qui faisait son travail d'information, ce qui avait pour

<sup>17</sup> - Marc Forné est avocat. Dans l'Andorre post-constitutionnelle il sera leader du Parti Libéral et Chef du Gouvernement au cours de trois législatures, de 1994 à 2005.

<sup>18</sup> - Il ne faut pas perdre de vue que, du côté français, le *Delegat Permanent* du Coprince est le Préfet des Pyrénées-Orientales, qui avait alors les mêmes préoccupations que le gouvernement franquiste à la frontière franco-espagnole et en Catalogne Nord (*Universitat Catalana d'Estiu* à Prades, *Sis Hores de Cançó* à Perpignan, etc.), et que le Viguié français était traditionnellement désigné par le Quai d'Orsay. Or, à cette époque, les autorités françaises voyaient avec préoccupation les revendications autonomistes catalanes en Espagne et leur influence en France (elles ne facilitèrent pas non plus les contacts, afin de rétablir la démocratie, entre le gouvernement espagnol et le président de la *Generalitat* en exil Josep Tarradellas deux ans plus tard, après la mort du dictateur Francisco Franco). Du côté épiscopal, il ne faut pas oublier que le Coprince était tenu par le gouvernement espagnol, à la fois par la désignation des évêques, soumise à son avis, et par le soutien logistique et matériel qu'il lui attribuait (école, services postaux et jusqu'à la garde de la *Vegueria episcopal* en Andorre, assurée par des Gardes Civils sans uniforme). L'évêque Joan Martí i Alanís, Coprince depuis 1972, et son *Veguer* Francesc Badia, résidant en Andorre, devenaient dans la pratique responsables du contrôle des antifranquistes en Andorre.

<sup>19</sup> - *Poble Andorrà* est une publication quotidienne de décembre 1974 à octobre 1977 (793 numéros), puis hebdomadaire après octobre 1977 (n° 793, 32p., 31,7cm). Après son instauration, le dépôt légal est fait à Andorra la Vella en 1980: *Poble Andorrà. Informatiu independent. Revista setmanal d'informacions generals*. Après ce bref essai de presse quotidienne l'Andorre eut une presse hebdomadaire, dont la

conséquence naturelle de donner de l'importance aux événements andorrans et de permettre à des opinions diverses de s'exprimer.

La *Junta de Consellers Majors* demanda aussitôt la réunion d'urgence du *Consell General*, ce qui fut fait cinq jours plus tard. Les esprits étaient d'autant plus échauffés que ce même *Consell General* avait déjà élaboré en 1972, trois ans auparavant, un texte qui réglementait l'entrée et le séjour des résidents étrangers. Il avait été envoyé aux services des Coprinces pour signature et publication, mais il était resté sans suite, la régulation de l'immigration restant donc aux mains des *Veguers* selon le texte antérieur datant de 1949. Dans ce contexte, le nouveau décret était une rebuffade faite au *Consell General* et une réaffirmation sans ambages des compétences exclusives des Coprinces dans ce domaine. Cette question venait se rajouter à un long contentieux, puisque d'autres thèmes étaient en débat depuis quelques années, comme le régime des sociétés, l'andorranisation des enseignements français et espagnol, les concessions des radios émettant depuis l'Andorre ou la création d'une septième paroisse.

Le 8 janvier 1975 le *Consell General* protesta<sup>20</sup> et désigna une commission pour négocier avec les représentants des Coprinces. Chacune des parties fit valoir ses arguments mais, en fin de compte, personne n'avait pouvoir de trancher la question, si ce n'est les Coprinces eux-mêmes, comme toujours à la fois juges et parties. Finalement toutes les protestations andorranes et tous les contacts furent sans effet et les *Veguers* continuèrent jusqu'en 1993, c'est-à-dire jusqu'à l'application de la Constitution et à la disparition de leur fonction à délivrer les autorisations de séjour et à manipuler l'immigration pratiquement à leur guise, le *Consell General* fixant chaque semestre les quotas des nouveaux migrants sans pouvoir faire appliquer ses décisions ni avoir accès aux fichiers<sup>21</sup>.

---

plupart des titres étaient aux mains de personnalités andorranes ou de groupes de pression économiques. Il manquait une presse quotidienne ou une véritable presse d'opinion. En 1991 apparaît un premier journal quotidien, le *Diari d'Andorra*, suivi pendant quelque temps sur ce terrain par l'hebdomadaire *Informacions*, qui revint à sa première formule au bout d'un an.

<sup>20</sup> - Version en français du texte voté par le *Consell General* le 8 janvier 1975: "Vu la communication du 3 janvier 1975 des Très Illustres Viguiers, d'un texte de décret relatif aux résidents des Vallées d'Andorre, le Très Illustre Conseil Général, après débat, a décidé à l'unanimité:

1.- que le dit décret a édité édicté outrepassant la compétence et la juridiction que la loi et la coutume attribuent aux Très Illustres Viguiers;

2.- que la décision d'autorisation de résider en Andorre pour les étrangers est compétence administrative et qu'en conséquence le T.I. Conseil Général s'oppose à l'application du décret du 3 janvier 1975;

3.- de nommer une commission composée par la T.I. Syndicature et par la Junta de Consellers Majeurs pour rencontrer les T.I. Viguiers afin d'essayer de trouver à ce grave problème une forme de solution qui tienne compte des respectives compétences et juridictions et qui permette de résoudre d'une façon efficace et pratique le pressant problème de l'immigration et de la résidence dans les Vallées."

<sup>21</sup> - Sur cette question on se reportera plus avant au point sur la gestion de la population et surtout à

En réponse à cette fin de non-recevoir, qui était en fait une manifestation du pouvoir souverain des Coprinces, dès le 11 février 1975 le problème de fond est posé par le *Consell General*, qui sollicite des Coprinces une réforme des institutions<sup>22</sup>. Il suivait en cela une évolution de l'opinion publique, qui l'avait précédé. C'est probablement pour cette raison qu'il approuva l'année suivante un rapport très modéré comme base de discussion avec les services des souverains. Les élections de décembre 1975 amènent dix *Consellers* réformistes, sur les douze sièges renouvelés, qui déclarèrent vouloir changer le style de la vie publique, critiquant le fonctionnement des institutions, le *Síndic* en place, Julià Reig, et les Coprinces, rendus pêle-mêle responsables de l'immobilisme.

Parallèlement la création de l'A.D.A., *Agrupament Democràtic d'Andorra*, l'ébauche d'un premier parti politique, est rendue publique le 8 septembre 1976. Les partis politiques et les syndicats étant interdits dans la Principauté, ses 33 fondateurs - où l'on rencontre la plupart des hommes politiques de la transition et des nouvelles institutions - insistèrent beaucoup sur leur volonté de créer simplement un mouvement, un groupe de réflexion où pourraient se rencontrer des gens de diverses tendances. Ils avaient cependant un programme très significatif: liberté d'expression, de réunion et d'association, approbation et application de la Déclaration universelle des droits de l'homme, participation des citoyens aux prises de décision concernant l'Andorre, rédaction d'une constitution qui assure la séparation des pouvoirs et qui définisse clairement les compétences de chaque institution, bref, tout ce qui manquait à l'Andorre pour devenir un pays démocratique et souverain.

En décembre 1976, le projet de budget pour 1977 est l'occasion d'un semblant de mutinerie du *Consell General*, peut-être influencé par ses *Consellers* réformistes et par cette évolution politique. Il menace de démissionner s'il n'y a pas une réunion d'urgence avec les deux Délégations Permanentes à propos des problèmes économiques, des taxes et de la fiscalité. Ces divers événements locaux, ainsi que les demandes de réforme et de création d'une nouvelle paroisse toujours en suspens

---

l'article incisif de Ladislau Baró: "*La política d'immigració a Andorra (1980-1989)*", dans *Debat 2. Els moviments migratoris a Andorra*, 1991.

<sup>22</sup> - Dans un long article du journal *L'Indépendant* de Perpignan, du 26 janvier 1975 - "La Principauté d'Andorre est-elle à la veille d'une profonde crise économique et politique?" - on lit un interview de M. Jaume Bartumeu, *Conseller General* d'Andorra la Vella, qui traduit l'opinion des plus progressistes: "Une page de l'Histoire vient d'être tournée et les institutions sont dépassées dans tous les domaines. On ne peut pas gouverner en plein XXe siècle avec des structures politiques aussi archaïques. Il faut doter l'Andorre d'une nouvelle constitution. Rien n'interdit de conserver les deux coprinces, qui sont la garantie de notre indépendance, mais à partir de là, il faut tout reprendre. Par exemple nous vivons actuellement sous un véritable chantage économique. Nous dépendons de la France et de l'Espagne, et dès qu'on ferme le robinet, c'est comme le pétrole, le pays s'asphyxie. Si nous avions, nous, Andorrans, la possibilité

questions, firent que la presse régionale du Midi français consacra des reportages importants sur la situation andorrane<sup>23</sup>.

L'effervescence démocratique et nationaliste, les événements et les mutations se succédaient alors en Espagne et en Catalogne, au cours de cette période que l'on baptisa ensuite la transition démocratique. Ces transformations n'étaient peut-être pas non plus étrangères au bouillonnement des idées en Andorre. Il ne faut pas s'étonner de voir de jeunes Andorrans, par contagion ou par mimétisme, ou tout simplement parce qu'ils participaient aussi au mouvement de résistance et de rénovation en Catalogne, bousculer un peu les institutions et les gens en place, dont beaucoup étaient criticables, les uns parce qu'ils avaient eu d'excellentes relations avec l'ancien régime espagnol ou parce qu'ils en étaient philosophiquement très proches, les autres parce qu'ils semblaient trop inféodés aux intérêts français.

## Les hésitations et la préparation de la réforme

La question la plus urgente, celle qui avait déclenché auparavant le processus de réforme, était la représentation de la paroisse d'Andorra la Vella où se recrutaient la plupart des réformistes au *Consell General*. Avec près de 60% de la population cette paroisse n'avait que quatre *Consellers*, soit à peine 17% de la représentation nationale. Pour enlever le brandon de la poudrière et, par la même occasion, pour désamorcer la bombe à retardement que constituait un processus de réforme, les Coprinces créèrent en 1978 une septième paroisse par mitose de la paroisse plaignante. Elle rééquilibrait un peu la représentation de la capitale au *Consell General*, puisqu'elle passait à 28%. On était loin du compte, mais la situation devenait moins choquante. En même temps la tranquillité des Coprinces était assurée pour un temps puisque les deux nouvelles paroisses devaient se mettre d'accord sur le partage des espaces de montagne. De là un affrontement permanent qui dura jusqu'à la fin du siècle, par exemple à propos de la vallée du Madriu et du *camp de neu* projeté à Claror et Perafita.

Les années 1977 et 1978 voient une grande effervescence car, à la suite de la

---

de dialoguer directement avec les autorités françaises et espagnoles, ça irait beaucoup mieux."

<sup>23</sup> - "L'Andorre aux Andorrans!" dans la revue *Sud* 46, du 13 décembre 1976, et un reportage d'une pleine page pendant quatre jours dans *l'Indépendant* de Perpignan, sous le titre général: "L'Andorre s'interroge sur son avenir", par Georges-Henri Gourrier, les 4, 5, 6 et 7 avril 1977. Les articles ont des titres évocateurs: "Le passage de la féodalité aux temps modernes.", "Le pouvoir politique ou la Principauté des caciques.", "La montée des jeunes et le débat constitutionnel.", "La mutation sociale et la réalité andorrane."

réponse des Coprinces, acceptant enfin la réforme et demandant aux Andorrans de leur soumettre un projet unique, les opinions sont contrastées. Deux consultations ont lieu à propos de six projets différents présentés à l'approbation de l'ensemble des électeurs. Le *Consell General* adoptera un projet de compromis définitif à l'unanimité le 31 mars 1978. Malgré toute cette phase de préparation très démocratique (bien que la plupart des Andorrans ne comprennent guère les différences entre les projets et votent plutôt selon les personnalités, donc selon les alliances traditionnelles ou selon les paroisses qui ont élaboré les textes), et malgré l'unanimité de la chambre autour du texte de synthèse, les services des Coprinces attendront près de trois ans avant de publier la réforme. Le décret qu'ils promulguent et qui suit d'assez près le projet qui leur avait été soumis, ne sortira que le 15 janvier 1981.

## **La Reforma**

Cette réforme est présentée comme un premier pas vers une transformation des institutions andorranes. Elle se limite en fait à la création d'un gouvernement aux pouvoirs essentiellement administratifs et à la redéfinition du rôle du *Consell General*. Celui-ci perdra les fonctions de gestion et d'exécution qu'il cumulait auparavant avec les fonctions législatives. Mais les Coprinces ne lui attribuaient pas de nouvelles compétences, si bien qu'il n'assumait qu'en partie ce pouvoir législatif. Ses décisions devaient être approuvées par les deux *Delegats Permanents* et les Coprinces gardaient un pouvoir discrétionnaire car rien n'était précisé à propos de l'expédition des lois: temps de réflexion des souverains, relecture, solution en cas de désaccord. Rien de tout cela n'était prévu. Les Coprinces approuvent donc peuvent refuser, modifient et publient les textes de loi à leur convenance.

Cette faiblesse assez étonnante de la *Reforma* explique les lenteurs dans l'application de toutes les possibilités qu'elle semblait offrir, les crispations et les impatiences qui s'accumulèrent au fur et à mesure que passaient les années. Cette première réforme devait être suivie d'une seconde phase qui devait concerner forcément les compétences des Coprinces. Il s'agissait du seul domaine encore à redéfinir, puisque les souverains continuaient à cumuler tous les pouvoirs sans céder de compétences aux institutions représentatives des Andorrans. L'autorité suprême et réelle étant encore aux mains des deux Coprinces, juridiquement andorrans pendant le temps de leur charge, mais toujours français (en tant que Président de la République Française pour l'un) et espagnol (en tant qu'évêque de la Seu d'Urgell pour l'autre), ce

qui perpétuait l'ambiguïté qui servait de prétexte au refus de reconnaissance internationale de l'Andorre. C'est l'absence de constitution ou du moins de séparation des pouvoirs et la nécessité de passer par les Coprinces et par leurs services qui impliquaient la large place des influences extérieures et un jeu politique qui, sans cette explication, pouvait sembler parfois incohérent.

Le problème essentiel restait posé: avec ou sans constitution, il fallait redistribuer une partie ou la totalité des compétences que cumulaient les Coprinces. Or, après 1981, il n'en fut plus question, jusqu'à ce que le gouvernement et le *Consell General* ne fassent leur nuit du 4 août et demandent en 1990 la rédaction d'une constitution moderne et démocratique. Les circonstances semblaient alors plus favorables car, d'une part, les questions gênantes des relations économiques avec les États voisins étaient réglées, par le biais de l'accord avec la CEE et, d'autre part, l'opinion publique andorrane était très sensibilisée sur ce thème, envoyant au *Consell General* une nouvelle majorité favorable au changement, centrée sur le groupe des nouveaux *Consellers* d'Andorra la Vella et des Escaldes, tous gagnés à cette option. Un vote unanime du *Consell General* demanda la rédaction d'une constitution et en fixa les grandes lignes. Les lenteurs et les crispations qui avaient présidé pendant dix ans à la mise en place de la première réforme aidèrent beaucoup à cette prise de conscience, au point que l'on peut se demander si l'action de certains services des Coprinces était un combat d'usure et d'arrière-garde, comme tout le monde l'interpréta alors, ou un blocage conscient destiné à provoquer la réaction des Andorrans et la clarification de leurs positions.

## Les questions à résoudre et le nouveau débat

Nous avons signalé que la réforme n'était qu'un premier pas. Il ne faisait que clarifier la séparation des pouvoirs entre le *Consell General* et le Gouvernement nouvellement créé. Mais elle allait se heurter aussitôt à trois difficultés majeures:

1- Un pourrissement des applications qu'elle laissait entrevoir ou qu'elle prévoyait: il faudra plus de dix ans pour mettre en place les structures qui en découlaient, soit trois législatures.

2- Une série de problèmes internes à l'Andorre à propos des compétences collectivités territoriales sur la gestion du territoire, sur les infrastructures et sur les services, que ne réglait pas cette réforme partielle. Quelques observateurs et juristes affirmèrent que cela avait été voulu, afin de bloquer, par ces affrontements entre *Consell* et *Govern*

d'une part, entre *Govern* et *Comuns* d'autre part, tout développement du processus de réforme, ce qui reportait d'autant l'examen de la question des Coprinces.

3- L'essentiel n'avait pas été fait, à savoir la remise en cause des pouvoirs exorbitants des Coprinces et la redistribution de leurs compétences. De plus, dès la première législature, les souverains et leurs services ne jouèrent pas le jeu (ou en jouèrent un autre), en bloquant toute possibilité de fonctionnement normal des nouvelles institutions: renversement d'un gouvernement, lenteur dans la signature des lois et des décrets, utilisation abusive du *recurs en queixa*, manipulations de la politique d'immigration.

De plus, pendant cette période, avait lieu la négociation sur l'entrée de l'Espagne dans la Communauté Européenne, avec des affrontements violents entre la France et l'Espagne. Il y eut un long processus de discussion puis de négociation à propos de l'accord entre l'Andorre et la CEE, qui devait remplacer les accords bilatéraux avec la France et avec l'Espagne. À travers cette négociation d'un accord économique, c'était en fait la question de la souveraineté de l'Andorre, sa reconnaissance internationale et sa représentation qui était en jeu. Il est significatif que cet accord à peine signé le Gouvernement andorran et le *Consell General* déclarent à l'unanimité la nécessité d'une constitution écrite moderne, donc remettent aussitôt en cause ouvertement le rôle et les pouvoirs des Coprinces. C'est cette phase qui suivit la réforme de 1981 que nous allons brièvement évoquer, à travers un inventaire des points à résoudre et des débats qui se produisirent alors.

## La trop lente application de la réforme

Après des élections générales de décembre 1981, qui renouvelaient pour la première fois dans sa totalité le *Consell General*, un gouvernement fut aussitôt mis en place, présidé par Òscar Ribas Reig. Mais très vite surgirent des problèmes avec le *Consell General*, qui allaient de questions de préséances entre le *Síndic General* et le *Cap de Govern* jusqu'à la tentative de réduire ce gouvernement à des fonctions de stricte gestion administrative, sans aucune initiative politique ni capacité de décision.

Ces affrontements privisibles furent la cause et le prétexte de l'extrême lenteur de l'application du cadre de la réforme. Le *Consell General* mit beaucoup de temps à pacter, à préparer et à voter les lois qui devaient structurer les institutions intérieures. Les Coprinces et leurs services jouèrent sur ces antagonismes, directement ou grâce à leurs hommes de paille, pour ralentir encore le processus de modernisation de la

Principauté. Par exemple, ce n'est que le 24 mai 1985, soit quatre ans après le décret de réforme, que la loi sur l'organisation administrative de l'Andorre voit le jour. Elle définit enfin les compétences entre le *Consell General* et le gouvernement.

Après bien des retards et des tergiversations, le Code de l'administration est approuvé le 13 juillet 1987 par le *Consell General*. Mais il n'est promulgué que deux ans après par les Coprinces, le 28 mars 1989. À la suite de ce code, il fallait bien un tribunal pour traiter du contentieux. Le 15 novembre 1989 les *Delegats Permanents* promulguent une *Llei de jurisdicció administrativa i fiscal*, déjà votée par le *Consell General*. Elle prévoyait le contrôle juridique de l'application réglementaire des lois par le gouvernement, de l'activité de l'administration publique, ainsi que le domaine, l'organisation et la procédure d'un tribunal nouveau chargé de ces thèmes.

Sa création n'arriva que deux ans plus tard. Si nous comptons bien, cette phase destinée à régler les questions de contentieux administratif dura quatre ans et son dénouement survint six ans après la promulgation de la loi sur l'organisation administrative du pays. Bien que prévu dans la *Reforma* de 1981, ce *Tribunal administratiu i Fiscal* ne fut mis en place le 7 octobre 1991, alors que le processus de négociation de la constitution était déjà lancé. Il est composé de deux juges andorrans en première instance, désignés par les Coprinces et, en seconde instance, de juges extérieurs à l'Andorre désignés unilatéralement par chacun des Coprinces épiscopal et français. Comme son nom l'indique, cette juridiction est chargée de traiter le contentieux administratif et fiscal: litiges électoraux à propos des candidatures, recours contre les indemnisations pour expropriation, responsabilité civile de l'administration et des fonctionnaires, litiges à propos de l'exécution des contrats et des services pour le compte de l'administration, ainsi que certains contentieux liés à la sécurité sociale. Ce Tribunal administratif devait traiter dorénavant les *recurs en queixa*, ce qui était une tentative bien naïve de les soustraire des négociations constitutionnelles en cours.

Malgré ce blocage dans la mise en place des structures, qu'il semble inutile de démontrer davantage, ces années 1980 se caractérisent par une grande activité législative et réglementaire du *Consell General* et du Gouvernement. Elle concerne les risques naturels et technologiques, la neige et des stations de ski, les normes de construction et d'habitat, les voies de communication, le zonage du territoire, le patrimoine, etc. Les concessions de FHASA et des radios sont récupérées, ce qui permet de mettre en place des monopoles d'État dans ces domaines. Bref, le bilan est dans l'ensemble très positif malgré les lenteurs, les indécisions et les tensions qui s'accumulaient peu à peu.



## L'aggravation des tensions internes

Le projet approuvé le 31 mars 1978 et présenté par le *Consell General* aux Coprinces allait beaucoup plus loin que la réforme finalement promulguée en janvier 1981. À partir du texte approuvé par les andorrans, Marc Vila soulignait les insuffisances du texte promulgué, qu'il analysait avec sévérité et un point d'amertume dans un article intitulé "*El procés recent de reforma, etapes i balanç, mancances*", en 1989, donc avant la conclusion de l'accord avec la Communauté Européenne qui libéra enfin l'Andorre de la tutelle des États voisins<sup>24</sup>.

Dans la proposition andorrane, il était question de la reconnaissance d'un État de droit, avec toutes ses implications, de la reconnaissance de la Déclaration universelle des droits de l'homme, donc de ses conséquences quant aux droits des Andorrans et des résidents, d'une séparation des pouvoirs, avec une critique explicite de la situation alors en vigueur<sup>25</sup>, de la création d'un tribunal administratif indépendant dont les juges seraient proposés par le *Consell General* et par les Coprinces, de l'indépendance de la justice, donc de sa soustraction des compétences directes des Coprinces, de la responsabilité de l'ordre public, de la représentation internationale de l'Andorre à travers des Andorrans.

Aucun de ces points fondamentaux ne fut finalement retenu dans la réforme, si ce n'est partiellement pour la séparation des pouvoirs entre le *Consell General* et le nouveau gouvernement mais pas en ce qui concernait les Coprinces. Quant au tribunal administratif, comme nous l'avons vu finalement mis en place en 1991, ses juges étaient désignés en totalité par les Coprinces.

On comprend qu'il y ait eu une déception, qui se traduisit par une protestation du *Consell General*. "*Poc després de l'aparició del Decret de 15 de gener, el Consell General formula una enèrgica protesta als Co-Prínceps pel poc abast del Decret de Reforma i pel fet d'haver-se creat un executiu sense haver-ne definit també les competències. Les gestions de diferents comissions per recuperar per via negociada una autèntica reforma són infructuoses, i el 8 de febrer de 1982 s'elegeix un nou Cap*

---

<sup>24</sup> - Pour les phases préparatoires de ce processus de réforme, comme pour l'analyse des contenus du texte promulgué, on se reportera à l'article cité de Marc Vila i Amigó, p.33-38.

<sup>25</sup> - Il faut éviter "*una atomització del poder que arriba a ésser de ningú i que porta en conseqüència a una arresponsabilitat per part d'aquells que teòricament el detenen.*" (*Memòria de Reforma institucional de M.I. Consell General*, 1978, citée par Marc Vila, p.35).

de Govern."<sup>26</sup>. De plus, alors que la réforme de 1866 avait été signée par les Coprince eux-mêmes, celle de 1981 ne le fut que par leurs représentants<sup>27</sup>, comme si l'on voulait lui enlever de sa portée.

Ce fut en vain et, pragmatiquement, commença la lente mise en place des nouvelles institutions. C'est à ce propos que les affrontements changèrent de protagonistes. Au lieu de voir s'opposer les Coprince, par le biais de leurs représentants, à un *Consell General* unanime sur le principe de réforme, ils firent s'opposer, compte tenu de l'indéfinition du texte et pour des questions de compétences à répartir et de hiérarchie, les institutions élues andorranes entre elles. Ces oppositions vinrent s'ajouter à la rivalité déjà ancienne entre le *Consell General* et les paroisses, exacerbée après 1981 par l'acuité des questions liées à l'aménagement du territoire (routes, gestion des forêts, équipements collectifs, développement du tourisme, etc) et par l'intense activité réglementaire du premier au cours de cette période.

C'est ce que notait avec humour un haut fonctionnaire andorran, Casimir Arajol, directeur d'*Agricultura i Patrimoni Natural*, dans une interview datant de 1990, à propos des limitations qu'il rencontrait dans son action : "*Existeix un proverbi que diu "L'home proposa i Déu disposa". Sense voler treure les atribucions pròpies de Déu, doncs, soc creient, a Andorra el proverbi podria ésser així: L'home proposa i la delimitació de competències disposa.*"<sup>28</sup>

La réforme de 1981 laissait de côté la question essentielle du système électoral, pourtant inadapté si on souhaitait que le *Consell General* devienne réellement une assemblée parlementaire, donc représentative des citoyens. Tout se passait comme si l'on considérait que la création d'une septième paroisse avait résolu le problème pour longtemps. En réalité, il aurait fallu décider entre la représentation des paroisses et la représentation des citoyens ou, compte tenu de l'exiguïté de l'Andorre, choisir un système mixte.

Or, indépendamment de la finalité de l'assemblée, plus proche d'un sénat que d'une assemblée de députés, les déséquilibres de représentation entre les paroisses demeuraient et s'aggravaient d'année en année, jusqu'à devenir à nouveau insupportables, comme le démontre le tableau qui suit, où nous pouvons suivre

---

<sup>26</sup> - id., p.39.

<sup>27</sup> - Marc Vila, p.38, parle à ce propos de "*reforma a la baixa*", et observe: "*Una dada important pel que fa al Decret del 15 de gener és que fou signat pels Delegats Permanents i pels Veguers dels Coprínceps, contribuïnt així (..) a la confusió institucional (per tal com les funcions institucionals dels Veguers, en principi, no abasten aquesta matèria).*"

<sup>28</sup> - *Informacions*, 09/06/1990, p.56, interview par Rosa Maria Sorribes.

l'évolution des électeurs inscrits par paroisse entre 1977 et 1992.

### Les électeurs inscrits, 1977-1992

	1977 déc.	1981 déc.	1983 déc.	1987 déc.	1992 avril
<b>Canillo</b>	<b>272</b>	<b>281</b>	<b>302</b>	<b>355</b>	<b>402</b>
	8,5%	7,9%	7,7%	5,8%	4,7%
Indice	100	106	111	131	145
<b>Encamp</b>	<b>324</b>	<b>411</b>	<b>446</b>	<b>722</b>	<b>1038</b>
	10,1%	11,3%	11,4%	11,7%	12,1%
Indice	100	127	138	223	320
<b>Ordino</b>	<b>195</b>	<b>212</b>	<b>224</b>	<b>316</b>	<b>411</b>
	6,1%	5,8%	5,7%	5,1%	4,8%
Indice	100	109	115	162	211
<b>La Massana</b>	<b>317</b>	<b>343</b>	<b>373</b>	<b>468</b>	<b>637</b>
	9,9%	9,4%	9,6%	7,6%	7,4%
Indice	100	108	118	148	201
<b>Andorra la Vella</b>	<b>918</b>	<b>1070</b>	<b>1180</b>	<b>1896</b>	<b>2721</b>
	28,6%	29,3%	30,3%	30,8%	31,7%
Indice	100	117	129	207	296
<b>Escaldes-Engord.</b>	<b>706</b>	<b>813</b>	<b>802</b>	<b>1395</b>	<b>2045</b>
	22%	22,2%	20,6%	22,7%	23,8%
Indice	100	115	114	198	290
<b>Andorra/Escaldes</b>	<b>1624</b>	<b>1883</b>	<b>1982</b>	<b>3291</b>	<b>4776</b>
	50,6%	51,6%	50,8%	53,5%	55,6%
Indice	100	116	122	203	294
<b>Sant Julià</b>	<b>479</b>	<b>512</b>	<b>573</b>	<b>1003</b>	<b>1339</b>
	14,9%	14%	14,7%	16,3%	15,6%
Indice	100	107	120	309	279
<b>Total Andorre</b>	<b>3211</b>	<b>3648</b>	<b>3900</b>	<b>6155</b>	<b>8593</b>
	100%	100%	100%	100%	100%
Indice	100	114	121	192	268

En quinze ans la proportion d'électeurs passe seulement de l'indice 100 à 145 à Canillo, de 100 à 279 à Sant Julià de Lòria, qui suit la progression moyenne andorrane (268) alors que les Escaldes, Andorra la Vella et Encamp sont plus désavantagées qu'au moment de la création de la septième paroisse, puisqu'elles passent de l'indice 100 aux indices 290, 296 et 320 respectivement.

Le mode de représentation et de scrutin avantage outrageusement les paroisses hautes, moins peuplées. Par exemple, en 1992, avec 9% des électeurs, Canillo et Ordino avaient le même nombre de représentants qu'Andorra la Vella et les Escaldes, qui en rassemblaient 55%. Pour élire un *Conseller General*, il suffit de 100 électeurs à Canillo, de 103 à Ordino, alors que la moyenne andorrane est de 307 électeurs par *Conseller* et qu'un élu d'Andorra la Vella représente 680 citoyens, en principe titulaires des mêmes droits que les autres. Mais à l'inverse, un système de représentation strictement proportionnelle, compte tenu des déséquilibres du peuplement, impliquerait le risque d'une hégémonie politique de la capitale. On voit que la réforme du système de scrutin était liée à la redéfinition et à l'extension des compétences du *Consell General*, accompagnées du cantonnement des compétences des paroisses.

## La remise en cause des pouvoirs des Coprinces

Les pouvoirs des Coprinces étaient incompatibles avec les principes d'un système parlementaire moderne. De plus, leur pratique du nouveau régime qu'ils avaient mis en place en 1981 bloqua son bon fonctionnement et se révéla bien vite néfaste. La lenteur déjà signalée dans la signature des lois et décrets retarda pendant deux législatures l'application d'une réforme qui auraient dû être opérative aussitôt. Les interventions directes de leurs représentants, *Delegats Permanents* et *Veguers* (donc, à ce niveau, forcément des Coprinces eux-mêmes), perturbèrent le jeu parlementaire qui commençait à s'instaurer. Le premier gouvernement andorran issu de la *Réforma* de 1981 est tombé non pas parce qu'il n'avait plus la confiance de l'assemblée - il était doté d'une majorité parlementaire -, mais parce que les Coprinces acceptèrent un *recurs en queixa*<sup>29</sup> présenté par des entrepreneurs contre un projet d'impôts, ce qui bloqua le budget de l'État, les paiements aux prestataires de services et le versement des salaires pendant des mois, jusqu'à ce que le Chef du gouvernement démissionne. À travers cet usage biaisé du *recurs en queixa* traditionnel, les Coprinces montrèrent d'emblée où résidait la réalité du pouvoir et quelles étaient les limites de la réforme

---

<sup>29</sup> - Le *Recurs en queixa* était la possibilité, pour tout Andorran ou pour toute collectivité locale d'appeler directement aux Coprinces, lorsqu'ils estiment être lésés par une décision d'un *Comú*, du *Consell General* ou du *Govern*. Lorsque les Coprinces, et en leur nom les *Delegats Permanents*, acceptent le recours, la décision, le règlement ou la loi incriminés sont suspendus jusqu'au moment où sera dictée la sentence, qui est inappellable. Cette procédure, qui est une réminiscence de l'ancien recours au prince, est devenue dans la seconde moitié du XXe siècle un élément de blocage efficace du fonctionnement des institutions andorranes élues de la part des individus, des groupes de pression économiques et des services des Coprinces. En effet, ce fut un élément de contrôle politique et de pression indirecte des

institutionnelle.

Les manipulations dans la politique de l'immigration ne favorisèrent pas non plus des relations détendues entre services des Coprinces et élus andorrans. En conclusion d'une communication sur la politique d'immigration en Andorre, Ladislau Baró, qui fut lui-même ministre du Gouvernement andorran l'année suivante, écrivait en 1989: *"Recapitulant, hem de remarcar que ens queda configurat un mapa de decisió força complicat. El problema s'inscriu en un marc legal contradictori en matèria d'immigració, vinculat a una trama institucional de caràcter encara més contradictori. A més, l'articulació real de la decisió en la qual els veguers tenen una forta incidència no només subverteix l'esquema formal sinó que a partir de 1987 es vehicula al marge d'aquest esquema. A partir de 1987 la comissió mixta d'alt nivell no es reuneix més* [Note: commission composée par les deux Veuers, le Chef du Gouvernement et le ministre du travail]. *La situació actual (1988-1989) sembla apuntar cap a un esgotament del model de política de quotes. El nivell d'incertesa és bastant elevat. Aquest estancament de la via administrativa es caracteritza per: pressions creixents del mercat de treball; contradiccions de la reglamentació; manca d'acord polític."*<sup>30</sup>

La remise en cause des pouvoirs des Coprinces tarda, car on hésitait à compromettre les négociations en cours avec la Communauté Européenne et faire un saut dans l'inconnu. Mais les critiques devenaient plus explicites à la fin des années 1980, avec une dose d'autocritique de la part des Andorrans. Marc Vila analyse clairement les enjeux<sup>31</sup>:

*"Per què no s'ha anat més enllà? Hom podria esbossar tres blocs de raons per respondre a aquesta qüestió.*

*1. Motius que deriven de les divergències entre andorrans. (..) Sembla clar que els andorrans senten la necessitat de reformar llurs institucions, però sense saber fins on es pot/vol arribar. (..) Les més crítiques [lectures] ho remetent a l'existència d'una mena de por reverencial a estirar massa la corda i perdre els antics privilegis, o encara, a la incapacitat d'assumir el preu precisament en política econòmica de la majoria d'edat política.*

*2. Motius que provenen de les divergències entre l'un i altre Co-Príncep. Ens trobem davant el que algun autor ha anomenat el nucli del problema: la consideració*

---

Coprinces sur le *Consell General* et sur le gouvernement.

<sup>30</sup> - Ladislau Baró: *"La política d'immigració..."*, op. cité, p.106.

<sup>31</sup> - Marc Vila: *"El procés recent de reforma..."*, p.40-42.

*d'Andorra com a ESTAT o com a altra cosa, o, en altres paraules, la qüestió de la confusió Estat de dret/Estat en dret (internacional). En aquest punt, l'un i l'altre CoPríncep tenen punts de vista radicalment diferents. (..)*

*3. Motius centrats el les divergències entre els Co-Prínceps i els andorrans. Per dir-ho en dues paraules, el Procés de Reforma de les Institucions pot ésser llegit com un procés d'elucidació de la soberania. (..) Els Co-Prínceps recelen sobre quina és, realment, la "volonté générale"; no han acabat de deixar clar quin és l'estatut que preveuen per a ells mateixos en l'Andorra reformada; d'altra banda, alguns andorrans es demanen si els Co-Prínceps estarien realment disposats a romandre com a "tutors" del petit país, perdent bona part dels poders actuals."*

En effet, la réforme essentielle restait à accomplir: séparation des pouvoirs et redistribution des pouvoirs des Coprinces aux représentants élus des Andorrans. La situation juridique de la Principauté après la réforme de 1981 était en tous points semblable à celle des siècles précédents. Les Coprinces demeuraient souverains et détenaient personnellement la totalité des pouvoirs qu'ils exerçaient réellement, directement ou par l'intermédiaire de leurs délégués, viguiers ou services. La souveraineté du peuple n'était pas reconnue et la justice n'était pas indépendante. Même après la réforme de 1981, les Coprinces avaient toujours la possibilité de contrôler toutes les décisions prises par le *Consell General* et par le gouvernement qui, en outre, ne possédaient pas encore toutes les attributions habituelles d'un législatif ou d'un exécutif, faute précisément d'un abandon de compétences des Coprinces vers les élus andorrans. Le système archaïque du *recurs en queixa* demandait aussi à être modifié ou tout simplement à disparaître car il entravait le fonctionnement normal des institutions en créant des crispations inutiles.

Par deux fois le *Consell General* posa le problème, en 1987 à travers le vote d'un document demandant des délimitations de compétences, et en 1990 par la demande explicite d'une constitution. Le blocage s'expliquait peut-être à la fois par la radicalisation des demandes et par le fait que l'on touchait directement à la souveraineté des Coprinces sans définir leur statut.

C'est ce que nous soulignions en 1988 lors des premières *Diades Andorranes* à l'UCE (*Universitat Catalana d'Estiu*) de Prades: "*Independentment de la qüestió institucional cabdal de la nova repartició de les competències entre tots els poders que actuen a Andorra, el problema polític essencial a solucionar resideix en els Coprínceps. No vull dir que s'hauria de posar en qüestió llur existència i l'estatut de Copríncipat d'Andorra, sinó que el fet obvi que els dos Coprínceps resideixen a*

*l'estranger on exerceixen altres funcions, potser més importants per a ells i contradictòries amb llur poder sobre Andorra, són elements de fons a aclarir, potser tot simplement per transferències a institucions andorranes de l'interior del país dels poders que plantegen contradiccions i ambigüitats. Els Coprínceps són Bisbe a l'Estat Espanyol un, President de la República Francesa l'autre, essencialment. Són aquestes funcions que justifiquen llur nomenament o elecció, a qui deuen prioritàriament respecte i dedicació, tant pels compromisos morals i estatutaris que tenen amb llurs mandats, que per a assegurar llur pròpia permanència en el càrrec. La funció de Copríncep ve com a conseqüència del primer càrrec i no com a element d'elecció.*"<sup>32</sup>

## **L'accord avec la Communauté Européenne**

### **La nécessité vitale d'un accord**

À partir du moment où l'Espagne demandait son adhésion à la Communauté Européenne, en 1978, tout le système commercial andorran était mis en danger. D'une part la base juridique des accords bilatéraux avec la France et avec l'Espagne disparaissait puisque la compétence sur les accords commerciaux avec les pays tiers leur échappait, transférée au Conseil Européen. Quel que soit le cadre futur, il était certain que le système des licences d'importations dont bénéficiait l'Andorre avait fait long feu. Sans traité ou sans accord commercial de substitution, l'Andorre risquait de se trouver dans un vide juridique lui ôtant de fait tous les avantages acquis. Pire, elle risquait d'être considérée comme un pays tiers et de se voir appliquer le Tarif Extérieur Commun, donc de passer d'un régime de libre-échange à un renchérissement de toutes ses importations par des taxes douanières élevées.

D'autre part, si la candidature était acceptée, la différence de prix des marchandises entre l'Andorre et l'Espagne diminuerait progressivement pendant la période de transition pour coïncider avec la seule différence de pression fiscale. L'Andorre ne pouvait plus bénéficier autant du phénomène de frontière entre la France et l'Espagne car l'offre commerciale allait s'améliorer en Espagne, avec l'introduction directe et progressivement libre et sans droits de douane des produits de la Communauté. Étant alors complètement immergée dans le territoire communautaire, et non pas comme auparavant sur sa frontière externe, la Principauté pouvait aussi

---

<sup>32</sup> - Joan Becat, "Andorra crea estructures de gestió...", 1990, p.102.

envisager d'entrer dans le Marché Commun. Mais ce n'était pas une bonne solution car il lui faudrait s'aligner sur les normes fiscales et sur les règles commerciales communautaires, ce qui éliminait aussi son avantage commercial. Dans tous les cas il lui fallait négocier des arrangements afin de préserver au mieux une partie des avantages acquis. On voit donc à quel point il y avait pour l'Andorre la nécessité vitale d'un accord avec la Communauté Européenne.

Trois possibilités se présentaient à la Principauté, comme base de négociation: l'adhésion à la CEE, la situation de pays tiers ou la négociation d'un accord spécifique, que l'Andorre choisisse d'être dans la Communauté ou en dehors. Bien qu'étant la plus défavorable, la première hypothèse était sérieusement envisagée par un groupe politique, le Parti Démocratique Andorran<sup>33</sup>, probablement davantage pour amener un changement politique et social intérieur par harmonisation avec les autres régimes que pour des raisons économiques. Le statut de pays tiers sans mesures particulières étant à écarter car suicidaire pour l'économie andorrane, restait à négocier un statut particulier, sur la base des avantages acquis accordés par la France et par l'Espagne, qu'il fallait faire accepter ou adapter par la Communauté.

C'était envisageable, car la Communauté avait déjà tenu compte des situations particulières des petits États comme Monaco, San Marino, ou le Liechtenstein<sup>34</sup>. Il y avait aussi l'exemple de territoires contrôlés par des États adhérents qui bénéficiaient de statuts originaux: le Groenland danois était sorti de la CEE mais avait conservé des relations économiques; Gibraltar, tout en étant dans la CEE était hors du Marché Commun afin de pouvoir continuer à tirer avantage de sa situation d'enclave portuaire. On voit donc que toutes les combinaisons étaient possibles.

Curieusement, alors que tous ces éléments de réflexion étaient connus et que l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté semblait inéluctable, personne ne s'en préoccupa en Andorre. Les années passaient et tout continuait sans changements, du moins en apparence<sup>35</sup>. Tout au plus le nouveau Gouvernement mis en place en 1981 affirmait son intention de développer le tourisme comme élément de

---

<sup>33</sup> - Son leader sera en 1990 *Conseller de Finances*, chargé de la mise en place de l'accord avec la CEE, l'Andorre ayant le statut de pays tiers.

<sup>34</sup> - On se reportera au dernier chapitre; les micro-États européens; les petits territoires européens ayant des relations spécifiques avec la CEE.

<sup>35</sup> - On peut remarquer qu'il en fut de même dans les régions méditerranéennes françaises. On perdit beaucoup de temps, qui aurait pu être mis à profit pour étudier la concurrence et le marché espagnols et mettre en place des mécanismes d'adaptation. Au lieu de cela il y eut une découverte du problème au dernier moment et deux années de grande violence de la part des agriculteurs afin de peser sur les négociations. En fait, ni en Andorre ni dans le Midi français, personne ne croyait à une entrée rapide de l'Espagne dans le Marché Commun.



diversification de l'économie.

Le mouvement se produisit en 1984, alors que les négociations entre l'Espagne et la Communauté entraient dans leur phase active terminale. Il y eut comme un affolement général, une grande inquiétude dans l'opinion comme dans le monde politique, certainement exagérée et à la mesure de l'insouciance qui l'avait précédée. Les premières initiatives vinrent du secteur privé, avec l'excellente étude du CEP de Barcelone<sup>36</sup>, *Andorra en el context de la CEE*, financée par la banque *Crèdit Andorrà*. Elle posait clairement le problème, elle envisageait diverses hypothèses et examinait la situation des autres petits États et territoires européens, ainsi que le traitement que leur avait consenti la Communauté.

## La négociation

À tous moments et jusqu'à la signature de l'accord en 1989, les phases de la négociation furent entourées du plus grand secret. Peu de filtrations dans la presse, une confidentialité qui allait jusqu'à ne pas tenir au courant les représentants élus du *Consell General* ou des *Comuns* et, de temps en temps, des éclats et des remous publics qui faisaient affleurer à la surface les remous profonds; ils laissaient entrevoir les enjeux andorrans et les pressions diverses. L'histoire de cette période vitale pour l'Andorre est encore à écrire.

### La première phase : la question de la représentation de l'Andorre et le contexte franco-espagnol

La première des trois phases se situe en 1984 et 1985. L'Andorre et, en tout cas, ses représentants élus et son gouvernement furent tenus à l'écart des négociations qui les affectaient et qui se déroulaient en leur nom. C'était conforme aux habitudes et au droit, qui confèrent aux Coprinces la représentation internationale, mais ce n'était guère habile ni élégant, d'autant que les questions économiques à traiter entraient dans les compétences traditionnellement reconnues au *Consell General* et aux paroisses.

Que la Communauté ait accepté de négocier seulement avec les Coprinces, et dans la pratique avec le Coprince français, président de la République Française, ce n'est pas surprenant non plus, car celui-ci peut mobiliser ses propres services et il dispose d'une capacité d'intervention et d'un poids spécifique à Bruxelles. Il faut aussi

---

<sup>36</sup> - Centre d'Estudis i de Planificació. *Andorra en el context de la CEE*, 1984, 158p.

tenir compte du fait que, vue de l'extérieur, la répartition des compétences entre les diverses institutions andorranes n'est pas très claire; par contre, dans la situation de ce moment-là, il était évident que la souveraineté comme la représentation extérieure et des prérogatives essentielles (monnaie, réforme des institutions, police, sécurité publique, justice, enseignement) étaient entre les mains des Coprinces et qu'ils les exerçaient vraiment. Enfin il faut savoir que les instances de la CEE sont pragmatiques et habituées à résoudre des problèmes concrets, pas des questions de fond qu'elles laissent aux États.

Dans l'Europe communautaire, il est courant et normal de voir des d'États souverains (San Marino, Liechtenstein, Monaco) ou des territoires autonomes (Gibraltar, Iles Anglo-normandes, Iles Feroër, Groenland) représentés par un autre États qui y possède des intérêts ou des relations historiques. Dans le passé des négociations avaient été portées par des États membres importants, France ou Italie, au nom de petits États voisins, Monaco et San Marino, et avec leur accord. Le Liechtenstein est lié à la CEE par un accord de libre-échange qui fut négocié par la Suisse et élargi à ce micro-État alpin. Il est à noter aussi que ces trois micro-États - à l'inverse de l'Andorre - avaient leur souveraineté reconnus internationalement, des institutions propres en totalité et des dirigeants, jusqu'au plus haut niveau (Prince, Président, Grand Duc), qui ne possédaient que la nationalité de leur pays, qui y résidaient et sans aucune autre charge dans un pays étranger.

On comprend que le cas de l'Andorre représentée par ses deux Coprinces, et par le Coprince français au nom des deux, n'ait soulevé aucun problème pour la Commission Européenne chargée de négocier tous les accords avec les États membres et les pays tiers. Le cas de Iles Anglo-normandes, un territoire de la couronne britannique et non pas du Royaume-Uni, avait des éléments qui pouvaient le rapprocher de celui de l'Andorre pré-constitutionnelle.

Il faut rappeler aussi que le fait de différer une décision sur le traitement particulier à concéder à un petit territoire, et attendre quelques années après que l'État avec qui il est relié se soit intégré dans la Communauté avait un précédent, celui des Iles Far-Oër par rapport au Danemark. On l'appliquera à l'Andorre.

C'est la question de la représentation de l'Andorre qui posa initialement problème et qui fut à l'origine du blocage final. À travers cette question qui peut sembler formelle il y avait une question plus fondamentale : le gouvernement et le *Consell General* y virent l'occasion de s'affirmer face aux Coprinces, donc de leur prendre de fait des compétences, et d'affirmer par la même occasion l'Andorre sur le

plan international. Cette attitude transparaît dans un article du 5 avril 1985 qui cite la déclaration du juriste andorran Pere Vilanova<sup>37</sup>: *"Andorra ha de determinar què i qui ha de negociar. Si no vol que decideixi sola la comissió ministerial de la CEE, i si els andorrans volen tenir credibilitat prop dels coprínceps, per poder negociar juntament amb els seus representants, cal, primer que res, decidir quin estatut vol Andorra. Si no, la sortida institucional no es produirà: si nomès van a Brussel·les representants dels coprínceps, Andorra continuarà essent un copríncipat medieval."*

La situation étant bloquée le chef du gouvernement andorran Josep Pintat fit des déclarations publiques critiquant *"les actituds despòtiques i paternalistes"* des Coprinceps<sup>38</sup>. L'enjeu était clairement politique: *"Avui, als setze dies del mes d'abril (de 1985), el problema roman el mateix: serem o no serem reconeguts com a Estat i acceptats a negociar el nostre avenir? La situació es resumeix en dues opcions (...). Opció A. Andorra és reconeguda i admesa com un estat sobirà i, per via de conseqüència, com un país tercer. En el tractat d'adhesió que signarà Espanya hi haurà una declaració que mandata els òrgans de la Comunitat per negociar amb Andorra un règim de relacions comercials que sigui compatible amb les normes comunitàries. Opció B. Andorra no gaudirà de personalitat jurídica pròpia. No tindria estatut internacional (...). El seu règim comercial seria determinat unilateralment d'una manera autònoma defugint tota negociació."* L'attaque était dirigée contre les Coprinceps, leur participation n'étant pas considérée comme andorrane, avec une allusion directe à l'insuffisante réforme des institutions: *"Si les impressions negatives que tenim arribessin a tirar endavant fent que el règim comercial sigui establert sense cap participació andorrana, quedaria confirmada la teoria segons la qual la reforma de les institucions només ha estat una enganyifa per a distreure el poble andorrà."* Malgré la clarification de la position et des enjeux des Andorrans, ces prises de position devant la presse avaient quelque chose de pathétique venant d'un gouvernement élu car, agissant comme un quelconque groupe de pression, c'était avouer son impuissance et sa marginalisation.

Les négociations pour l'entrée de l'Espagne et du Portugal furent très dures et, jusqu'au dernier moment, opposèrent surtout les intérêts français et espagnols. Dans ce contexte tendu, compte tenu de l'imbroglio de la représentation, le cas andorran fut

---

<sup>37</sup> - *"La CEE i el futur de l'economia andorrana."* Article dans l'*Avui*, Barcelone, 27/03/1984. Pere Vilanova, professeur de droit à l'université de Barcelone, sera quelques années après assesseur juridique de la délégation andorrane qui négociera la constitution.

<sup>38</sup> - *"El govern d'Andorra demana avui mandat per a negociar amb la CEE."* Article dans l'*Avui*, Barcelone, 16/04/1985.

gelé. La Communauté décida de prendre deux ans de délai, donc jusqu'en fin 1987, pour statuer sur les relations avec l'Andorre. Pendant ce temps la péninsule ibérique entra dans le Marché Commun le 1er janvier 1986, les droits de douane commençaient à baisser et les contingents d'importations se réduisaient. Par voie de conséquence l'Andorre commençait à voir la différence de prix de ses marchandises se contracter par rapport aux marchés français et espagnol. Le temps jouant contre elle, c'était une manière de l'amener à la raison, d'autant que la France et l'Espagne avaient réglé leurs différends.

### **La seconde phase : la position andorrane et le blocage**

Cette phase, en 1986 et 1987, commença par la définition de la position andorrane. Les Coprinces demandent au gouvernement et au *Consell General* leurs propositions pour commencer une négociation qu'ils mèneront au nom de l'Andorre qu'ils représentent. Devant cette attitude qui les marginalisait toujours, un texte fut présenté en session extraordinaire le 18 avril 1986 par le nouveau *Cap de govern* Óscar Ribas au *Consell General*, qui l'approuva par unanimité<sup>39</sup>. Les demandes andorranes étaient maximalistes, puisqu'il s'agissait :

- tout en revendiquant le statut de pays tiers, de maintenir les avantages existants et le libre-échange avec la France et avec l'Espagne, de les étendre à tous les États de la Communauté,
- d'obtenir pour les millions de touristes et de visiteurs qui viennent chaque année acheter en Andorre une franchise fiscale douanière semblable à celle des échanges intercommunautaires,
- d'obtenir pour les produits industriels andorrans le libre accès aux marchés de la CEE,
- de n'avoir aucune limitation quantitative des importations, qu'elles viennent de la CEE ou de pays tiers,
- et enfin d'obtenir la liberté de commerce et de transit avec les autres pays tiers sans payer de TEC<sup>40</sup>, avec en plus la liberté de transit de ces marchandises à travers le territoire de la CEE.

Cet ensemble était à négocier par les services des Coprinces s'ils continuaient à refuser la participation andorrane. Cela les mettait dans une situation délicate car

---

<sup>39</sup> - Ce texte est reproduit dans le document annexe n°1.

d'évidence ces prétentions excessives ne pouvaient pas être acceptées par la CEE, en particulier les points qui concernaient les autres pays tiers. Le gouvernement espagnol fit ouvertement pression sur le gouvernement andorran, conditionnant son accord à la reconnaissance du syndicat ouvrier déjà constitué dans la Principauté, mais illégal. Ces entrevues se soldèrent par un échec, les Andorrans refusant de lier les deux questions. Des députés espagnols au Conseil de l'Europe amenèrent aussi cette institution à s'intéresser à l'Andorre qui fut blâmée pour son peu de respect des droits humains. Assez habilement le gouvernement andorran esquiva l'attaque, faisant approuver la déclaration des droits de l'homme des Nations Unies par le *Consell General* et liant la question des droits de la personne à la réforme des institutions, donc en mettant la balle dans le camp des Coprinces.

Le délai de deux ans se termina au 31 décembre 1987 sans qu'un accord soit intervenu à temps. Pour éviter un vide juridique, des accords commerciaux provisoires furent établis avec la France et avec l'Espagne, qui reprenaient à peu près les dispositions jusqu'alors en vigueur. Mais les positions étaient désormais claires. D'une part le *Consell General* avait défini ses propositions et les ajustements de positions, avec les contacts officieux entre toutes les parties, avaient eu lieu au cours de l'année 1987, soit par des rencontres entre le chef du gouvernement andorran et des représentants du gouvernement espagnol, soit par échanges de notes Andorre-France et Andorre-Espagne.

D'autre part, il était admis désormais par toutes les parties impliquées que ce serait **une commission tripartite Andorre-Coprince menée par le Gouvernement andorran** qui négocierait à Bruxelles avec la Commission Européenne. En février 1988, Josep Pintat, chef du gouvernement andorran eut une entrevue à Bruxelles avec le président de la Commission Jacques Delors, qui lui demanda de modifier la position andorrane pour qu'elle puisse être discutée. Les négociations reprirent après la nouvelle demande présentée par la Principauté d'Andorre le 13 juillet 1988, affirmant la volonté andorrane d'aboutir à une clarification et à une remise à plat des relations entre la CEE et l'Andorre.

### **La troisième phase : l'accord et la scénification de la signature**

Au cours de la négociation avec la Commission de la CEE, il y eut une forte divergence d'attitude entre les gouvernements français et espagnol quant aux

---

<sup>40</sup> - Le TEC, tarif extérieur commun, est un droit de douane que l'Union Européenne grève sur toutes les importations en provenance des pays tiers.

conditions à imposer à l'Andorre.

Quitte à faire des concessions, le gouvernement espagnol de Felipe González proposait que les marchandises importées par l'Andorre ne paient pas de TEC, mais que soient fixés des quotas annuels, donc une limitation du volume des échanges. Évidemment il cherchait à limiter son déficit commercial avec la Principauté, puisqu'à cette époque le système commercial et les importations andorranes bénéficiaient plus à la France qu'à l'Espagne<sup>41</sup>. Sous le prétexte du contrôle de ces quotas il pouvait contrôler strictement les importations andorranes et éventuellement exercer des pressions, comme auparavant.

Pour sa part le gouvernement français de François Mitterrand ne souhaitait aucune limitation des importations andorranes, qui devraient toutefois payer le TEC ou un TEC réduit. Cela donnait plus d'avantages à l'Andorre, cela mettait de son côté les *cases fortes* andorranes tout en maintenant le bénéfice commercial français. Par ailleurs cela facilitait le contrôle aux frontières car, afin de ne pas perdre le remboursement au budget andorran du TEC encaissé par la CEE sur les marchandises des pays tiers destinées à la Principauté, ce serait aux Andorrans de surveiller leurs propres importations pour justifier les quantités à rembourser. En cas de fraude ou de surveillance andorrane insuffisante la CEE serait gagnante puisque, quoi qu'il arrive, toutes les marchandises auraient payé le TEC à la CEE à leur entrée en Europe.

On voit à travers ces positions contrastées et les conséquences très différentes qu'elles pouvaient amener toute l'importance qu'il y avait pour le gouvernement andorran de participer directement à la délégation négociatrice pour défendre ses propres positions, et non pas laisser la voie libre aux Coprinces qui représentaient en réalité les États auxquels ils appartenaient. Le point clef était les conditions douanières et les répercussions considérables sur le commerce d'une quelconque variation des tarifs et des taxes.

L'accord aboutira en fin 1989, l'Andorre acceptant les exigences européennes quant à l'union douanière, au régime fiscal et aux relations de l'Andorre avec les autres pays tiers. Le pré-accord fut signé à Bruxelles le 14 décembre 1989. Il fut aussitôt approuvé par le *Consell General* réuni en session extraordinaire et par le Conseil des Ministres des Affaires Étrangères de la Communauté Européenne lors de sa réunion

---

<sup>41</sup> - Au cours des années 1980 les importations andorranes venaient très majoritairement de France (ou étaient mises en marché à partir de cet État), alors que les acheteurs étaient pour la plupart Espagnols, ce qui constituait une balance commerciale favorable à la France à travers un passage par l'Andorre.

du 18 décembre. Dans les mois qui suivirent intervint l'approbation par chacun des États de la Communauté. Finalement la signature officielle de l'accord eut lieu à Luxembourg le 28 juin 1990, entre un ministre irlandais (l'Irlande avait alors la présidence de la CEE) et la délégation andorrane composée du chef de gouvernement et des viguiers français et espagnol.

Qu'il s'agisse d'un manque d'intérêt pour l'Andorre ou plutôt de la manifestation d'une prudence politique (et de pressions des institutions françaises ou espagnoles?) afin de ne pas transformer cette signature en reconnaissance formelle de l'Andorre sur le plan international, on peut remarquer qu'en dehors du Chef de gouvernement andorran, tous les autres signataires concernés se firent représenter: les deux Coprinces François Mitterrand et Joan Martí par leurs Veguers, le Président de la Commission, le Français Alain Delors, par le commissaire espagnol pour l'Europe méditerranéenne, le Premier ministre irlandais par son ministre des postes, présent à Luxembourg par hasard à l'occasion d'une réunion des ministres communautaires des télécommunications (cela permit aux ministres français et espagnol correspondants d'assister à la signature et d'apparaître sur les photographies de presse: geste d'amitié ou présence/tutelle symbolique?). Comme il fallait aussi le paraphe d'un membre de la Commission, la délégation dut se déplacer à Bruxelles car le commissaire chargé de cette mission, l'Espagnol Abel Matutes, ne crut pas devoir cesser momentanément ses activités pour se rendre à Luxembourg. Il se permit même de planter une banderille en faisant remarquer publiquement, avec un humour féroce et déplacé, que c'était la première fois que "*la Comunitat negociava amb un país tercer, alguns representants dels quals són els seus mateixos ciutadans*".<sup>42</sup> C'était souligner l'ambiguïté fondamentale des institutions andorranes et le principal obstacle à la reconnaissance internationale de cet État.

## Les contenus de l'accord

Bien qu'une partie de l'opinion publique et que certains organes de presse les aient interprétés comme une mise au pas<sup>43</sup>, les contenus de l'accord sont globalement favorables à l'Andorre, qui obtient des concessions importantes sur tous les points

---

<sup>42</sup> - Toute la presse andorrane hebdomadaire s'en fit l'écho. On lit dans *Poble Andorrà* du 06/07/1990, p.8: "*Matutes es va adreçar als andorrans en català, manifestant la seva satisfacció per la signatura de l'acord, que va qualificar d'original. Abel Matutes es va referir als lligams seculars amb França i Espanya, assegurant que era la primera vegada que "la Comunitat negociava amb un país tercer, alguns representants dels quals són els seus mateixos ciutadans*."

essentiels. La Communauté impose ses conditions sur l'harmonisation de la fiscalité pesant sur les marchandises, l'Andorre supprimant ses taxes pour passer à une TVA, et sur les importations en provenance des pays tiers, sans limitation de quantité mais sous réserve de paiement des droits de douane communautaires. Le texte de cet accord étant intégralement reproduit dans le document annexe n° 1, cela nous dispensera de l'analyser par le menu et de donner la liste, somme toute puérile, des kilos de beurre et des décilitres d'eaux de toilette que chaque visiteur peut désormais passer sans acquitter des droits aux postes frontière.

Le titre I établit un régime d'union douanière pour tous les produits industriels andorrans ou communautaires, ainsi que pour les marchandises des pays tiers en libre pratique, c'est-à-dire ayant acquitté le TEC en entrant dans la Communauté. Pour ces produits l'Andorre doit supprimer ses taxes sur les importations et adopter les dispositions réglementaires et les formulaires douaniers de la Communauté. Pour 93% de ses importations, l'Andorre obtient donc le maintien du libre-échange, élargi à l'ensemble des douze états de la Communauté, sans contingentements ni licences préalables d'importation. La différence de prix sera atténuée, comme il fallait s'y attendre, mais le commerce sera libre et sans contraintes. De plus s'ouvrent des possibilités d'exportation de produits industriels andorrans, donc de développement potentiel de cette branche, encore très réduite en Andorre. Pour les importations directes des autres pays tiers, l'Andorre autorise la Communauté à les mettre en libre pratique, donc à encaisser le TEC qui les renchérit. Ces prélèvements lui seront ensuite reversés. Les marchandises devant physiquement entrer en Andorre avant de pouvoir être réexportées, c'est un autre moyen indirect pour la CEE d'éviter que l'Andorre ne soit un cheval de Troie pour les produits en provenance des pays tiers.

Le titre II de l'accord concerne les produits agricoles, qui ne sont pas couverts par l'union douanière. Les produits originaires d'Andorre continueront à bénéficier d'une entrée dans la Communauté sans droits de douane. Pour les produits agricoles importés des autres pays tiers, l'Andorre sera libre de choisir le régime qu'elle leur appliquera, mais elle s'engage à ne pas leur accorder un régime plus favorable que celui qu'elle accordera aux produits communautaires.

Le titre III précise les franchises accordées aux voyageurs sortant d'Andorre, avec une liste donnant les quantités de produits agricoles ou agro-alimentaires; pour les produits industriels la franchise est portée au triple de ce que la Communauté

---

<sup>43</sup> - L'hebdomadaire *Poble Andorrà* titrait son éditorial du 6 juillet 1990 "Eufòria, però no tant".



accorde aux voyageurs des autres pays tiers. Bien que ces quantités soient relativement modestes, elles assurent le maintien du commerce traditionnel andorran. Elles ont surtout le mérite de fixer un cadre juridique stable à ces sorties de marchandises et d'échapper ainsi aux caprices des services douaniers étrangers, français ou espagnols.

Un Comité Mixte est prévu afin d'assurer la gestion de cet ensemble de dispositions et le suivi. L'accord a une durée illimitée, mais il sera réexaminé avant cinq ans afin d'en faire le bilan et d'en prévoir des modifications. Dans le cas contraire il sera automatiquement prorogé.

**Les conséquences fiscales et douanières** sont considérables. L'Andorre doit abandonner totalement son système de taxes sur les importations, qui alimentaient pour 94,1% le budget public de l'État<sup>44</sup> en 1986 et pour 92,9% en 1987, et le remplacer par une TVA. Certes, l'application du TEC sur les marchandises en provenance des pays tiers et son reversement à l'Andorre apporteront de nouvelles ressources qui permettront de faire la soudure, mais à brève échéance c'est la question des impôts directs sur les personnes physiques et sur les sociétés qui sera posée si les institutions publiques veulent faire front aux investissements d'infrastructures, aux besoins sociaux et aux dépenses de leur propre fonctionnement. Dans son discours-programme qui suivit l'accord, le 6 février 1990, le Chef du gouvernement indiquait clairement la couleur:

*"Cal també tenir present que l'accord assolit amb la C.E.E. ens obliga a modificar la nostra legislació duanera i fiscal.*

*En aquest àmbit es fa del tot necessari enfortir el Servei de Duana, dotant-lo de nous mitjans en previsió de les transformacions econòmiques que ens vindran induïdes per l'aplicació de l'acord establert amb la C.E.E. (...)*

*Per aquest motiu, el meu Govern pensa estudiar la creació d'una Duana Central que permetria coordinar les operacions en un mateix indret amb la correlativa agilització dels tràmits d'importació i exportació de mercaderies. Alhora, aquesta Duana Central comportaria un sensible augment de la verificació i control de les mercaderies amb la consegüent reducció de les possibilitats de frau."*

Selon ce programme, les ressources budgétaires prévisibles seront toujours

---

<sup>44</sup> - Selon *Estadístiques 1988, Conselleria de Finances* du *Govern d'Andorra*. Les taxes sur les importations de marchandises rapportèrent 5,484 milliards de *pessetes* en 1987 et les taxes sur l'importation des carburants 2,158 milliards, sur les 8,225 milliards de *pessetes* de recettes totales du budget de l'État.

assurées par les impôts indirects. De là la nécessité de maintenir un haut niveau d'activité commerciale. La leçon du blocage du premier projet de réforme fiscale présenté en 1984, qui a abouti à la démission forcée du *Cap de Govern*, a été comprise. Le nouveau gouvernement écarte pour l'instant tout projet d'impôts directs sur les patrimoines ou sur les revenus des personnes physiques ou morales, tant qu'une constitution n'enlèvera pas aux Andorrans mécontents ou lésés et aux Coprinces l'arbitraire du *recurs en queixa*. Il ne modifiera pas pour le moment un des caractères fondamentaux de l'Andorre, sa situation de paradis fiscal strictement réservé aux habitants et aux entreprises andorranes. Cela implique aussi qu'il n'y aura pas à moyen terme de contrôle du patrimoine ni de déclarations de revenus et de bilans, ni de mise en place de certaines structures administratives telles qu'un cadastre moderne (avec ses conséquences positives sur la gestion du territoire et de la croissance urbaine), un service des hypothèques ou un registre de la propriété.

Ce cadre a une relation étroite avec la politique d'immigration ou d'intégration et avec la législation sur les sociétés. L'obtention de la nationalité andorrane ou du statut de résident continueront à présenter des avantages dans ce cadre fiscal laxiste, tout en incitant à la création d'entreprises, sous réserve de modifications réglementaires. En effet, l'accord avec la CEE offre des avantages aux entreprises qui produiraient des biens industriels entièrement ou en partie élaborés (par exemple finis) en Andorre, car ils seraient en libre exportation vers les douze États de la Communauté, sans être soumises aux mêmes conditions réglementaires. Or les coûts de fabrication et de commercialisation des produits seraient diminués de la différence entre les pressions fiscales, sans compter avec des conditions salariales et de gestion des personnels moins contraignantes. Cela pouvait amener l'installation d'entreprises pour fabriquer ou pour achever un produit (la stratégie de l'étiquette et de l'emballage), ou pour y localiser une filiale dans des conditions fiscales avantageuses.

La référence au renforcement des douanes andorranes est intéressante, car il faut y voir la volonté d'appliquer l'accord signé. Effectivement les procédures douanières ont été appliquées dès juillet 1991, le personnel atteindra 58 salariés en fin 1991. Le nouvel impôt qui remplace les anciennes taxes fut aussi mis en place, les produits couverts par l'Union douanière payant tous un impôt sur la valeur ajoutée de 12%, ceux qui ont déjà acquitté la TVA dans les pays de la Communauté entrant librement. Avec la dernière phrase de la citation, rappelant la nécessité pour les Andorrans de lutter contre la fraude, c'est reconnaître sa réalité, mais c'est aussi la volonté d'améliorer les rentrées d'impôts indirects, puisque c'est au gouvernement

andorran à justifier les importations (donc à les vérifier) s'il veut avoir le reversement des prélèvements du TEC par la CEE. Toute fraude, qui était auparavant à l'avantage du commerce andorran, devient préjudiciable aux finances publiques de la Principauté et favorable aux caisses de la Communauté puisqu'elle économise les prélèvements qu'elle a perçus, sans que le coût final du produit importé en soit diminué puisqu'il a déjà payé la TEC.

La législation sur les sociétés devait être revue, afin de permettre à des entreprises étrangères, ou à capitaux étrangers, de devenir majoritaires dans des sociétés andorranes, si le gouvernement les déclare d'intérêt public ou social. Il en était de même dans les mesures adoptées en 1969 puis par le règlement (jamais appliqué) des sociétés marchandes de 1983, mais cela laisse la possibilité d'une interprétation très ouverte. Le même discours-programme y faisait référence, ainsi qu'à une législation sur la propriété industrielle, les brevets et les marques:

*"De manera especial, el meu Govern tirà endavant les actuacions necessàries amb la finalitat d'evitar conflictes relatius a la propietat comercial i industrial. Un instrument necessari, en aquesta òptica, és el registre de patents i marques, amb la indispensable relació amb els organismes internacionals competents. (...)*

*Es constaten també, importants contradiccions entre la legislació que regula les societats mercantils i la normativa específica que és aplicada a l'exercici del Comerç per les persones físiques. El meu Govern es proposa treballar també, prioritàriament, en la preparació d'una nova llei mercantil que serà sotmesa a l'aprovació d'aquesta M.I. Assemblea.*

*D'altra banda, el Reglament de Societats Mercantils del 1983 permetia la promulgació d'una normativa específica adreçada a permetre la constitució de societats amb majoria de capital estranger sempre que es tractés d'empreses declarades d'interés públic o social. Aquesta normativa que no ha estat desenvolupada encara, esdevé, avui, més necessària amb l'obertura de la nostra economia a l'àmbit europeu.*

*Ben entès, aquesta aportació de capital estranger serà estrictament controlada pel Govern tant pel que fa al seu origen com quant a la seva incidència dins l'economia andorrana."*

Le registre des brevets et marques qui est prévu aura une triple conséquence. Tout d'abord il apportera une meilleure image d'Andorre à l'extérieur, opposée à celle -

très excessive - d'une jungle, diffusée par certaines personnes ou médias à sensation qui se basaient, il est vrai, sur des situations réelles et des exemples concrets. Ensuite cela devrait amener une amélioration des relations avec les États policés qui adhèrent aux organismes internationaux de protection de la propriété commerciale et industrielle. L'article 16 de l'accord avec la CEE fait y d'ailleurs une référence explicite et impose une harmonisation réglementaire, puisque la Communauté se réserve le droit de faire obstacle aux importations, exportations ou transits pour des raisons "de moralité publique, (...) ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale." Enfin il y a là une possibilité supplémentaire de reconnaissance internationale de l'Andorre par son adhésion aux organismes internationaux compétents et par la garantie donnée par le gouvernement andorran lui-même du respect de ces règles, et non pas par le biais des services d'États étrangers.

La création d'une Chambre de Commerce, dont il était question depuis les années 1940, est aussi prévue avec un objectif prioritaire de concertation. Mais, si cette création n'est pas équilibrée par une légalisation des syndicats, il est évident qu'elle deviendra dès sa création un groupe de pression très important qui pourra faire ombre et obstacle au gouvernement, un lobby encore plus puissant que la *Unió Hotelera* ou que l'*Agrupació de Bancs Andorrans*.

Cet accord permet aussi **une stabilisation de l'Andorre** qui, pour la première fois de son histoire, possède avec les États étrangers limitrophes un pacte clair et stable, dont la pérennité ne dépend plus des autres partenaires mais de l'Andorre elle-même car, si les clauses sont remplies par la Principauté, l'accord est reconductible automatiquement. Les conséquences sur l'organisation de l'économie se feront sentir progressivement. Deux attitudes étaient possibles, le libéralisme qui fut la sacro-sainte ligne de conduite du demi-siècle précédent ou un encadrement de l'évolution, donc un interventionnisme plus poussé de l'État.

C'est cette seconde voie qui fut choisie puisque, sous l'impulsion du gouvernement, un plan de développement économique fut préparé un professeur suisse et présenté publiquement le 11 décembre 1992. Il s'agissait d'obtenir la collaboration des diverses instances et corporations publiques et privées, afin de "*posar a l'abast de la societat un pla estratègic que serveixi per a orientar i dirigir els esforços, tan públics com privats, en direccions convergents òptimes i que mútuament*

es reforçin"<sup>45</sup>. Il tient compte des nouvelles relations avec la Communauté et propose de développer certains secteurs économiques, dont plusieurs impliquent de repenser l'aménagement du territoire: le tourisme spécialisé vers le sport, les services de santé, les congrès, le jeu, les services financiers internationaux, le commerce, les secteurs industriels spécialisés. Parmi les arguments on relève la situation fiscale avantageuse, les éléments naturels, la stabilité politique et la compétitivité économique de l'Andorre.

## **Les conséquences politiques de l'accord avec la Communauté Européenne**

Les conséquences politiques sont également considérables. Quelles que soient les limitations formelles lors de la signature, et bien qu'il ne s'agisse pas d'un traité mais d'un accord commercial comme la Communauté en a signé avec des territoires non souverains, c'est un premier acte international réel. Du côté andorran il était important que ce soit l'Andorre elle-même, par ses instances élues, qui ait négocié et que le Chef du gouvernement ait eu la présidence de la délégation et le dernier paraphe, et non pas les deux Coprinces seuls, comme cela était prévu avant 1985.

C'était aussi la première fois à l'époque contemporaine que le catalan, comme langue officielle de l'Andorre, était langue de chancellerie puisque, selon le dernier article, "le présent accord est rédigé en double exemplaire, en langues allemande, anglaise, danoise, espagnole, française, grecque, italienne, néerlandaise, portugaise et catalane, chacun de ces textes faisant également foi."

Les conséquences en politique intérieure n'ont guère tardé puisqu'un tabou a été levé la même année dans les déclarations officielles comme dans la presse: l'expression "réforme des institutions" a été remplacée par "constitution". En effet, après la signature de l'accord commercial entre l'Andorre et la Communauté Européenne, en juin 1990, les décisions économiques principales concernant la Principauté devenaient indépendantes des pressions et du contrôle des États des Coprinces, donc des Coprinces eux-mêmes. Ils perdent leur rôle de médiateurs obligés et de distributeurs de faveurs économiques qu'ils avaient auparavant, ce qui justifiait aux yeux de beaucoup d'Andorrans leurs pouvoirs exorbitants. Pour la première fois dans son histoire la Principauté ne dépendait plus de la tutelle de ses puissants voisins. Elle possédait certes des contraintes, à travers les clauses du traité, mais elles

---

<sup>45</sup> - *Diari d'Andorra*, 12/12/1992: "Pla d'estratègia econòmica nacional per al futur d'Andorra. El Govern vincula el pla estratègic a la situació actual."

était à un autre niveau, dans le cadre d'un système précis et régulé, certes révisable tous les cinq ans mais stable, dont le maintien dépendait de l'Andorre elle-même par son respect des clauses et non plus des intérêts ou des caprices des autres.

Cette évolution économique devait entraîner forcément des changements sociaux et politiques. C'était prévisible avant même que l'accord ne soit signé. Lors d'un débat à l'UCE de Prades, en août 1989, nous disions <sup>46</sup>: *"És a dir, una vegada tot clarificat i estabilitzat amb Europa, no es trigarà a admetre's els sindicats i altres grups de pressió. Ells es mouran. La democràcia és un joc amb poders i contrapoders. Per ara només hi ha els interessos econòmics. L'integració d'antics immigrants o dels seus fills pot modificar bastant aquest joc, per exemple si s'admet que la major part dels nats a Andorra adquireixen la nacionalitat d'aquí cinc a deu anys, poden ser majoritaris a Andorra. Es també evident que no canviaran tots els caps, no tot els punts de vista, però cal pensar que un polític xucla molt del que li vé. Per tant una cosa o una altra canviarà, amb repercussions sobre l'estil polític, la vida social i sobre la legislació mateixa."*

La mutation politique si nécessaire était devenue inéluctable. Dès la signature de l'accord avec la Communauté Européenne on note des évolutions qui se cristallisent autour de trois grands thèmes à résoudre: la rédaction d'une constitution écrite suivant les principes des démocraties occidentales, la reconnaissance internationale de l'Andorre et, évidemment, l'adaptation économique qu'imposent les nouvelles relations avec l'ensemble européen, en particulier avec les États et les régions frontalières voisines.

---

<sup>46</sup> - *Els moviments migratoris a Andorra*, débat, p.117.

## **La révolution politique de l'Andorre, 1973-1993.**

### **Le temps des mutations**

L'évolution positive de l'administration de l'État

- La création de services d'État

- L'administration centrale et le premier appareil législatif

- La conservation du patrimoine

La gestion du territoire

La gestion de la population

- Les déficits sociaux: les droits de la personne

  - L'état civil, le mariage civil et le divorce

  - La protection sociale et le logement

  - Le droit d'association

  - Le droit du travail et la reconnaissance des syndicats

  - L'intervention directe des institutions européennes

- Les déficits sociaux: la nationalité

La formation et la communication

- L'intégration

- Les déficits sociaux: l'enseignement

- Les déficits sociaux: la communication

## Le temps des mutations

En deux décades, et en particulier après la réforme de 1981 et la création d'un gouvernement, donc avec une administration centrale mieux encadrée et mieux coordonnée que ne l'étaient auparavant les services administratifs des *Juntas*<sup>47</sup>, la Principauté a connu des changements considérables. Ce fut une véritable mutation, qui suivit avec vingt ans de retard la mutation économique. Les deux évolutions sont liées, car ce fut l'excès de laxisme dû au manque de structures d'État et à l'indéfinition des compétences qui amena le *Consell General* à créer pour ses propres besoins un embryon d'administration à travers ces *juntas*, puis à demander une réforme qui puisse permettre de créer réellement un instrument de gestion mieux adapté à la modernité du pays.

Parallèlement se mettaient en place des services sociaux et culturels, et une fraction de plus en plus large de l'opinion publique prenait conscience des aliénations de souveraineté qui avaient été consenties, par facilité, au profit des Coprinces et des États sur qui ils s'appuyaient. À partir de là naît une volonté de récupération des richesses et un souci parfois puéril d'affirmation des symboles nationaux. Cela concerne principalement la production et la distribution de l'électricité, avec la récupération avant son terme de la concession de FHASA, l'affaire des radios, puis la question des aides à la création des stations de ski. Le *Consell General* puis le Gouvernement souhaitent récupérer ou affirmer des compétences dans la gestion intérieure du pays, qui avaient été aliénées au profit de prestataires de service privés ou étrangers, eux-mêmes privés ou, plus souvent, appartenant aux structures des États français et espagnol.

---

<sup>47</sup> - Avant 1981, les membres du *Consell General* géraient les administrations et les services centraux de la Principauté par le biais de diverses *juntas*. Dans le cadre de leurs compétences, ils étaient donc les législateurs, les exécutants et leurs propres juges. Les *juntas* étaient composées d'un *Conseller* par paroisse, chapeauté par la *Junta de Consellers Majors*. Chacune s'occupait d'un domaine législatif et administratif: services publics, questions sociales, commerce, agriculture, finances, etc. Les *juntas* disparaissent avec la *Reforma* de 1981, qui instaure la séparation des pouvoirs et les remplace par les



Les situations acquises sont remises en cause. Par exemple on s'inquiète de la formation andorrane dans les écoles, par le biais de l'andorranisation. L'ouverture économique au monde amène le souhait de participer à tous les niveaux au concert international. Il y a les premières participations andorranes aux jeux olympiques d'hiver puis d'été, et des essais infructueux pour entrer dans des organismes internationaux, et bien d'autres efforts d'affirmation que nous évoquerons.

Le déséquilibre croissant dans la population en faveur des immigrés et la prise de conscience de l'action d'acculturation des écoles française et espagnole amenèrent des réactions de défense, comme le code de la nationalité de 1975 et une xénophobie latente de la part des Andorrans de souche, ainsi qu'une inquiétude pour le futur de l'identité andorrane. De là un effort pour recenser, pour conserver et pour mettre en valeur tous les éléments du patrimoine.

Les déficits sociaux deviennent plus évidents, surtout après l'instauration de la démocratie en Espagne et d'un gouvernement autonome en Catalogne, avec tout ce que cela comporta de développement et d'ouverture culturelles et sociales, semblables et, pour certains points tels que le droit à l'identité, supérieurs à ce que connaissait depuis longtemps la France. L'Andorre n'était plus un espace social imparfait entre deux mondes différents, l'un plus avancé et l'autre très en retard, mais un espace devenu attardé au sein d'une Europe occidentale plus évoluée. C'est le contenu réel du message que transmettait le Conseil de l'Europe dans son rapport sur l'Andorre, en mai 1990.

Bref, au total, une période de mutation profonde dans tous les domaines, avec des avancées, avec un souhait d'affirmation, mais aussi avec la réalité toujours plus évidente des retards accumulés dans les domaines politiques, sociaux et culturels et la prise de conscience des efforts à consentir pour y remédier.

## **L'évolution positive de l'administration de l'État**

Au départ, cette évolution positive est toujours en relation avec la nécessité urgente de gérer le territoire, l'économie, la population ou les besoins sociaux. En effet la croissance économique et démographique demandait un encadrement et créait de nouveaux problèmes qui entraient partout ailleurs dans les attributions d'une administration régionale ou d'État. Pour ce faire, il fallait donc redéfinir des compétences dans des domaines concrets, identifier les problèmes posés et définir qui

devait les gérer en fonction des attributions anciennes les plus voisines.

Au cours du XXème siècle les premiers services avaient été mis en place grâce à l'appui des Coprinces et sur un financement des États voisins: école, services postaux et éditions de timbres, télégraphe puis téléphone, protection civile. Cela rendit les représentants et les services des Coprinces toujours plus présents et paternalistes, car ils assumaient de fait (toujours en double, administration française et administration espagnole) la gestion d'un État démunie de moyens financiers, de structures et de personnel administratif et technique compétent. Mais, avec le développement économique, cette omniprésence, cette nécessité constante du pacte et de la dépendance, ainsi que les insuffisances qui apparaissaient dans la gestion devaient forcément rendre de moins en moins supportable un système si empirique hérité du passé.

## La création de services d'État

Pour mesurer la nouveauté et l'effort que représentait la création des services d'état, il faut insister avant tout sur l'extrême jeunesse de l'économie andorrane dans sa forme actuelle. Les besoins de gestion administrative du pays étaient comparables il y a un demi siècle à ceux d'un modeste canton de montagne. La plupart des services courants étaient pris en charge par les communes, qui constituaient l'armature de l'économie et de l'organisation politique, ou bien directement par les Coprinces, à la demande même des Andorrans, avec essentiellement une école et un bureau de poste par village.

La croissance de l'économie et de la population avait pris tout le monde de court : pas de budget finalisé au niveau de l'État - dont certains pouvaient effectivement douter de sa réalité - et pas de compétences vraiment définies. L'Andorre pâtissait, et surtout le *Consell General*, de l'absence d'une structure de gestion administrative préexistante, même modeste, qui aurait pu former un noyau de cadres et de gestionnaires ayant des compétences professionnelles et de l'expérience, à partir de laquelle il aurait été possible de développer des services plus complets et plus ramifiés. Tout était à créer, à mettre en place et, la plupart du temps, il fallait de surplus affirmer d'abord les domaines de compétence des services de l'État (entendus alors comme services du *Consell General*) face aux services des Coprinces - ou mobilisés par eux depuis l'étranger - et des services privés qui avaient été les grands

bénéficiaires de ce laisser-faire<sup>48</sup>.

Avant 1970 ou 1972, selon les secteurs, les services administratifs d'État étaient réduits à leur plus simple expression ou bien ils étaient inexistantes: une poignée de policiers, dépendant des *Veguers*, quelques fonctionnaires de *Casa la Vall*, et c'est tout. Au total moins de trente personnes pour gérer et maintenir l'ordre dans un petit État de 25.000 habitants. Par exemple les services administratifs andorrans de l'éducation, de la santé, de la culture et des sports n'avaient que quatre personnes en 1972. La première bibliothèque publique nationale n'est ouverte qu'après 1972. D'abord de manière précaire, puis mieux installées à la fin des années 1970, la Bibliothèque et les Archives Nationales n'ont été créées qu'en 1974 et 1975.

Le Service de la Population, qui s'efforça comme premier objectif de regrouper et de publier annuellement des statistiques démographiques qui n'existaient pas (naissances, décès, etc.), n'est mis en place qu'en 1979. Créé également au cours de cette décennie et chargé de la protection et de la conservation du patrimoine andorran, le Patrimoni Artístic attendra 1983 pour avoir une loi qui le mette effectivement en situation d'agir, en définissant ses objectifs, ses droits et la notion de patrimoine applicable dans la Principauté. Il faudra attendre davantage pour que l'on publie le premier Bulletin Officiel, en 1989.

Malgré cette situation à peine croyable dans un pays développé européen, le retard fut comblé à toute allure et, dans les années 1970 et 1980, et les cadres andorrans se caractérisaient par leur extrême jeunesse. Presque tous les chefs de département ou de service avaient alors entre vingt-cinq et trente-cinq ans, avec une bonne formation de base (licenciés, ingénieurs, docteurs des universités françaises ou espagnoles), mais avec une inexpérience pratique, qu'ils comblaient avec une rapidité très grande: pas d'inertie ni d'encroûtement, au moins dans un premier temps. Autre avantage de la situation: le caractère moderne des solutions et de l'équipement mis en place, empruntant aux modèles des États voisins puis de la *Generalitat* de Catalogne, avec beaucoup d'empirisme et de pragmatisme. Il se dégageait alors une impression de "pays neuf", qui se forme et qui se structure.

Pendant ce temps, les services privés continuaient à être prestataires de services pour le compte du *Consell General*. Quand une structure administrative d'État

---

<sup>48</sup> - On en trouve de nombreux exemples, qu'il s'agisse des études d'avalanches -dont la compétence est revendiquée par la DDE de Perpignan et le CEMAGREF de Grenoble contre la décision du Gouvernement andorran de l'assumer lui-même-, de la protection civile ou de l'aménagement du territoire, et évidemment à propos de la politique d'immigration, de l'école et des médias.

était mise en place, par exemple les Travaux Publics et l'Équipement, on nommait d'abord un ou deux fonctionnaires pour concrétiser cette compétence. Le service commençait par affirmer son domaine et sa compétence concrète par la récupération des prérogatives. Mais, faute de services techniques, il commençait à agir en passant des contrats pour telle ou telle étude ou réalisation avec des services privés, souvent ceux qui agissaient auparavant dans ce même domaine et qui comblaient à leur profit le vide légal. Puis on formait du personnel, ou bien, plus simplement, on absorbait celui des services privés. Ainsi, peu à peu, le service public se trouvait assumé. La plupart du temps le cadre réglementaire venait après, renforçant définitivement la situation de fait.

Au cours de ces années de métamorphose plus que des questions générales sur les institutions ce sont de nombreux problèmes moins fondamentaux en apparence, mais en réalité très importants pour asseoir les mécanismes administratifs et de gestion, qui vont amener des changements dans la structure de la Principauté et faire que l'Andorre de 1990 soit très différente de celle de 1970.

Ces problèmes surgissent toujours à propos d'un cas concret à résoudre ou d'une lutte de compétences à son propos; par exemple, entre autres, le survol de l'Andorre par hélicoptère, ou la sécurité des remonte-pentes des stations de ski ou les questions liées à la protection civile. Ils peuvent être regroupés autour de deux thèmes: d'une part les rivalités entre institutions (paroisses, *Consell General* et Services des Coprinces) à propos des évolutions déjà évoquées et des redéfinitions des attributions opératives et, d'autre part, la mise en place proprement dite d'une administration et de services d'État, avec l'approbation de l'appareil réglementaire correspondant par le *Consell General* et validé par les *Delegats Permanents*.

Dans ce contexte, les mesures et les services qui visaient à encadrer l'immigration ou à couvrir les besoins en services sociaux et culturels ont toujours été les plus polémiques, quand ils ne se sont pas heurtés à la résistance des services des Coprinces. Cela vient de l'ambiguïté même de l'appartenance des Coprinces et de leurs services à deux États différents, la France et l'Andorre pour les uns, l'Espagne et l'Andorre pour les autres. Jusqu'à l'arrivée de nombreux Portugais, dans les années 1980, les deux collectifs de résidents étrangers les plus nombreux étaient les Espagnols et les Français. Jouant sur cette double appartenance, ils jouissaient de fait d'un statut privilégié et, oubliant parfois qu'ils étaient en territoire étranger, toute tentative de gestion directe par les Andorrans était considérée par certains comme une atteinte à leurs droits nationaux.

Jusqu'à la disparition de leur fonction en 1993, il y avait une grande confusion à propos du rôle réel des *Veguers* vis à vis des ressortissants français ou espagnols et des citoyens andorrans. Pour les Andorrans ils étaient censés être avant tout des autorités andorranes et représenter leurs Coprinces, mais une enquête nous a révélé que pour la plupart des ressortissants français et espagnols ils étaient perçus comme des consuls ou des ambassadeurs en Andorre, chargés de les protéger et de les aider lorsqu'ils croyaient être l'objet de discrimination de la part d'une institution "andorrane" (*Consell General*, Gouvernement ou *Comuns*), ou lorsqu'ils rencontraient des difficultés au cours de leur séjour.

Il est vrai que la confusion était permise, car il y avait des situations, des attitudes et des tics très curieux. Quelques exemples anecdotiques. Le *Veguer* français était toujours un diplomate du Quai d'Orsay, dont il continuait à dépendre puisque le secrétariat du Coprince à Paris était assuré par le Bureau pour l'Europe méridionale du Ministère des Affaires Étrangères français. Le *Veguerie* française et épiscopale n'étaient pas gardées par des policiers andorrans (dont les *Veguers* étaient pourtant les chefs) mais par des gendarmes français et par des gardes civils espagnols qui, bien que sans uniforme, y gardaient leur fonction, leur rang, leur hiérarchie et leur progression de carrière. La fête nationale andorrane, en septembre n'était jamais célébrée à la *Veguerie* française, qui célébrait cependant chaque année le 14 juillet, la fête nationale française, par une cérémonie et une réception obligée pour toutes les autorités andorranes. Même coutumiers, folkloriques ou finalement acceptés par tous bon gré mal gré, ce sont des faits ou des attitudes surprenants, qui pouvaient être admis autrefois, mais qui détonnaient en cette fin du XXe siècle.

Aux alentours de 1980, bien des services administratifs étrangers considéraient encore l'Andorre comme leur chasse gardée, même lorsque l'intrus était un service andorran. Il faudra pratiquement quinze ans pour effacer tout cela. Un exemple parmi d'autres : pour la première demande d'étude du risque d'avalanche en Andorre, en 1980, qui couvrait les secteurs del Serrat, du Madriu et de la station du Pas de la Casa-Grau Roig, les services compétents andorrans mirent en concurrence l'IEA, Institut d'Estudis Andorrans créé deux ans auparavant par le *Consell General*, et le CTGREF de Grenoble (plus tard CEMAGREF), qui dépendait d'un ministère français. Le projet de l'IEA fut préféré car moins coûteux, plus détaillé et plus complet. La Direction de l'Équipement de Perpignan, qui était en cheville avec le service d'étude grenoblois à qui il sous-traitait les études, fut assez directe, rappelant à l'ordre le préfet lui-même : cette étude sur l'Andorre, décidée par des services de la Principauté et

confiée à un organisme andorran, fut interprétée comme un empiètement sur les compétences des services français<sup>49</sup>. Comme on peut s'en douter, la coopération postérieure ne fut guère exemplaire.

Évidemment, après la mise en place du nouveau régime issu de la Constitution de 1993, toute cette mutation lente et patiente est devenue une page d'histoire. Malgré la situation enfin normalisée, la France et l'Espagne, ainsi que la Catalogne autonome restent de grands et puissants voisins, avec lesquels l'Andorre devra toujours compter et sur lesquels elle devra continuer à s'appuyer. D'autre part, quoi qu'elle fasse, la Principauté n'aura jamais tous les services d'un État (par exemple une université complète, ou certains services techniques d'intervention ou de recherche) à cause du coût, du manque de ressources humaines ou de demande sociale. Ses responsables le savent et connaissent le coût des opérations de prestige.

Mais, même dans ces domaines difficiles à assumer entièrement, on observe un effort pour contrôler la situation et les relations avec les services des États voisins. Les responsables andorrans ont été formés en France ou en Espagne et, lors des nominations à ces charges, un équilibre semblait recherché au cours de la période étudiée, autant pour des raisons d'équilibre politique (tel formé en France n'est certes pas francisé, mais il pourrait être pénétré d'influences et avoir forgé des amitiés que la France pourrait utiliser à des fins politiques, et vice-versa pour l'Espagne), que pour pouvoir connaître et contrôler à travers eux les interventions en Andorre des grands voisins lorsqu'il sera fait appel à eux.

## **L'administration centrale et le premier appareil réglementaire et législatif**

Les services administratifs généraux furent longtemps réduits à leur plus simple expression: un secrétariat du *Consell General* et quelques services plus spécialisés avec peu de personnel. La création d'un gouvernement permit de mieux structurer ces services administratifs, de les étendre à tous les domaines nécessaires à la gestion du pays et de donner à chacun un seul responsable. De 1981 à 1993, le gouvernement fut composé de quatre à six départements dirigés par des *Consellers* ou ministres, chacun ayant en charge un secteur de l'administration générale de l'Andorre. En 1993 ces

---

<sup>49</sup> - La lettre du 19 novembre 1980 adressée au Préfet dit textuellement: "Je me dois d'attirer votre attention sur le fait que le service compétent en la matière est la Direction Départementale de l'Agriculture, qui dispose à l'échelon national d'un organisme spécialisé à savoir la division nivologie du CTGREF à

départements étaient ceux de *Finances, d'Agricultura, Comerç i Indústria*, de *Serveis Públics*, de *Treball i Benestar Social*, d'*Educació, Cultura i Joventut*, de *Turisme i Esports*, ainsi qu'une *Secretaria Tècnica de Relacions amb la CEE*. Le siège du *Govern* et des *Conselleries* est situé au centre d'Andorra la Vella, dans un édifice administratif achevé en 1985.

Entre 1981 et 1993 un très grand nombre de règlements et de lois est promulgué. Pratiquement tous les secteurs qui concernent le territoire, la vie économique et la communication furent règlementés : la construction et l'urbanisme, l'achat de terres et d'appartements par des étrangers, la neige et le ski, les risques naturels ou le patrimoine, ainsi que la loi sur les parkings verticaux ou horizontaux, en 1983, la définition des normes de sécurité dans les immeubles ou la loi sur la protection civile en 1984, la loi sur les résidus solides, la loi sur les eaux et les minerais, la loi sur les transports publics, la loi sur la contamination atmosphérique et sur les nuisances sonores, la loi sur les normes des contrats publics en 1985, la réglementation de la radiodiffusion et la création d'un service de télécommunications d'Andorre, avec la réglementation correspondante, etc. Avec la *Llei d'Organització de l'Administració General* et, le 10 avril 1989, le *Codi de l'Administració*, la Principauté d'Andorre s'est trouvée dotée d'une structure et de normes administratives d'État quasi complètes.

## La conservation du patrimoine

Bien que tardive et longtemps sans normes administratives ni support législatif, la connaissance, l'inventaire et la conservation du patrimoine furent des préoccupations du *Consell General* et du Gouvernement au cours de ces années. Le mérite est d'autant plus grand que, dans plusieurs domaines, il fallait partir pratiquement de zéro. Certaines personnes ont joué un rôle déterminant, par passion personnelle ou par la haute idée qu'elles se faisaient du patrimoine et de l'identité andorranes<sup>50</sup>.

Les archives traditionnelles de l'Andorre étaient réduites à ce qui était contenu dans *l'armari dels sis panys*, l'armoire aux six serrures différentes (sept depuis 1978), encastrée dans le mur de la grande salle de la *Casa de la Vall*. Chaque paroisse

---

Grenoble."

<sup>50</sup> - Parmi elles Lúdia Armengol et Pere Canturri, à partir de 1977, puis Xavier Llovera qui lui succéda après 1985 à la tête du service du Patrimoine Artistique National d'Andorre.

possédait la clef d'une des serrures<sup>51</sup>. Il faut les sept clefs et la présence d'un *Conseller* de chaque paroisse pour pouvoir l'ouvrir. Les livres et les actes qu'elle contenait sont aujourd'hui déposés aux archives. Les archives nationales (*Arxius Nacionals*) ont été créées par le *Consell General* et inaugurées le 22 décembre 1975, avec deux sections: *Arxius Històrics* et *Arxius Administratius*, mais elles ne furent dotées de bâtiments propres que huit ans après.

La première bibliothèque publique avec vocation de bibliothèque de référence pour l'Andorre a été créée au début des années 1970; elle prenait le relai d'une autre bibliothèque plus modeste. Elle est devenue *Biblioteca Nacional* le 21 décembre 1974. En 1980 elle possédait environ neuf mille volumes et quarante mille dix ans après. Depuis la loi de 1981 sur les publications elle assure le dépôt légal et l'I.S.B.N. Après sa création elle était située à Andorra la Vella, dans le même immeuble que les archives et d'autres services culturels, près du bâtiment administratif du Gouvernement.

Le *Patrimoni Artístic* fut rattaché à la *Conselleria d'Educació i Cultura* du gouvernement andorran. Il fut créé à la même époque, à partir d'un service antérieur du *Consell General*. Le *Patrimoni Artístic* a aujourd'hui différents départements et services avec des techniciens qualifiés: archéologie, restauration, etc. Le 9 novembre 1983, le *Consell General* approuva une loi, la *Llei de protecció del Patrimoni Cultural Natural d'Andorra*, qui définissait le patrimoine national andorran et qui ouvrait un catalogue en vue de sa protection.

## **La gestion du territoire: un objectif économique et un instrument d'affirmation**

### **La situation de départ**

Qu'il s'agisse de l'aménagement du territoire ou de la gestion des forêts, la situation de départ qui précéda cette reprise en mains par une administration d'État n'était guère brillante ni favorable. De mauvaises habitudes s'étaient installées, dans la

---

<sup>51</sup> - En 1904, J.-A. Brutails écrit dans *La coutume d'Andorre*, page 73: "Les archives du Conseil général garnissent, dans la salle des délibérations, une armoire à six clefs confiées aux conseils des six paroisses. J'avais eu l'occasion de les voir très rapidement en 1887 ou 1888 et de constater, après d'autres, qu'elles étaient fort au-dessous de leur réputation. Au point de vue du droit, les archives des *comuns* sont plus intéressantes, si j'en juge par celles d'Encamp, où certains registres ont retenu mon attention." Malheureusement on ne peut plus vérifier cette affirmation, puisque *l'aiguat* de 1937 emporta la *Casa del Comú* d'Encamp avec tout ce qu'elle contenait.



société comme au sein des institutions élues andorranes. Après des siècles d'une gestion précise et cohérente de l'espace montagnard, l'absence de gestion était devenue la règle. Un libéralisme outrancier devenait insupportable à cause de ses excès et de son impact sur le territoire et sur le milieu. Il dérivait essentiellement de l'inadaptation des structures politiques et administratives antérieures et de leur incapacité à faire front aux questions nouvelles. Mais aussi, à leur décharge, il convient de souligner que l'indéfinition des compétences et la confusion des pouvoirs à tous les niveaux bloquaient les initiatives ou les décourageaient par avance, empêchant de mettre en place rapidement les normes réglementaires et les garde-fous nécessaires. Dans ce contexte, c'est un processus inhabituel qui prévaut en Andorre, puisque ce sont précisément les excès, spéculatifs ou écologiques, provoqués par ce vide légal qui justifient la création de structures de gestion et le vote de règlements.

Dans ce contexte, évidemment, le poids des situations acquises et des intérêts en place est considérable. Ils sont les plus divers. Entre autres, nous rappellerons les intérêts politiques et ceux des groupes de pression économiques.

La politique locale andorrane était alors exclusivement basée sur l'existence de réseaux et groupes politiques locaux, habituellement paroissiaux, sans programme politique bien défini si ce n'est la représentation et le soutien des intérêts privés ou collectifs des personnes et des cases qui les constituaient. Ils étaient liés par des relations souvent anciennes où se mêlaient les alliances familiales, les intérêts économiques, dont certains venaient de la vie pastorale, les réseaux d'amitié ou de prestations de services, ainsi que nous l'avons évoqué dans un autre ouvrage<sup>52</sup>. N'oublions pas non plus que la base électorale était très étroite, avec 3.211 électeurs en 1977 pour toute l'Andorre, entre 150 et 500 pour cinq paroisses au cours des années 1970. Dans ce cadre, on comprend que le poids de ces groupes familiaux ou d'intérêts soit très grand.

Comme le système institutionnel prive les Andorrans d'une réelle vie politique, du fait de l'étendue des pouvoirs et de la tutelle stricte des Coprinces, il est normal que les questions économiques et spéculatives prennent le dessus et deviennent la base du débat politique. D'ici à ce que ces petits groupes politiques, ces divers clans paroissiaux se transforment en groupes de pression pour utiliser la politique et la représentation publique comme moyen de faire aboutir leurs projets privés, il n'y a qu'un pas qu'ils franchirent progressivement presque tous. Si bien que la reprise en

main du pays se fait avec la présence de ces groupes d'intérêt à tous les niveaux de l'État, donc avec leur accord, mais en sauvegardant l'essentiel de leurs acquis. On pourrait parler d'une autorégulation.

Les entrepreneurs de travaux publics, les sociétés immobilières ou de promotion, le secteur hôtelier, le secteur bancaire, les importateurs et les grands magasins comptaient parmi les principaux groupes de pression qui agissaient directement sur le pouvoir politique, interférant avec les groupes précédents ou les pénétrant, créant donc un tissu complexe de relations et d'intérêts qu'il était difficile d'en démêler totalement les ramifications, mais dont l'évidence était telle que personne ne songeait à la mettre en doute.

Mais on voyait aussi les principaux propriétaires de terrains et jusqu'aux simples *caps de casa* qui franchissaient le pas et qui se lançaient dans la construction d'appartements, d'hôtels ou de commerces sur un de leurs terrains, et qui participaient aussi à ce jeu de pressions et de positionnements politico-économiques. Enfin, compte tenu de l'importance des investissements étrangers en Andorre et de la généralisation du système des prête-noms, il ne faut pas perdre de vue que derrière beaucoup de ces groupes andorrans il y avait des intérêts acquis extérieurs dont les principaux étaient français, catalans, espagnols ou britanniques, ou ceux d'Andorrans installés à l'étranger.

L'initiative privée sans entraves ou avec le minimum de contraintes était aussi favorisée en Andorre par le sentiment très aigu de la propriété et de son libre usage, par la tradition juridique catalane qui impliquait la libre disposition des biens privés et par l'inexistence de fait de l'État dans ce domaine. L'absence de cadastre, de registre public de la propriété ou de service des hypothèques en dérivait; elle rendait difficile le contrôle et la gestion du territoire. À côté de gens raisonnables ou d'autres qui allaient plus loin, mais dans le respect des normes morales de la société andorrane, il y eut bien des affairistes et des aménageurs à tout va, dont certains furent formés à l'école alpine française d'aménagement, dont les excès furent si critiqués en leur temps. Curieusement, à la même époque en Andorre, cette dernière référence était prise comme un gage de compétence et d'efficacité.

Au cours de la phase de mise en place de l'appareil d'État, ces conditions humaines et ces groupes d'intérêt demeuraient tout puissants, avec des représentants qualifiés au sein des conseils de *Quart*, aux *Comuns* et jusqu'au *Consell General*. On

---

<sup>52</sup> - Ouvrage cité plus haut: *Andorre, vie pastorale, société et gestion traditionnelle du territoire. XIXe-XXe*

peut imaginer les multiples pressions, dont certaines étaient condamnables, mais dont beaucoup étaient dues aux initiatives foisonnantes qui s'épanouissaient dans ce cadre idéal pour elles. Lors de la mise en place des services administratifs, c'est souvent au sein de ces groupes divers que l'on a trouvé une partie du personnel compétent pour occuper rapidement les postes de direction ou d'exécution qui étaient créés.

Dans une évolution comme celle qu'a connu l'Andorre au cours de ces vingt ans, il y a toujours en même temps la coexistence d'éléments de la situation ancienne et des éléments nouveaux. Le retard pris par les structures de gestion de l'économie, du pays et de la société était tel que la création des services et leur intervention se faisaient dans le mouvement, sans posséder encore toutes les données ni toutes les compétences, parfois même avant qu'un cadre juridique ne soit approuvé. La légitimité et l'expérience venaient au cours de la marche en avant.

Dans cette évolution, l'*Institut d'Estudis Andorrans* a été un de ces instruments d'intervention et d'étude<sup>53</sup>, comme l'ont été aussi d'autres structures (le CEMAGREF de Grenoble, les universités barcelonaises, des groupes privés andorrans, espagnols ou français). Il a agi indirectement par la formation théorique ou pratique de personnel andorran, et directement par des contrats d'étude dans des domaines sensibles.

## Vers une gestion du territoire

Au cours de la période 1981-1993, de la Réforme à la Constitution, le nombre de décisions affectant le territoire est tel que l'on va vers une gestion de l'ensemble du pays. La question est donc celle de la coordination ou de la mise en place d'un plan d'aménagement global ou, à défaut, d'une série de plans d'aménagement thématiques interactifs, par exemple concernant les forêts, les ressources énergétiques, l'élevage en montagne, le ski, le tourisme, les risques naturels, les routes et les voies de communication.

C'est une nécessité impérative car le territoire andorran est en soi une valeur économique, la seule qui échappe aux conditionnements extérieurs (comme l'est le commerce) et qui dépende exclusivement des Andorrans. De plus, après quarante ans de tout-commerce, l'Andorre avait besoin de changer d'image. Cela allait dans le sens

---

siècles, consultable à <<http://recerc.new.fr/>>

<sup>53</sup> - Essentiellement par le biais du groupe de géographie de Perpignan qui fut chargé pendant ces années cruciales des deux-tiers des études d'avalanches (et en particulier de tous les secteurs problématiques), de la cartographie des forêts et de l'étude de la mortalité due à la grande sécheresse de 1977-1978, du

d'une nouvelle vocation touristique et des souhaits des visiteurs qui séjournaient dans la Principauté. Par exemple une enquête auprès des visiteurs réalisée au cours de cette période montre que la création d'un parc naturel vient en première place de leurs souhaits, à toutes les tranches d'âge.

Pour sa part, la gestion des risques naturels implique une zonation et une gestion stricte du territoire. Les questions écologiques sont un dernier facteur à prendre en compte, à la fois à cause de la fragilité du milieu montagnard et de sa valeur, localement exceptionnelle - par exemple la vallée du Madriu qui sera classée quinze ans après au Patrimoine de l'humanité par l'UNESCO, ou la vallée de Sorteny -, ou plus simplement parce que certaines vallées ou biotopes sont représentatifs d'une situation moyenne. Il y allait aussi de l'image de qualité du pays, donc la valeur touristique qu'elles donnent si elles sont correctement traitées.

Au cours de ces années et encore en partie aujourd'hui, cela a posé ou aggravé les problèmes déjà évoqués, ceux des compétences, des relations et de la coordination entre institutions, ceux des moyens financiers et techniques, ceux des relations extérieures, donc indirectement de la représentation internationale de l'Andorre dans les organisations européennes ou mondiales qui traitent chacun des thèmes. Paradoxalement, dans cet environnement peu favorable, l'absence de législation ou de réglementation antérieures pouvait être considérée comme un atout, car elle permettait d'innover et de ne pas être prisonniers de contraintes et de règlements éventuellement inadaptés.

Enfin, ne perdons de vue que les préoccupations liées à l'organisation et à l'utilisation du territoire sont celles qui ont contribué le plus à configurer l'Andorre dans le passé, à travers son aménagement territorial, sa société et son régime intérieur, dans le cadre de la vie pastorale et de la société traditionnelle. En fait les questions qui touchaient à l'aménagement et à la gestion de leur territoire sont les seules compétences claires qui aient toujours appartenues aux Andorrans, celles pour lesquelles les Coprinces, de tous temps, leur ont laissé la bride sur le cou. Même le contrôle de la population et la sécurité ont échappé en grande partie aux Andorrans, mais jamais l'ordonnancement du territoire, depuis les premiers privilèges obtenus au Moyen-Âge.

---

premier rapport après les inondations catastrophiques de 1982. Des projets qui concernaient la population et les besoins sociaux n'ont pas eu de suite

## Un instrument d'affirmation

Au cours des années 1980, les questions touchant au territoire et toutes celles qui ont une forte imbrication avec lui, telles que le peuplement, la protection de la population et des activités économiques, les nouvelles utilisations de l'espace et du milieu dérivant du changement de civilisation et de mode de vie (motos et 4x4, chasse, évolution de la végétation en fonction du changement économique et du repli des activités agropastorales, etc.) ont été sans conteste des instruments privilégiés d'affirmation du nouveau gouvernement dans sa gestion administrative et du *Consell General* dans son nouveau rôle d'assemblée législative. Avec pragmatisme, ils permettaient d'étendre la capacité administrative et réglementaire, donc d'imposer des structures et des décisions andorranes, au dedans comme au dehors, dans un champ où les services des Coprinces pouvaient difficilement censurer ou faire traîner les choses, puisque, bien que s'agissant de questions nouvelles (par exemple les installations de ski, la sécurité des transports, les risques naturels et technologiques, les nuisances, etc..), elles étaient proches ou elles dérivait des thèmes traditionnels qui étaient dévolus aux Andorrans.

Nous avons vécu de près certains de ces combats ou participé à la mise en place de certaines de ces structures, et nous pouvons affirmer que la nécessité d'une nouvelle gestion du territoire, des habitants et des activités, à travers leur impact sur le territoire et sur le milieu, ou à travers la nécessité d'imposer des normes et de canaliser ces impulsions, ont été sciemment utilisés comme instruments d'auto-affirmation et de renforcement de l'action gouvernementale, donc, indirectement, comme une manière d'affirmer la nécessité de changements institutionnels plus profonds ou, du moins, de faire en sorte que les Coprinces et dans une moindre mesure les paroisses acceptent de fait des transferts de compétences, pour une meilleure gestion du pays et pour le plus grand bénéfice de sa population. Ils peuvent donc figurer parmi les instruments d'affirmation de la nouvelle Andorre, car ils démontraient ses compétences et donnaient des preuves de sa capacité à agir et à gérer.

Bref, selon les cas, ils permirent soit d'affirmer des compétences établies, soit à partir d'elles de déborder sur des domaines connexes, soit encore de poser la question des compétences entre le *Consell General* et les paroisses ou entre le *Consell General* et les Coprinces autour de cas concrets bien définis, où les autorités andorranes de l'intérieur pouvaient se placer en position de force. Nous rappellerons

les exemples de la sécurité et des risques naturels, où les velléités des services des Coprinces et de certaines paroisses ou de quelques *quarts* ont été bien vite balayées, les *Veguers* restant cantonnés dans l'ordre public, le *Delegat Permanent* français étant amené à collaborer ainsi que les paroisses, ces dernières gardant le privilège de zoner le territoire mais en tenant compte, bien sûr, des impératifs qui découlaient des normes ou des études destinées à les encadrer.

Après 1993, dans un contexte institutionnel nouveau, la gestion d'un territoire exigu et non renouvelable amènera une réflexion globale, avec l'aiguillon des mouvements écologistes andorrans. Sous de nouvelles formes, les Andorrans sont amenés à repenser les mêmes questions qu'autrefois à propos de la vie pastorale et à rechercher, toujours selon les potentialités et les limitations de leur territoire, de *la terra*, un nouvel ordonnancement du pays, de sa société (par les valeurs et par les orientations que supposeront ces choix), du rôle des institutions, bref, d'une certaine manière, une redéfinition de leur image et de l'identité de l'Andorre.

## La gestion de la population

Il fallut d'abord s'efforcer de connaître la population. Avant 1976 il n'y avait que des comptages grossiers, sans autres indications que le nombre d'habitants et leur nationalité. Puis il y eut un *cens permanent* qui améliorait la connaissance mais qui n'était pas exempt de défauts. Le premier recensement est récent puisqu'il date de juillet 1989. Il est évidemment lié à une volonté politique. Il fait suite à un rapport sur la population et la société andorranes demandé à Georges Tapinos, dont une des conclusions d'évidence était la nécessité d'une meilleure connaissance de ses caractères et de sa composition si l'on voulait asseoir des actions futures. C'était donc le prélude à la reprise en mains de la gestion de la population, de l'immigration et des besoins sociaux.

Le contrôle de l'immigration fut un souci permanent des autorités andorranes, mais nous avons vu qu'il était entravé par les questions de compétences entre les services des Coprinces et le *Consell General*. Il y avait trop d'intérêts en jeu, en Andorre comme en France et en Espagne, pour que ceux qui avaient le pouvoir de décider, c'est-à-dire les services des Coprinces, s'en dessaisissent de leur plein gré au bénéfice de ceux qui étaient pourtant les premiers intéressés. Nous avons souligné l'ambiguïté de la situation, qui ne trouvera de solution qu'avec la Constitution de 1993, à savoir la disparition des services des Coprinces, comme autorité de tutelle et de

décision, et le transfert de ces compétences à l'assemblée et au gouvernement andorrans, comme cela aurait dû être fait depuis au moins deux décades, si les deux plus grandes communautés - et les plus délicates à contrôler - n'avaient pas été précisément celles des deux Coprinces et des personnels d'autorité qui assuraient leurs services. De là les essais et les échecs d'une politique de gestion de la population, du travail et de l'immigration depuis 1982, date de la mise en place du premier gouvernement.

Les questions débattues au cours de cette période sont les droits de la personne (droits de l'homme), et en particulier le droit d'association. La question de la nationalité et celles de l'enseignement et de l'andorranisation, qui sont liées, furent aussi au coeur du débat, dans le microcosme politique comme dans la société. Ce fut le thème des premières *Diades Andorranes* de l'UCE (*Universitat Catalana d'Estiu*) de Prades, en 1988, 1989 et 1990. On voit donc que par le biais de la gestion de la population, qui était par ailleurs nécessaire et urgente compte tenu de la croissance démographique et des retards accumulés, se posaient des problèmes de fond : l'accès à la citoyenneté, la séparation des pouvoirs, les relations avec les États voisins, jugées trop "privilegiées" par les Andorrans, les droits sociaux et politiques des diverses communautés qui résident dans la Principauté, dont principalement ceux de la communauté andorrane.

## **Les déficits sociaux: les droits de la personne**

La question des droits de l'homme est un autre grand thème qui secoue et divise la société andorrane au cours des années 1980. Il s'agit surtout de la reconnaissance du droit d'association et des droits syndicaux et politiques. C'est toute la question de la mise en place des contrepouvoirs, élément indispensable dans une démocratie. D'abord clandestin, puis ouvertement déclaré mais non reconnu, la création d'un syndicat est au centre des débats. On parle moins - conservatisme social et Coprince épiscopal obligent - des autres droits de la personne, dont certaines absences affectent également les Andorrans. Le résultat de ces campagnes est une sorte de culpabilisation collective des Andorrans de souche, qui doivent faire front à toutes les critiques, dont le rapport du Parlement de Strasbourg et la condamnation en bonne et due forme à travers une résolution du Conseil de l'Europe.

Les Andorrans en arrivent à perdre de vue qu'ils sont les premiers lésés par la

situation politique et sociale, puisque le blocage de la réforme et l'immobilisme politique des Coprinces leur nient les droits les plus élémentaires : démocratie, droit à l'identité, droit à l'éducation et jusqu'au droit d'expression puisque la censure des Viguiers sur les publications de presse et sur les spectacles était toujours en vigueur, sans législation ni code de référence, même si elle n'était que rarement appliquée<sup>54</sup>.

## L'état civil, le mariage civil et le divorce

La Principauté d'Andorre est un État confessionnel où le catholicisme est religion d'État. Mais, en dehors de ce fait qui implique que les autres religions, si elles sont tolérées, ne bénéficient d'aucune reconnaissance ni support, il y a des conséquences qui limitent beaucoup les droits de la personne. L'état civil n'était pas tenu par les services des *comuns* ou du gouvernement, mais par les curés des paroisses: c'est le registre de l'église qui tient lieu de registre civil. Qui ne passe pas par l'église catholique (autres religions ou athée) n'a pas d'existence officielle. Qui ne se marie pas à l'église ne peut se marier ou être considéré comme tel, à moins d'aller se marier à l'étranger, en général à la mairie de la Seu d'Urgell. C'était la situation inverse de ces États américains qui ne reconnaissent pas le divorce, ce qui amène leurs citoyens à aller dans un autre État plus tolérant pour pouvoir se séparer. En Andorre ce sont les couples qui souhaitaient se marier en dehors de l'église qui devaient changer d'État pour pouvoir être officiellement liés, bien que non reconnus par leur propre État.

Il ne faut pas croire que ce soit un fait anecdotique ou isolé, puisqu'entre janvier et août 1992, vingt-cinq couples se sont mariés civilement à la Seu d'Urgell, soit un par semaine. C'était possible chaque fois que l'un ou les deux conjoints n'était pas Andorran. Si les deux conjoints étaient de nationalité andorrane et résidents dans la Principauté ils avaient le choix entre le mariage à l'église ou vivre ensemble sans légaliser leur situation, même contre leur volonté. Lorsqu'il y avait des naissances elles devaient être inscrites sur le registre paroissial tenu par le curé. Dans le cas de fils de couple réguliers mais non mariés à l'église, les parents doivent fournir un acte notarial de reconnaissance de paternité puisque, n'étant pas passés par l'église, ils n'étaient

---

<sup>54</sup> - Nous avons été le témoin d'un épisode anecdotique mais significatif. Un groupe de chanteurs nord catalans, l'Agram, devait se produire à Andorra la Vella pour la fête. Il fallut envoyer par avance la liste des chansons aux *Veguers*, pour accord préalable. Toutes étaient des chansons traditionnelles catalanes. L'accord revint, avec une chanson interdite par le *Veguer* épiscopal Francesc Badia, comme attentatoire à la dignité de la religion: il s'agissait d'une chanson traditionnelle, connue de tout le monde, "*Les nenes maques*" où il était question, simplement par allusions, de leur confession particulière par un déluré



pas considérés comme officiellement mariés. Par ce biais, on peut avoir indirectement une idée du nombre de personnes affectées: toujours pour les sept premiers mois de 1992 et pour trois paroisses (le quart de la population de l'Andorre), neuf enfants sont dans ce cas, contre quatre-vingts issus de couples dont le mariage était reconnu.

Avec humour, Joana Viusà parlait de "*divorci a l'andorrana*" dans un article dans le journal barcelonais *Avui*<sup>55</sup>, en 1987. Elle faisait allusion à une enquête de la revue andorrane *Línia Andorra*, d'où il ressortait que 95% des andorrans et 98% des résidents souhaitaient l'instauration du mariage civil, et la reconnaissance du divorce pour respectivement 90% et 94% des enquêtés. En 1986 il y eut 138 couples mariés en Andorre, dont un tiers célébrés à l'extérieur de la Principauté. Selon l'étude, 20% d'entre eux aboutiront à la séparation de corps ou au divorce sans qu'il n'y ait une issue légale possible. Pour certains couples mariés à l'église le divorce pouvait se faire par le biais d'une décision de nullité canonique, pour les autres il n'y avait pas de solution en Andorre.

Cet état de faits affectait l'ensemble de population résidente, mais c'étaient les citoyens andorrans qui en supportaient les plus grands préjudices puisqu'ils étaient piégés dans leur propre pays. Deux questions différentes se posaient en réalité: d'une part l'instauration d'un état civil laïque et obligatoire tenu par les autorités administratives territoriales, ce qui aurait pour effet d'améliorer le suivi de la démographie, de mettre sur un pied d'égalité toutes les religions et d'éliminer bien des situations contraignantes et coûteuses pour beaucoup de couples et, d'autre part, l'instauration du mariage civil. Mais comme cette seconde décision impliquerait aussi à terme la reconnaissance du divorce, il y avait un blocage de la part du Coprince épiscopal. Nous verrons plus loin, à propos de la dernière étape dans la négociation de la Constitution, que ce point fut l'argument qu'il mit en avant pour obtenir un droit exorbitant, le droit de veto préalable sur toutes les lois à travers le Conseil Constitutionnel, allant jusqu'à menacer de renoncer à son statut de Coprince s'il n'avait pas de garanties sur cet aspect.

La question qui se poserait inéluctablement au nouveau régime andorran était celle du passage à un État laïque, ou du moins détaché de l'église catholique, afin de mettre tous ses citoyens sur un pied d'égalité, sans discriminations, donc de respecter les termes mêmes du texte constitutionnel. En réalité il s'agissait de définir le rôle d'un Coprince-évêque dans un futur État laïque et tolérant, ou dans un État qui déciderait

---

"*Mossen Mateu*". Rien n'y fit et le récital eut lieu sans la chanson censurée, ... en 1978.

d'adopter une législation semblable à celle de la plupart des États européens. Outre le divorce, il y avait aussi en arrière-plan la contraception, la légalisation de l'avortement, la reconnaissance (et le soutien?) des autres religions ou l'abandon de la religion d'État.

## La protection sociale et le logement

Si, vers 1980, la protection sociale minimale était assurée, en particulier la sécurité sociale et l'accès aux soins pour les assurés, les services et les prestations sociales étaient très déficientes en Andorre, en règle générale. Le plus préoccupant n'était pas le niveau et la qualité des prestations, mais le fait qu'une partie notable de la population résidente y échappait, surtout les travailleurs immigrés aux plus bas salaires et leurs familles. De plus, avec l'absence de politique cohérente de l'immigration, avec souvent des quotas limités alors que la demande interne du marché du travail était très forte et que les contrôles étaient déficients, tout portait à l'existence d'une masse importante de population flottante : immigrés clandestins et personnes qui, après leur temps de séjour autorisé, se retrouvaient en situation irrégulière. Leur nombre a varié au cours des années 1980, pour croître progressivement. Des polémiques ont opposé les diverses sources, patronales, syndicales, institutionnelles, d'organisations caritatives, les fourchettes allant de deux mille à six mille<sup>56</sup> travailleurs.

Quelle que soit la vérité, ce sont des chiffres très importants puisque la population était alors de 45.000 à 55.000 habitants, soit 10% de la population totale et près de 20% des actifs. Parmi eux, en 1991, le groupe le plus important était celui des Portugais, suivi des Espagnols. Selon le syndicat andorran SAT, le secteur qui absorbait le plus de clandestins était l'hôtellerie, puis venaient les services et le bâtiment. Interrogé sur la réalité et le nombre de clandestins dans l'hôtellerie, Antoni Cornella, président de l'*Unió Hotelera de les Valls d'Andorra*, le syndicat patronal du secteur, déclarait sans détours: "*Si ho coneguéssim, tampoc ho fariem públic, ja que ens estan perseguint amb sancions degut a la il·legalitat dels nostres treballadors*"<sup>57</sup>. Compte tenu de leur situation, outre la précarité de l'emploi et les salaires inférieurs qu'ils étaient contraints d'accepter, ce qui avait des répercussions à la baisse sur les

---

<sup>55</sup> - Joana Viusà: "*Els andorrans reclamen el dret al matrimoni civil i al divorci.*" *Avui*, 26/04/1987.

<sup>56</sup> - Article de Marisol Fuentes, *Diari d'Andorra* du 01/11/1991 : "*Al voltant de sis mil persones treballen de manera il·legal al Principat. Bona part d'aquests treballadors clandestins són de nacionalitat portuguesa. L'hosteleria és el sector més afectat, segons Antoni Roig, del Sindicat Andorrà de treballadors.*"

<sup>57</sup> - id.

autres salaires des mêmes secteurs et sur le marché de l'emploi, ils ne pouvaient bénéficier de la sécurité sociale ni de l'assistance sanitaire et sociale, il leur était difficile de signer un contrat de location de logement et ils ne pouvaient guère non plus prétendre à une vie familiale normale.

Bien que moins visible pour le touriste, la réalité de l'Andorre pauvre et de la détresse sociale était une évidence et, jusqu'aux années 2000, malgré quelques ministres de bonne volonté, peu de chose a été fait pour ces milliers de laissés pour compte. Logement à l'année dans des roulottes, entassement d'une famille, voire de plusieurs familles dans des logements de taille insuffisante et parfois insalubres, difficultés de vie, nécessités vitales mal couvertes (nourriture équilibrée et/ou suffisante, habillement, chauffage et logement), ce sont des faits suffisamment courants et apparents pour être vus par qui souhaite les voir.

Cette situation fut évoquée avec beaucoup de force et de pudeur par Agustí Font, président de Caritas en Andorre, dans une communication<sup>58</sup> présentée à la *II Diada Andorrana a l'UCE de Prada*, en 1989: "*La crisi de l'habitatge és una crisi forta al nostre país. És clar que parlem d'un pis social que vol dir una casa assequible i possible, encara que sia amb massa esforç, en la majoria dels immigrants. Viure en càmpings, fet que algunes vegades hem denunciat, l'amuntegament de famílies en un sol pis, evidentment insuficient per a una vida elementalment humana, uns preus de lloguer que s'emporten la major part del sou, la impossibilitat, per tant, de pensar que un dia, amb molt d'esforç es podrà dir casa meva.. És difícil de parlar d'integració, d'assimilació en aquestes circumstàncies.*"<sup>59</sup> Il ajouta dans le débat qui suivit: "*El debat s'està portant al nivell de la rendibilitat, dels números, i s'aparta de les persones que avui, en nombre important, estan vivint en condicions que cap de nosaltres voldria. Em fa la impressió que no baixeu a la realitat. S'ha de donar la mà a qualsevol i veure els pisos on vieuen deu persones, i tot això. No es pot admetre que hi hagi un creixement com el d'ara, amb unes rendibilitats que no s'han perdut, i que es continua pagant ho amb aquest preu. La vergonya és aquí.*"<sup>60</sup> Il précise à un incrédule: "*La majoria dels que conec jo, de la massa treballadora que hi ha als hotels i segons quins llocs dels comerços, són els de cinquanta mil pessetes [de salaire mensuel]. I els descompten, encara, una part per a la pensió. Hem de ser realistes. Són aquests que tenen nanos.*

---

<sup>58</sup> - Agustí Font: "*Migració i problemàtica social*", *Els moviments migratoris a Andorra*, éd. Maià, Andorra la Vella, 1991, 91-100.

<sup>59</sup> - id., p.98.

<sup>60</sup> - ibid., p.118.

*A més, l'enfrontament de dues comunitats és a la cantonada si no se solventa. (..) Per informació, hi ha hagut, en dos anys, molta gent empleada per un nombre determinat de magatzems, que no vull dir, en què els feien treballar set dies per setmana, dotze hores per dia, sense dies de festa, per cinquanta mil pessetes al mes. En aquell moment ho vaig demanar al cap de govern: prenem els inspectors i anem a buscar-ho? Vull dir: no fem demagògies perquè la realitat existeix i s'ha de mirar.*"<sup>61</sup>

L'Andorre manque de logements sociaux. Les prix très élevés des loyers et l'étroitesse du marché locatif non touristique écartent de la possibilité d'avoir un logement décent la plupart des travailleurs immigrés du bâtiment ou des services et leurs familles. Cette question est très rapidement et évoquée en terme très vagues dans le discours-programme du chef du gouvernement en 1990, sans mesures concrètes ni de cadre législatif prévu. Le problème est qualifié de difficile et complexe, il demanda "*la conscienciació de tots els òrgans institucionals del País*" et la collaboration de tous. Rien d'autre. Cependant, la question est évoquée pour la première fois<sup>62</sup>, les conditions de logement de beaucoup d'habitants sont qualifiées "*d'anormals*" et le gouvernement reconnaît que la question peut affecter la "*convivència harmònica*" si on n'y apporte pas remède. Les premiers bâtiments de logements sociaux, lancés en 1991 à Encamp, sont dûs à l'initiative privée d'une fondation bénéfique catholique créée à cette occasion.

## Le droit d'association

Bien que très débattue dans la presse andorrane et espagnole, dans la société andorrane et même au Conseil de l'Europe où elle a fait l'objet d'un rapport parlementaire, la question du droit d'association est en fin de compte moins importante que les questions sociales, malgré ses évidentes implications économiques et politiques, car, dès 1988 son issue positive semblait inéluctable. Une loi sur les droits de la personne fut promulguée le 23 mars 1989, qui reprenait le texte de la Déclaration

---

<sup>61</sup> - *ibid.*, p.120.

<sup>62</sup> - "*Una de les primeres consideracions - possiblement la més urgent - que es planteja el meu Govern és la problemàtica de l'habitatge. Per ésser, tal volta, una mica prematur, no puc encara donar xifres a aquesta M.I. Assemblea, sense el risc que no siguin del tot exactes, però tots sabem que un nombre important de les persones que viuen a Andorra es troba habitant en condicions que, segons les dades dels organismes institucionals competents, s'han de qualificar d'anormals. I a tots ens consten les dificultats existents per trobar un habitatge de lloguer. La solució a aquest problema és, certament, difícil i complexa. Requereix la conscienciació de tots els òrgans institucionals del País, àdhuc en les més altes jerarquies (...). Els demano la seva col·laboració, per, tots junts, procurar resoldre amb absoluta urgència un problema de justícia social i, per tant, d'interès per a la convivència harmònica en aquesta terra andorrana.*" Discours-programme d'Òscar Ribas, 06/02/1990, p.5.

Universelle des Droits de l'Homme. Sa mise en pratique était conditionnée par la réforme souhaitée des institutions. La question des droits de l'homme, du droit d'expression et du droit d'association avaient été mis au programme de l'université d'été d'Andorre, un cycle de conférences organisé par le gouvernement lui-même. D'ailleurs, bien qu'il-légal et clandestin jusqu'en 1990, le syndicalisme andorran ne fut jamais inquiété. Il ne fut jamais pris non plus comme interlocuteur et resta privé de son arme principale puisque la grève était il-légale. La mise en pratique du droit d'association fut inscrite dans une des lois de fin 1993, en application de la Constitution.

## Le droit du travail et la reconnaissance des syndicats

Pendant cette période de transformation et jusqu'à la Constitution le droit du travail était régi en Andorre par une série de textes et de décisions ponctuelles qui laissaient trop de points essentiels sans normes légales. Même pris dans leur ensemble, ils ne constituaient pas un réel code du travail. L'assemblée du Conseil de l'Europe se montra "spécialement préoccupée par les problèmes qui se posent dans le domaine du droit du travail et de la législation sociale" et invita les Coprinces et le *Consell General* "à faire un effort pour adapter le droit du travail et la législation sociale aux normes européennes"<sup>63</sup>.

En effet, les travailleurs étaient pratiquement sans protection face aux décisions de leurs employeurs. Le plus grand arbitraire régnait quant aux contrats d'embauche et aux licenciements, qui étaient pratiquement libres, avec seulement quinze jours de préavis. Les recours étaient impossibles dans la pratique. L'absence de légalisation des syndicats, de droit de grève, d'une personne ou d'un organisme qui puissent interposer des recours (médiateur, défenseur du peuple, syndicat...) et être entendus des autorités laissait les salariés dans les mains des employeurs<sup>64</sup>. Ceux-ci, par le biais de leurs associations corporatives qui étaient reconnues et qui constituaient des groupes de pression puissants et de véritables syndicats patronaux par secteurs, étaient maîtres du jeu et pliaient jusqu'aux années 2000 à leur convenance le *Consell General* et les gouvernements successifs. Le grand nombre de clandestins,

---

<sup>63</sup> - Résolution 946 du Conseil de l'Europe, du 11 mai 1990.

<sup>64</sup> - Dans un article de Glòria Gurdó, " *El feudalisme laboral d'Andorra* ", publié dans l'*Avui* du 21/06/1988, une semaine après l'annonce de la création clandestine du premier syndicat ouvrier en Andorre, on pouvait lire: " *Una legislació insuficient és causa de mil abusos. Els treballadors andorrans no troben feina perquè són més exigents. Els estrangers no gosen fer cap reclamació per por de les represàlies.* "

ouvertement embauchés et parfois déclarés à la sécurité sociale par leur employeur, jouait dans le même sens, interdisant de fait toute velléité de résistance, même avec l'appui du syndicat récemment créé.

Le groupement patronal le plus puissant était l'*Unió Hotelera*, qui regroupait la majorité des entreprises du secteur. Créée en avril 1961 pour être une coopérative hôtelière d'achats, ce qu'elle n'a jamais réussi à réaliser, elle devint en fait un instrument de promotion touristique, comblant en cela des lacunes des pouvoirs publics et, surtout, un syndicat patronal de l'hôtellerie<sup>65</sup>. Elle diffusait des informations auprès des adhérents, elle négociait globalement avec les entreprises de services, avec les banques pour les prêts et les taux d'intérêts consentis au secteur. C'était et elle demeure un groupe de pression bien organisé et très influent. Il défendait les intérêts de la corporation auprès de l'administration et du pouvoir politique, par exemple lorsqu'il s'agissait des prix, du coût de l'énergie, de la politique sociale ou des quotas d'immigration<sup>66</sup>. À ce titre il outrepassait largement le rôle d'un syndicat patronal pour jouer un rôle de lobby politique. Son action était d'autant plus efficace que les syndicats étaient interdits en Andorre, mesure qui, dans ce cas, n'affectait que les syndicats ouvriers et les autres groupes de pression.

Dans ce contexte il n'est pas étonnant que l'émergence du syndicalisme ait été difficile et très tardive. Les premières protestations se manifestèrent au début des années 1980, hors de la Principauté, après la création d'un gouvernement en Andorre et l'arrivée au pouvoir en Espagne d'un gouvernement socialiste. Lors d'une réunion à la mairie de la Seu d'Urgell en mars 1982 de l'Institut d'émigration espagnol, dépendant du ministère du travail madrilène, les résidents espagnols en Andorre protestèrent<sup>67</sup>. Une représentation de cet institut fut reçue par le chef de gouvernement andorran pour lui proposer une convention: ouverture d'un bureau du travail espagnol en Andorre, à la *Veguera* episcopal, qui jouerait le rôle d'un consulat et d'une assistance juridique, mise en place d'un système global d'embauche avec des conventions passées entre

---

<sup>65</sup> - Josep Maria Bricall le signale et insiste déjà sur ces aspects en 1975 dans son ouvrage *Estructures i perspectives...*, p.147.

<sup>66</sup> - On pouvait lire en grosses lettres dans le *Diari d'Andorra* du 20 juillet 1991 ce titre: "*La Unió Hotelera podria prendre mesures de força si no es negocien les quotes d'immigració.*" On lit dans l'article: "*L'assemblea extraordinària de la Unió Hotelera de les Valls d'Andorra va decidir ahir emprendre mesures de força si no properen els recursos sobre immigració presentats a les altes instàncies del país i si no hi ha possibilitat d'asseure's a negociar amb les autoritats competents.*" Ils furent d'ailleurs reçus par le Chef du gouvernement. Plus loin il est signalé: "*A costat del recurs de queixa general presentat per la Unió Hotelera a les Delegacions Permanents dels Coprínceps, i dels dos presentats al Consell General, es pensa enviar mig miler de recursos individualitzats.*" On n'hésite donc pas à utiliser comme arme politique l'arbitraire recours aux Coprínceps pour paralyser l'action du gouvernement et le décret voté par l'assemblée élue et les faire céder.

employeurs andorrans et gouvernement espagnol, introduction d'une allocation de chômage et création d'une "*Casa de Espanya*" pour les immigrés en Andorre. C'était mal connaître la situation et les attitudes dans la Principauté; c'était aussi se tromper d'interlocuteurs.

En décembre 1986, lors de la remise de la *qüèstia*, le Coprince épiscopal avait abordé la question des conditions de travail: "*Crec que la nostra comunitat ja té prou mitjans per a millorar les condicions laborals i de seguretat dels treballadors, que aporten el seu esforç diari a la construcció del país*"<sup>68</sup>. À la même époque, entre 1986 et 1989, le gouvernement espagnol exerça également des pressions sur son homologue andorran afin qu'il reconnaisse les droits syndicaux, en contrepartie de son support lors des négociations avec la Communauté Européenne. Il est vrai que l'A.R.A. (*Associació de Residents d'Andorra*), association qui devait donner naissance au premier syndicat andorran, constituée essentiellement d'Espagnols, était très proche de l'U.G.T. (Union générale du travail), un syndicat espagnol d'obédience socialiste, alors très lié à ce parti et au président Felipe González.

Il fallut attendre mars 1988 pour qu'un syndicat clandestin se constitue, le S.A.T. (*Sindicat Andorrà de Treballadors*). La presse de Barcelone et de Perpignan se fit l'écho en juin 1988 de cette création et des protestations du gouvernement andorran contre cette "ingérence étrangère". Ce n'est qu'en 1990 que le S.A.T. fera ouvertement une assemblée générale en Andorre. Il fut constitué en Andorre puis présenté à la Seu d'Urgell, sous les auspices de syndicats espagnols (U.G.T.) et français (C.F.D.T. et F.O.). Dès sa création, c'est chez les ressortissants espagnols qu'il recruta la plupart de ses membres (sur environ 22.000 actifs en Andorre, 17.000 étaient Espagnols, 2.000 Andorrans, puis venaient les Français et les Portugais, dont le nombre devait augmenter très rapidement dans les années qui suivirent, jusqu'à devenir le second groupe). Il se heurta dès le début à l'opposition des syndicats patronaux : les entrepreneurs de la construction et du commerce lançèrent aussitôt une campagne de signatures contre cette création et conseillaient vivement à leurs employés de ne pas s'affilier à ce syndicat

Les autorités andorranes refusèrent toujours de reconnaître le S.A.T., considérant qu'il s'agissait d'une ingérence étrangère en Andorre et d'une pression directe des syndicats espagnols, jouant sur le fait que certains dirigeants avaient la

---

<sup>67</sup> - Il s'agissait de l'ARA, *Associació de residents a Andorra*.

<sup>68</sup> - Discours du Coprince Joan Martí i Alanís, la Seu d'Urgell, le 08/10/1986, cité par Joana Viusà dans l'*Avui* du 09/10/1986.

double affiliation S.A.T./U.G.T., et déplaçant le problème sur le plan politique. Dans son discours-programme<sup>69</sup> en février 1990, le chef du gouvernement andorran critica explicitement les options faites en dehors "*de la perspectiva andorrana*". Il établit un lien entre les Andorrans, minoritaires chez eux, et le fait qu'un secteur économique particulier (allusion aux syndicats) puisse avoir une influence politique décisive. La même objection n'était pas faite à l'encontre les associations patronales, par définition andorranes. Celles-ci étaient évoquées à travers l'égalité nécessaire entre les secteurs du travail et de l'entreprise. Mais c'était un vœu pieux, puisqu'aucune mesure ni calendrier concrets n'étaient évoqués.

La réponse du berger à la bergère fut la constitution officielle (mais toujours illégale) du SAT le 8 mars suivant dans la salle des congrès de l'hôtel Roc Blanc des Escaldes, en présence des présidents des deux principaux syndicats espagnols. Parallèlement à la demande d'ouverture du processus constitutionnel adressée aux Coprince, un avant-projet de loi sur les associations politiques et syndicales était discuté au *Consell General*. Il tardera trois ans. Plus qu'une décision d'aboutir rapidement, il s'agissait plutôt, comme pour la loi sur les droits de la personne, de donner une preuve de bonne volonté et, compte tenu des fortes implications que de telles décisions pouvaient avoir sur la politique intérieure, de conditionner la solution définitive du problème à l'instauration d'un nouvel ordre institutionnel en Andorre, donc de retourner vers les Coprince la pression intérieure et extérieure<sup>70</sup> que l'on exerçait sur le *Consell General* et sur le gouvernement.

---

<sup>69</sup> - "*Les associacions professionals, els sindicats, són un altre dels temes plantejats actualment i dels quals s'ha parlat molt, a vegades sense el degut criteri bàsic que és fer-ho des de la perspectiva andorrana. (...) Som conscients, és clar, que s'ha d'avançar en aquesta matèria i és del tot equitatiu que els sectors laboral i empresarial puguin actuar pels seus interessos, però també és equitatiu que els objectius polítics i institucionals d'un País siguin absolutament respectats. El bé general priva per damunt del d'uns sectors econòmics, siguin aquests quins siguin. Som una comunitat atípica. Som una minoria en el nostre País. No ens podem permetre - i això ha d'ésser entès per tothom per de pura lògica - que un determinat sector econòmic, el que sigui, pugui arribar a tenir una influència decisiva en el tarannà polític institucional. Per tant, s'ha d'ésser original, cal trobar un sistema que, tot i permetent la defensa dels interessos sectorials, salvaguardi els nacionals.*" Discours-programme présenté devant le *Consell General*, Óscar Ribas Reig, p.6-7, 06/02/1990.

<sup>70</sup> - D'une manière imprudente et un tantinet démagogique, peut-être sous la pression des intérêts espagnols, le Coprince épiscopal Joan Martí i Alanís avait reçu Antoni Roig, secrétaire du S.A.T. et avait fait une déclaration à la presse. Selon un article de Glòria Gurdó dans l'*Avui* du 09/03/1990: "*Alanís va declarar que està totalment a favor de les associacions de tota mena i que aquest era un tema pel qual la mitra ha lluitat durant els dos últims anys. "Si bé no s'han presentat peticions per fer partits polítics, si que s'ha fet una petició sindical, i és lògic que es posi en marxa" va dir el bisbe.*"



## Les déficits sociaux: la nationalité

### L'accès limité à la nationalité

L'accès à la nationalité andorrane a toujours été limité. C'est une constante de la politique du *Consell General*, autant par tradition que par conservatisme puis, après le décollage économique, pour réserver aux Andorrans résidant dans la Principauté le bénéfice des transformations économiques. Il y avait aussi un souci latent d'autoprotection contre l'extérieur puis contre l'avalanche d'immigrants, qui mena le groupe andorran d'origine vers des attitudes de fermeture et d'isolement. Dans le contexte de l'économie et de la société traditionnelles, nous en avons expliqué les raisons et les mécanismes dans un autre ouvrage<sup>71</sup>.

Pendant longtemps cette limitation concerna aussi les fils des Andorrans de la diaspora. Le décret du 17 juin 1939 sur la nationalité andorrane était excessivement limitatif. Il précisait qui était Andorran ou pouvait prétendre à la nationalité andorrane:

- les personnes nées en Andorre de père andorran,
- les femmes étrangères mariées à un Andorran, qui pouvaient opter pour la nationalité andorrane ou garder la leur au moment du mariage,
- les femmes andorranes qui n'étaient pas *pubilles*, mariées à un étranger, pouvaient garder leur nationalité ou opter pour celle de leur mari,
- la *pubilla* pouvait donner la nationalité andorrane à son mari s'il était étranger, sous réserve qu'il renonçât à sa nationalité d'origine;
- les fils de parents étrangers seront Andorrans à la troisième génération (donc les petits-fils, dits communément "*andorrans de tercera*"), sous réserve d'un séjour ininterrompu des trois générations en Andorre.

Les fils d'Andorrans nés à l'étranger en étaient exclus s'il ne revenaient pas résider en Andorre de manière ininterrompue pendant toute leur enfance jusqu'à leur majorité. Les règles furent assouplies ensuite, permettant exceptionnellement l'acquisition de la nationalité andorrane par les étrangers qui possédaient vingt ans de séjour ininterrompu en Andorre et aux fils de père et mère andorrans nés à l'étranger.

À partir de 1975 on constate une volonté de contrôle quantitatif et qualitatif de

---

<sup>71</sup> - *Andorre, vie pastorale, société et gestion traditionnelle du territoire. XIXe-XXe siècles*, 2010, 374 p., consultable à <<http://www.recerc.new.fr/>>

l'immigration. À ce moment là les Andorrans ne représentaient que 20,2% de la population totale (5.517 sur 27.288 lors du premier comptage complet de 1976), les *nats a Andorra* presque 10% (2.608 jeunes nés en Andorre, qui se trouvaient écartés de la nationalité andorrane, soit l'équivalent de la moitié des citoyens andorrans de tous âges). Les étrangers pratiquement écartés de l'accès à la nationalité constituaient les 70% restants.

Par décret du 11 mars 1977, promulgué par les *Delegats Permanents* sur proposition du *Consell General*, un nouveau code de la nationalité, très restrictif, permettait l'accès à la citoyenneté andorrane aux fils d'étrangers nés en Andorre avant 1975, sous des conditions strictes de résidence. Il excluait de l'acquisition de la nationalité les résidents adultes et la seconde génération née après 1975: "*les personnes nascudes a Andorre després de l'1 de gener del 1975, fils de pare i mare estrangers, seguiran l'estatut personal de llurs pares*"<sup>72</sup>. On ne peut que difficilement imaginer une législation plus malthusienne à propos de l'acquisition de la nationalité. En outre, elle ne pouvait que provoquer des injustices et des cas sociaux insolubles, tels que des familles coupées en deux, avec des enfants nés en Andorre, y résidant et ayant les mêmes parents, qui seront ou non Andorrans selon qu'ils seront nés avant ou après 1975.

À terme, c'était une politique nocive pour le pays et pour les Andorrans eux-mêmes. Elle ne pouvait que créer un profond malaise social, rendre plus difficile l'assimilation des immigrants, déjà numériquement très majoritaires dans la population et, surtout, condamner les citoyens andorrans à la marginalité culturelle ou à une situation d'apartheid sans issue. Les rapports des professeurs Zemanek et Tapinos, en 1981 et en 1987, insistèrent sur ces points, ce qui valut des polémiques et une série d'articles de presse parfois accrocheurs<sup>73</sup>. Nous venons de voir que cette législation restrictive, qui ne respectait pas les droits de l'homme tels qu'ils sont compris par les démocraties européennes et par les Nations Unies, fut un des principaux points critiqués par la résolution du Conseil de l'Europe. Pour mesurer l'ampleur de ce problème humain et politique, nous noterons simplement qu'en 1987 la moitié des élèves des écoles et instituts de la Principauté, nés en Andorre, n'avaient pas de

---

<sup>72</sup> - *Codi de la Nacionalitat*, 11/03/1977, chapitre VII, article 26. Des extraits de ce code sont reproduits dans le dossier de documents annexes 3.

<sup>73</sup> - "*Els andorrans desapareixeran si els emigrants no són nacionalitzats*" (Joana Viusà, *Avui*, 06/05/1988), ou un reportage de Maria Carne Ribot, dans l'hebdomadaire *El Temps*, de València: "*Els andorrans, en perill d'estinció?*", du 23/05/1988.

nationalité définie<sup>74</sup>.

Pour compenser ce déséquilibre croissant et pour renforcer la base électorale andorrane, on utilisa à la fin des années 1980 et au début des années 1990 toutes les possibilités offertes par le code de la nationalité, ce qui mena à des dévoiements. Alors que des jeunes nés et résidents en Andorre étaient écartés d'une nationalité qu'ils souhaitaient, par des décrets successifs des *Delegats Permanents*, on accorda la nationalité andorrane à des fournées de personnes vivant en réalité le plus souvent à l'étranger<sup>75</sup>, mais qui pouvaient justifier d'un aïeul andorran, de revenus suffisants et d'une résidence en Andorre, souvent fictive<sup>76</sup>.

## Les nats a Andorra

Les jeunes nés en Andorre de parents étrangers et résidents étaient des cas difficiles à résoudre dans le cadre de la législation sur la nationalité en vigueur entre 1975 et 1993. Or, du fait de l'évolution démographique et de la stabilisation importante des immigrés en Andorre, ils constituent une masse de personnes de plus en plus considérable, qui va jusqu'à rejoindre en nombre les Andorrans d'origine: 11% en

<sup>74</sup> - Voir le dossier de documents annexes 3: "La meitat dels escolars andorrans no tenen nacionalitat.", Avui, 08/08/1987.

<sup>75</sup> - On trouvera un témoignage intéressant dans le débat de la "2a Diada Andorrana a l'UCE de Prada, agost de 1989", sur le thème *Els moviments migratoris a Andorra*, 1991, p.76-77: "Joana Novau: Em ve de nou, tot això. Fa tres mesos que sóc andorrana perquè ho vaig reclamar; al final ho vam aconseguir. Venia aquí a escoltar, a veure què passa. Quan sento parlar d'aquest tema [nationalité et intégration des étrangers], puc ser una de les beneficiades. Aleshores, quan sento parlar de la voluntat d'integració penso que pel que m'han explicat i que he sentit, a més a més, de la voluntat d'integració dels que hi ha allà, hi ha d'haver una voluntat integradora dels que fins ara s'han beneficiat d'una sèrie de coses i que eren pocs a compartir el pastís. Si aquesta integració s'arriba a fer, esglaonadament o com sigui, seran molt més a repartir-se el pastís. No sé fins a quin punt això in-teressa els andorrans. (...) / Joan Becat: (...) Precisament, els nats a Andorra i els de nacionalitat adquirida són un bon instrument, car han fet el pas per motivacions personals. Trenquen el cercle. / Joana Novau: En el meu cas era perquè el meu fill no faci la mili." Le cas de cette barcelonaise dont un *avantpassat* était andorran contraste avec le témoignage d'un jeune andorran qui venait aussi d'acquérir la nationalité à sa majorité, après être né en Andorre de parents étrangers avant 1975 et avoir résidé sans interruption dans la Principauté (débat de la 3e *Diada Andorrana*, sur le thème de l'identité, août 1990): "Miquel Pascual: Soc andorrà de primera generació des de fa dos anys. Ja t'autoritzen a ser andorrà i dius: qui són aquesta gent? què decideix aquesta gent? Et diuen si tu ets andorrà o no, si ets sents andorrà o no. És una mica un tribunal d'assimilació amagat. Entre els papers que has de fer n'hi ha un on has de dir per què vols ser andorrà. No sé si s'ho miren o si no s'ho miren. La majoria de la gent, quan l'han de fer, normalment fan còpia. Hi ha un full estàndar que més o menys fica: si, perquè jo he nascut a Sant Julià o jo he nascut a Ordino i ja està. Quan algú ho fa penso: estàs boig o què? Tu aquí, a matxacar. Fins que no es resolgui la qüestió de l'andorranització a les escoles, és en part una cosa racista. Perquè uns andorrans han de fer un examen i altres no? En part dius: és una cosa de la gent, mentres a Andorra hi hagi escoles espanyoles i franceses. Potser la gent de més edat no ho veu, però la gent de la meua edat..."

<sup>76</sup> - On cite le cas d'hôtels, dans l'agglomération principale et dans les paroisses voisines, servant de résidence à des demandeurs de la nationalité, qui seraient donc virtuellement pleins en permanence, avec parfois plusieurs familles par chambre si on rapproche les deux statistiques de la capacité d'accueil et des résidents qui y furent déclarés au moment de leur demande.

1992, contre 17,5% d'Andorrans, dont on peut estimer que presque le tiers est déjà de nationalité acquise. Or c'étaient des gens facilement intégrables, surtout si les institutions andorranes arrivaient à contrôler l'école et les médias, qui avaient eu jusqu'alors une action d'acculturation vis-à-vis de l'Andorre. En août 1989, dans le débat de la deuxième *Diada Andorrana a l'UCE de Prada*, centrée sur la question des migrations, nous faisions à leur propos l'analyse qui suit<sup>77</sup>.

*"Quan va créixer la població de manera impressionant per immigració, dins una economia oberta que no es dominava massa, la mateixa reacció de proteccionisme i de limitacions s'observa, de cara als estrangers (compres de cases i terres, negocis, accés a la nacionalitat andorrana pels fills...). Era reservar privilegis econòmics als nacionals, però es pot interpretar també com la voluntat de protegir les coses que es creien més essencials, dues de les quals eren, de sempre, la qualitat d'andorrà i el domini del territori.*

*Això ha fet que es va acumulant un retard enorme dins l'integració dels nous habitants. El problema és més gros i això mateix bloqueja les reformes. No es va integrar dins la nacionalitat al moment volgut la gent que es sentia andorrana i que es podia integrar fàcilment. La flexibilitat pels andorrans de la diàspora data només dels anys setanta.*

*Avui a més de l'augment de la massa dels immigrants, hi ha un canvi d'actituds: no s'integren tant perquè no tenen perspectives i perquè no ho necessiten, degut al seu nombre. Un camarer o un empleat que despatxa a un comerç no té més necessitat de fer com si entenia el català, i molts planten cara als turistes si pregunten en català. La capacitat integradora d'Andorra ha funcionat durant temps, quan hi havia poca immigració, pels contactes quotidians amb la població andorrana. Paral·lelament i fins avui dia es nota una incapacitat integradora a nivell jurídic. Des de fa vinticin anys el fenomen migratori ha canviat de tamany i de caràcters, però s'ha de tractar igualment.*

*Subratllaré una curiositat gairebé una especificitat dels recents censos andorrans: els nats a Andorra. En les estadístiques publicades no es pot saber qui són; Andorra és potser l'únic país del món que té tanta gent sense situació clara. O són andorrans o no ho són, i en aquest cas a quina nacionalitat pertanyen? No es menciona. Què vol dir? Si es pren un exemple a un estat veí, veiem que als censos de França hi ha els ciutadans francesos i els estrangers, alemanys, espanyols, italians, etc, incloent els seus fills nascuts a França quan no tenen encara la nacionalitat*

---

<sup>77</sup> - *Els moviments migratoris a Andorra*, 1991, p.74-75.

*adquirida, és a dir de menys de divuit anys. Se'ls hi reconeix un dret a la nacionalitat francesa i ells optaran si volen integrar-se (i no altres persones o institucions), però mentrestant són censats com a estrangers residents.*

*Els nats a Andorra són a part com si no fossin estrangers quan realment ho són jurídicament, i potser per sempre. Fer una categoria vol dir implicitament que es reconeix que no són estrangers, amb uns drets a la nacionalitat andorrana que no s'acaben de concretar. És com dir: "Ni els guardem ni els tirem, ja veurem què en farem." Per tant la capacitat d'integració dels nats a Andorra és molt forta. Perquè? D'una banda, bona part dels migrants amb fills és bastant estabilitzada (malgrat el que es diu habitualment), fent un esforç d'adaptació que no li estalvia ni la societat ni les institucions. Molts dels nats a Andorra no tenen cap altre país; tenen la nacionalitat dels pares, però els nens de vuit o deu anys que van nèixer a Andorra i que hi viuen no tenen cap altra pàtria. Ja no poden triar: són d'Andorra i no són andorrans. Un adult pot triar entre lloc d'origen i lloc de residència; ells no tant: si havien de tornar al país dels pares tindrien allà problemes d'integració més grans que d'acabar l'assimilació a Andorra.*

*És un cos social de quatre o cinc mil persones fàcilment integrable, que no planteja cap problema insoluble, ni jurídic ni de mentalitats. A més a més serien un exemple i un estímul pels altres. Avui dia, quan es sap que la porta és tancada, es pot retreure als estrangers de no tenir cap interès per a adaptar-se? Amb la massificació dels últims deu anys, la jova generació serà més difícil d'assimilar si no es dominen l'escola i els mitjans de comunicació, ja que Andorra es castellanitza."*

Allant dans le sens de la constitution andorrane alors en fin de négociation, le 27 octobre 1992 le *Consell General* approuva un nouveau code de la nationalité qui remplaçait le code antérieur si restrictif. Dans le cadre de l'application de la Constitution de 1993, une loi sur la nationalité fut votée le 2 septembre de la même année, sans apporter guère de retouches, ce qui déçut les Andorrans les plus progressistes<sup>78</sup>. Elle permettait l'intégration de tous les *nats a Andorra*, avec l'obligation du renoncement de la seconde nationalité dans les cinq ans qui suivaient l'acquisition de la nationalité andorrane. Mais elle était encore restrictive pour les résidents étrangers. Cette évolution avait été annoncée dans le discours-programme d'Oscar Ribas Reig, prononcé devant le *Consell General* en février 1990. Le code de 1975 y

---

<sup>78</sup> - Dossier de documents annexes 3: "*Nacionalitat: segona oportunitat*", éditorial du *Diari d'Andorra* du 31/08/1993.

était sévèrement critiqué ainsi que la situation discriminatoire qu'il avait créée<sup>79</sup>. Il affirmait sa volonté d'établir de nouvelles normes, qui n'étaient pas présentées comme une législation mais comme un correctif des injustices les plus criantes, en particulier le cas des *nats a Andorra*. On pouvait y voir l'influence du rapport du Pr. Tapinos, explicitement cité, et des résultats du recensement effectué l'année précédente.

## L'identité andorrane

L'Andorre fait partie de l'ensemble linguistique et culturel catalan. Mais, tout en partageant la langue, les signes d'identité et une partie de son histoire, l'Andorre y occupe depuis longtemps une place à part et originale. Ceci, comme sa trajectoire historique moderne et contemporaine et son statut d'État souverain lui confèrent des traits différenciés que personne ne conteste et que tout le monde met en valeur dans les Pays Catalans. L'émergence politique de cette volonté d'identité andorrane se manifeste depuis le XVIIIe siècle à travers des ouvrages<sup>80</sup>, des initiatives et, au cours des années 1980, par les attitudes qui émanent de la société andorrane elle-même.

Avec l'arrivée massive d'immigrés d'une culture et d'une langue différente de la leur, les Andorrans se trouvent aujourd'hui confrontés à la redéfinition de leur identité collective, à la nécessité de diffuser chez eux leur propre catalanité et, par voie de conséquence, à porter une grande attention à des questions qui deviennent pour eux essentielles comme la citoyenneté (la nationalité en termes juridiques ou administratif), l'enseignement et les médias. En parallèle avec cette nécessité d'une reconquête de l'espace culturel propre perdu chez elle, paradoxalement, grâce à son entrée aux Nations Unies en juillet 1993 et au discours sans ambiguïtés prononcé par le Chef du Gouvernement andorran, la Principauté a assumé une responsabilité de projection et d'affirmation culturelles pour l'ensemble de l'aire catalane, accompagnée de répercussions pratiques positives sur les autres Pays Catalans et d'un renforcement de son image, puisqu'elle est devenue le seul État souverain de langue catalane.

---

<sup>79</sup> - Des extraits du discours sont reproduits dans le dossier de documents annexes 3.

<sup>80</sup> - Le *Manual Digest* d'Antoni Fiter i Rossell, 1748, et le *Polítar* d'Antoni Puig, 1763.

## La formation et la communication

### L'intégration

#### Langue officielle, langues parlées

Malgré le caractère officiel du catalan en Andorre, selon les résultats du recensement de 1989<sup>81</sup>, 44% seulement des 46.200 habitants alors recensés déclarent parler cette langue. Comme dans beaucoup d'enquêtes semblables, on peut supposer que lorsqu'une administration pose cette question dans un pays où il s'agit de la seule langue officielle le pourcentage des réponses positives s'en trouve grossi. Déclarer parler une langue ne signifie pas l'utiliser normalement, dans toutes les circonstances de la vie quotidienne. Les locuteurs catalans étaient les Andorrans, plus la plupart des personnes originaires de Catalogne et quelques autres résidents étrangers.

Mais n'importe quel observateur pouvait constater, alors comme aujourd'hui, que la langue véhiculaire la plus courante était le castillan. L'acquisition de la nationalité andorrane par les immigrés résidant depuis longtemps dans le pays (14.900 avaient plus de dix années de résidence, dont 10.400 plus de quinze années, soit respectivement 32% et 23% de la population totale) et par les personnes nées en Andorre (3.400 personnes soit 7% des habitants) était alors bloquée par une législation très restrictive<sup>82</sup>. Son assouplissement, conseillé par tous les spécialistes, souhaité par beaucoup d'Andorrans et nécessaire à l'équilibre démographique du pays, se heurtait alors à des difficultés pratiques et politiques, dont la principale était l'impossibilité d'intégrer cette population par les moyens classiques que sont les médias et surtout l'école. Ces questions étaient étroitement liées dans l'esprit des dirigeants élus comme pour une grande partie de l'opinion publique andorrane.

Sur le plan linguistique, au cours du XXème siècle, l'Andorre a joué un rôle particulier dans l'ensemble catalan. Tout d'abord, il faut rappeler et ne jamais perdre de vue que pendant des décades la Principauté d'Andorre fut le seul endroit où la langue catalane existait officiellement, où elle était réellement utilisée avec normalité. Alors que le catalan perdait de la force en Catalogne Nord, alors qu'il était interdit et

---

<sup>81</sup> - *Govern d'Andorra, Recull estadístic...*, 1989, p. 14, 16, 26 et 32.

<sup>82</sup> - Code de la nationalité andorrane: décret et loi du 11 mars 1977 et du 07 septembre 1985. On trouvera des extraits du code de 1977 dans le dossier de documents annexes 3, et le texte complet et le commentaire dans l'ouvrage de Ramon Viñas Farré, *Nacionalitat...*, 1989, chapitres V à VII et dans l'appendice I.

persécuté en Catalogne par le franquisme qui, utilisant les pouvoirs de l'État espagnol, tentait un ethnocide, alors que la langue propre faisait face à un processus de substitution au Pays Valencien et aux Îles Baléares, il y avait maintien et affirmation en Andorre. Pour beaucoup de personnes qui ont vécu cette époque, la Principauté est restée le pays d'où s'émettait le fameux "*Aquí Ràdio Andorra*", où les enseignes et les panneaux étaient rédigés en catalan, seule langue de tous les documents officiels et de tous les avis de "*Ca la Vall*". Fait moins connu, l'Andorre a joué aussi un rôle de lieu d'édition en catalan et en castillan (l'impression se faisant en partie ailleurs) pendant la période difficile du franquisme le plus dur.

Pendant ce temps, en Andorre même, il y avait une volonté constante de maintenir le catalan comme seule langue officielle et, peut-être plus comme signe d'identité différenciée que par militantisme linguistique, de préserver sa primauté sur les langues officielles des deux puissants États qui l'enveloppaient et qui la corsetaient. Vis-à-vis des services des Coprinces, l'affirmation devait être permanente, même si, dans la pratique, il fallait tout leur traduire et envoyer le courrier dans leur langue.

Nous avons le témoignage de cette constance à travers les neuf édits, accords ou ordonnances que le *Consell General* prit sur ce thème en quarante-cinq ans, entre 1938 et 1982, un peu comme s'il fallait régulièrement rappeler à l'ordre, comme si la pratique sociale et celle des services des Coprinces allait vers l'usage officiel *de facto* du castillan et du français et faisait obligation aux autorités proprement andorranes de rappeler de temps en temps où était le seul usage légal<sup>83</sup>.

L'ordonnance et l'édit de 1938 ne souffrent d'aucune ambiguïté lorsqu'il est question de parler de la langue officielle catalane: "*Totes les súplices adreçades al M.I. Consell General de les Valls deuran ésser redactades en llengua oficial que és la catalana.*" (*Ordinació VI*, 1938). "*S'acorda que tots els cartells i rètols oficials o semioficials hauran d'ésser redactats en la llengua oficial catalana.*" (*Edicte*, 1938). La population du pays était alors très majoritairement andorrane. Il y a certes la présence de travailleurs immigrés, des catalans des *comarques* voisines pour l'essentiel, et les premiers réfugiés venant d'Espagne. Mais il n'y a pas encore de pressions sur l'usage du catalan pour des raisons politiques ou sociales.

Par contre, peut-être par contagion à cause de l'atmosphère de l'époque outre-Pyrénées, où résidait un des Coprinces lui-même proche du régime, l'ordonnance de 1953 ne parlait pas de catalan mais de langue officielle sans autre précision, avec la

---

<sup>83</sup> - Govern d'Andorra, Conselleria d'Educació i Cultura: *El català, llengua oficial d'Andorra*, dépliant. Les



nuance "*preferentment en la llengua oficial*" pour les publicités des spectacles. Elle précisait: "*Els rètols anunciadors dels comerços i indústries deuran ésser redactats, inexcusablement, en la llengua oficial.*" (*Ordinació III*, 1953).

Les *ordinacions* de 1966 et de 1968 sont plus explicites: elles font obligation d'écrire toutes les enseignes et tous affichages publics en catalan et d'adresser les demandes et les lettres au *Consell General* dans cette langue car, disent-elles, le catalan est la langue officielle des Vallées: "*Essent el català la llengua oficial de les Valls, totes les peticions adreçades a les Corporacions públiques hauran de ser obligatòriament redactades en català. Tots els cartells, proclames, propaganda, prospectes, etc., que es distribueixin en territori andorrà, així com els cartells anunciadors d'establiments comercials o industrials, hauran de ser redactats en català pel que fa a l'idioma i la publicitat principal.*" (*Ordinació I*, 1968). La nécessité même d'aller à ce degré de précision implique que, pour attirer le client, on installait en Andorre de plus en plus d'affiches et de publicités en castillan, et que les résidents français ou espagnols, forts de leur présence croissante et du poids de leurs États et des Coprinces, envoyaient leurs demandes dans leur langue aux *Comuns* et au *Consell General*.

La normalisation linguistique passe aussi par *l'acord* de 1971 à travers lequel le *Consell General* demande au Coprince épiscopal que les curés qui ont en charge les paroisses des Vallées rédigent en catalan leurs registres, qui tiennent lieu de registres civils faute d'un état civil laïque, ce qui implique qu'à cette époque cette règle n'était pas respectée partout.

*L'acord* de 1976 rappelle que toutes les pièces des dossiers présentés aux services du *Consell General* pour des achats de terrains ou d'appartements, pour des immatriculations d'automobiles ou des transactions commerciales doivent être écrites en catalan. Les pièces justificatives peuvent être en français ou en espagnol, mais "*legalment traduïdes al català*", ou présentées exceptionnellement dans ces langues, mais alors ces documents "*deuran ésser fets per davant de notari o organisme diplomàtic o consular francès o espanyol*". Bref, l'administration andorrane ne connaissait que le catalan et renvoyait aux organismes des États voisins l'authentification des documents qui n'étaient pas dans la langue officielle, même si lire un texte en français ou en espagnol n'a jamais présenté une difficulté de compréhension pour les fonctionnaires andorrans, toujours parfaitement trilingues. Dans la pratique, ce sont les services des Coprinces qui rendaient habituellement ce

service aux ressortissants français et espagnol, ce qui n'était pas une des moindres ambiguïtés quant à leur nature et à leur fonction vis-à-vis de l'Andorre. Il n'est pas étonnant qu'ils fussent perçus par les résidents étrangers comme un consulat de leur pays en Andorre.

Les *ordinacions* de 1981 et de 1982 imposent la rédaction des menus en catalan, "*podent fer-ho a més en altres llengües*" (*Ordinació IV*, 1981) et rappellent une fois encore que les publicités doivent être rédigées en catalan: "*Tots els rètols publicitaris hauran de ser redactats en català, si bé en el lloc secundari podran utilitzar-se expressions en altres llengües, sempre que la superfície ocupada per aquestes sigui inferior al tema principal redactat en català*" (*Ordinació III*, 1982).

Malgré l'ampleur de la question linguistique et la préhégémonie de fait du castillan, l'Andorre n'entra avec prudence qu'en 1987 dans une politique de normalisation linguistique. Elle prenait la suite des différents décrets et ordonnances du *Consell General* que nous venons d'évoquer. Compte tenu de la croissance démographique et des déséquilibres linguistiques dans la population, affirmer l'officialité du catalan ne suffisait plus. Parmi les premières mesures ponctuelles, il y a l'exigence de la connaissance du catalan pour les professions qui sont des prestataires de services au public, par exemple les professions libérales ou les chauffeurs de taxi<sup>84</sup>. Cette simple mesure de bon sens se heurta à de grandes résistances et à des recours auprès des Coprinces.

De même, la décision de la *Conselleria de comerç i Indústria* de rendre obligatoire l'usage du catalan pour l'examen du permis de conduire provoqua en 1991 une vive réaction de sept auto-écoles sur les huit que comptait la Principauté<sup>85</sup>. Réaction et situation habituelles et significatives, elles présentèrent un *recurs en queixa* auprès des Coprinces, c'est-à-dire qu'elles demandèrent en fait que les services des Coprinces les aident à imposer le français et le castillan comme langues d'usage officiel en Andorre, contre la volonté du gouvernement. Plus que le français, c'était le castillan qui était en cause, puisque c'est dans cette langue étrangère que se donnaient les cours et qu'étaient rédigés les ouvrages utilisés, tous importés d'Espagne. Le ministre andorran Jaume Bertomeu feignit la surprise devant cette réaction et rappela à la presse que "*es tracta de la llengua oficial del país, que s'utilitza*

---

<sup>84</sup> - Dossier de documents annexes 4: "*Exigiran el domini del català als taxistes andorrans*", *Avui*, 15/05/1987.

<sup>85</sup> - id., "*Les autoscoles, en contra. Els exàmens per treure's el carnet de conduir a Andorra s'hauran de fer en català*." *Avui*, 07/01/1991.

*normalment en tots els tràmits davant de l'administració".*

Cela donne indirectement la mesure de la présence du castillan dans la vie quotidienne en Andorre. Bien que réels, il faut malgré tout prendre ses distances avec de tels exemples car ils sont anecdotiques. En réalité, il est difficile de connaître la situation sociolinguistique exacte de l'Andorre, car aucune enquête sérieuse n'avait été faite à ce jour. Non seulement on ne connaissait pas l'usage social des différentes langues, en particulier du catalan et du castillan, mais on ignorait quelles étaient les attitudes des résidents vis-à-vis de l'Andorre, des mesures de normalisation linguistique ; on ignorait également quels étaient les obstacles pratiques qui faisaient que passer au catalan était difficile pour certains groupes sociaux ou pour les personnes qui auraient souhaiter l'apprendre. En 1990, le gouvernement créa un *Servei d'Assessorament Lingüístic*, rattaché à la *Conselleria d'Edicació i Cultura*.

Modeste, jugée insuffisante par ses acteurs<sup>86</sup>, la politique de normalisation linguistique existait cependant, ce qui n'était pas le cas auparavant. Identifier un problème et commencer à installer une structure et des actions pour le résoudre est toujours le premier pas à réaliser. Il faut reconnaître aussi qu'une politique de normalisation linguistique plus énergique se serait heurtée à une résistance de la part de beaucoup de résidents, à une levée probable de boucliers de la part d'une fraction des principales communautés étrangères résidant en Andorre, l'espagnole et la française, appuyées sur leurs Coprinces et leurs services, en particulier du côté français, où on ne semblait guère disposé à jouer avec ces choses-là. La difficulté de la mise en place l'andorranisation dans les écoles, pourtant bien modeste et innocente, en donne la mesure, comme nous le verrons aussitôt.

En réalité c'est à partir de 1993, dans le cadre d'un État reconnu et consolidé, doté d'une constitution et en grande partie dégagé des influences extérieures, qu'une politique de normalisation linguistique et d'assimilation pouvait être menée, si telle était la volonté réelle des autorités andorranes. Les nouvelles conditions politiques devaient faciliter cette démarche et, par leur évidence, par le prestige nouveau de l'État auprès des résidents étrangers autant que par les possibilités de nationalisation et d'assimilation qui leur étaient offertes, elles éliminaient beaucoup des résistances virtuelles qui n'auraient pas manqué de se manifester dans la situation antérieure.

---

<sup>86</sup> - id., "La legislació lingüística és insuficient, segons Badia", *Diari d'Andorra*, 18/07/199387.

## L'andorranisation

Les années 1970 sont celles de la mise en place de l'andorranisation. Le programme est approuvé par le *Consell General* en 1972. Il commence modestement en 1973 avec les premiers cours de langue catalane, d'institutions, de géographie et d'histoire andorranes dans les écoles françaises et espagnoles. Ces cours sont financés par l'Andorre et assurés par des maîtres et professeur andorrans dépendant d'une *Assessoria Pedagògica* créée pour la circonstance. En 1975 il y avait 5.405 élèves scolarisés en Andorre, dont 2.928 déclaraient avoir le catalan comme langue maternelle (andorrans ou fils de catalans), 2.082 l'espagnol, 278 le français et 117 d'autres langues. Or l'enseignement se faisait exclusivement en espagnol (pour 2.942 élèves) ou en français (pour 2.463 élèves) dans des écoles qui dépendaient des ministères d'éducation des États voisins et qui y appliquaient imperturbablement leurs programmes correspondants, sans références à l'Andorre.

En principe, avec le consentement des écoles et des classes concernées, cette andorranisation consistait à réaliser à tous les niveaux de une à trois heures en catalan, la langue officielle du pays. Cette mise en place fut très lente et difficile car elle se heurta à l'opposition ou à la mauvaise volonté des enseignants et des systèmes d'éducation étrangers.

En 1976, la création d'un *Institut d'Estudis Andorrans* avait pour but d'étendre cette andorranisation à l'enseignement supérieur, afin de former des enseignants, de susciter des recherches sur l'Andorre et de fournir de la documentation pédagogique. Des Centres d'Études étaient créés les années suivantes à Perpignan et à Barcelone, en collaboration avec leurs universités. Au début des années 1990, après plus de quinze ans d'existence et beaucoup d'argent dépensé, on ne peut pas dire que les objectifs aient été atteints.

Malgré la foi et souvent l'abnégation des personnes et des enseignants qui y participèrent, malgré les petits progrès obtenus, en particulier que tous les jeunes scolarisés en Andorre aient un contact avec la langue du pays et connaissent ses institutions, l'andorranisation devait très vite montrer ses limites, car elle partait d'un double renoncement : on renonçait à créer un système d'éducation public proprement national, andorran ; on renonçait à amener les enseignements étrangers à intégrer à leurs frais dans leurs programmes et dans leurs enseignements un minimum de connaissances sur le pays où ils étaient installés. Ce n'est que plus tard que l'on vit

que c'était un combat perdu d'avance, de là probablement la recherche d'une autre voie avec la création de l'École andorrane, dix ans après.

Ce combat pour l'identité de l'Andorre, réalisé sur leur propre territoire par les autorités du pays, alors qu'il s'agissait en principe (et juridiquement) d'un État indépendant et souverain, ce combat avait un côté assez pathétique. Bien que très courante à ce moment là dans les nouveaux États africains ou asiatiques issus de la décolonisation ou des aires d'influence anglaise, française ou belge, cette situation était unique en Europe. Le nom lui même rappelait les processus de récupération identitaire de ces pays en voie de développement. Le parallèle pouvait être poussé plus loin ; comme dans beaucoup de ces pays non européens, en Andorre aussi la langue du pays n'était pas enseignée dans les écoles, car le système éducatif était pensé davantage pour les étrangers qui étaient venus s'y installer que pour ses habitants d'origine.

## La question de l'intégration

À travers la naissante politique de normalisation linguistique ou, plus ancienne, la volonté d'andorraniser l'enseignement, c'était la question de l'intégration des résidents étrangers qui était posée, en particulier celle des jeunes nés en Andorre, qui avaient la possibilité de devenir citoyens andorrans.

En août 1990, dans le débat de la *3a Diada Andorrana a l'UCE de Prada*<sup>87</sup>, à propos de l'identité andorrane, nous analysions ainsi la situation: "*Diverses vegades s'ha parlat de la relació entre el polític i les qüestions humanes. L'any passat, en la mateixa diada, es va reconèixer que a Andorra una part de la població feia front a una situació molt ferotge en referència als drets humans. Per altra banda no es podia massa criticar Andorra perquè no dominava els mitjans de fer realment andorrana la persona que resideix al país. Dit d'una altra manera, donar la nacionalitat, que vol dir aquí donar la ciutadania, els estats en general ho fan si tenen els mitjans d'assegurar la seva identitat, o sigui la nacionalitat en el sentit propi. No és el cas d'Andorra. Els altres petits països d'Europa tenen la mateixa identitat que l'estat veí, i per tant no es planteja tant el problema de la immigració. Hi ha molts francesos a Mònaco, molts italians a San Marino i molts alemànics a Liechtenstein.*

*Al meu entendre, al mateix moment que reivindica identitat i que se li imposa*

---

<sup>87</sup> - Andorra. *La identitat nacional*, éd. Maià, 1993.

*obligacions morals des de l'exterior, Andorra ha de reivindicar els mitjans d'integració normals i habituals de qualsevol estat. Els grans estats on hi ha poca població immigrada, ja sabem que juga el contacte social. A Andorra s'ha de lligar ciutadania o nacionalitat política i control directe, únic i no compartit de la població que hi ha dins el propi estat, com també de l'estat civil i de l'escola. Fer andorranització és l'única via. No la critico, hi vaig col·laborar, però és dramàtic dins un estat que té llengua pròpia i única. Per tant s'ha de replantejar el paper i la llengua de l'escola i dels mitjans de comunicació. Evidentment aquests requisits són un paquet global. Actuar d'una altra manera seria introduir una distorsió. Per tant la situació de la població d'Andorra em xoca com a ciutadà del món, però no em xoca tant vista des d'Andorra car em xoca més tot lo altre."*

## **Les déficits sociaux: l'enseignement**

### **Quatre systèmes d'éducation en concurrence**

En Andorre cohabitaient - et cohabitent toujours à la fin des années 2000 - quatre systèmes d'éducation différents, dans trois langues différentes, avec des programmes et des cycles scolaires non coordonnés, qui sont incompatibles entre eux sur de nombreux points. Selon une étude<sup>88</sup> que nous avons réalisée en décembre 1989, il apparaissait que, sur les neuf mille élèves scolarisés dans la Principauté, 5% seulement bénéficiaient, en catalan, d'un système scolaire andorran sous la responsabilité du gouvernement du pays. On voit que l'État ne contrôlait pas l'éducation et le système scolaire sur son propre territoire. Les autres systèmes étaient étrangers, français ou espagnol; ils n'étaient pas adaptés aux besoins de formation de l'Andorre et ils pénalisaient les élèves d'origine andorrane, qui avaient un pourcentage de retards scolaires supérieurs à la moyenne. Fait plus gênant, ils étaient un obstacle à l'intégration des fils d'immigrés ou des étrangers résidents de seconde génération. En effet, pour trois élèves sur quatre l'enseignement importait en Andorre des modèles et des contenus éducatifs des États voisins, enseignés en langue étrangère, sans la moindre adaptation au pays. Il est certain qu'aucun autre État européen n'accepterait

---

<sup>88</sup> - Elle a fourni la matière d'un article de fond dans le journal barcelonais *Avui*, du 11/12/1989: "L'ensenyament a Andorra: To be or not to be?". Voir également l'article de Martina Camiada: "L'ensenyament a Andorra", dans *Andorra. Estat, Institucions, Societat*, 1990, 55-73, les statistiques scolaires du Gouvernement, *Conselleria d'Educació i Cultura: Estadístiques escolars*, depuis 1974, et l'*Informe tècnic sobre l'educació a Andorra*, 1988.

une telle situation chez lui.

## **L'enseignement français**

Entre 1970 et 1990, des quatre offres l'enseignement français était la plus importante. Les écoles françaises, installées en Andorre depuis un siècle à la demande du *Consell General*, traditionnellement rattachées à l'académie de Montpellier et gérées depuis Perpignan, sont devenues les "Écoles du Coprinse français" par un décret de 1982. Il s'agit toujours des personnels et du système de l'éducation nationale française mais elles dépendent directement de Paris, avec une gestion depuis le rectorat de Montpellier pendant un temps, puis directe. Cet accord a permis d'éviter, pendant la décade qui suivit, que le *Consell General* et le gouvernement andorran ne les régissent ou ne les andorranisent puisque d'écoles étrangères elles deviendraient ainsi écoles du Coprinse. Ce subterfuge juridique y maintint intégralement le programme français, sans même les concessions au catalan ou aux classes à tendance bilingues que l'on admettait à la même époque dans les PyrénéesOrientales voisines.

Après de longues résistances et dans un climat encore souvent tendu, la présence de trois heures hebdomadaires de catalan et d'histoire et institutions andorranes y était assurée depuis quinze ans par des professeurs d'andorranisation payés par le gouvernement andorran, afin d'assurer un minimum d'enseignement de la seule langue officielle du pays. Il y avait une situation semblable dans l'enseignement espagnol, rendu lui aussi au nom du Coprinse épiscopal, mais avec le nom d'"Écoles Espagnoles en Andorre".

Les enseignants des écoles, collège et lycée français étaient des fonctionnaires français, dont 23% de nationalité andorrane. L'enseignement se faisait exclusivement en français; il était suivi par 40% des élèves scolarisés. Si on compare ce pourcentage à celui des résidents français en Andorre, soit 8,5% des habitants, on voit que l'école est un important instrument d'influence. Pendant longtemps la mauvaise situation matérielle et la mauvaise réputation de l'école espagnole, héritées de la période franquiste, ont favorisé le développement de l'enseignement français. Si on tient compte du fait que beaucoup d'Andorrans, qui représentaient 17% de la population des Vallées, envoyaient leurs enfants à l'école confessionnelle ou à l'école andorrane, on voit que ce public supplémentaire lui vient des enfants des ressortissants de diverses nationalités et d'une partie des fils d'Espagnols eux-mêmes.

## Les Écoles espagnoles en Andorre

Ces écoles sont gérées selon la convention signée en 1981 par le Coprince épiscopal et le ministère d'éducation du gouvernement espagnol, à Madrid. Les programmes sont ceux de l'État espagnol (et non pas ceux de la Catalogne), l'enseignement se fait en langue castillane et les maîtres et professeurs sont des fonctionnaires espagnols, dont 7% seulement sont des Andorrans. Cet enseignement accueillait 35% des élèves, alors que les Espagnols représentaient les deux-tiers des habitants.

En 1965 et en 1968, sous l'influence directe ou indirecte du Coprince-évêque de la Seu d'Urgell<sup>89</sup>, qui avait la confiance des autorités franquistes, furent créés **trois écoles et institutions confessionnelles**, l'*Institut Janer*, pour jeunes filles, l'*Institut Sant Ermengol* pour les garçons et l'école de la *Sagrada Família*. En 1989 ils accueillait 20% des élèves. Les programmes et les titres étaient ceux de l'État espagnol, mais l'enseignement se faisait essentiellement en catalan. La plupart des maîtres étaient Andorrans.

## L'École andorrane

Le gouvernement andorran gérait le centre d'éducation spécialisée *Nostra Senyora de Meritxell*, qui avait une cinquantaine élèves. En 1982, précisément lorsque les écoles françaises et espagnoles passèrent des accords avec les Coprinces, il créa l'*Escola Andorrana*. Sa mise en place fut laborieuse puisqu'elle n'a réellement démarré en 1985 et qu'elle est régie par une loi<sup>90</sup> votée par le *Consell General* bien après, le 2 mai 1989. Elle s'est progressivement étendue à tous les niveaux de la maternelle et du primaire, ainsi que dans toutes les paroisses.

Dès le départ et encore aujourd'hui l'*Escola Andorrana* fut une école novatrice, utilisant des méthodes pédagogiques modernes, des maîtres bien formés, au contact de ce qui se fait de mieux en Catalogne, en France et en Italie. Elle pratiqua une pédagogie multilingue, avec une base catalan-français ou catalan-castillan, puis

---

<sup>89</sup> - Monseigneur Ramon Iglesias i Navarri a été évêque de la Seu d'Urgell et Coprince d'Andorre de 1942 à 1969. C'est chez lui que se réfugia à la Libération le propriétaire de *Ràdio Andorra* et de divers médias et radios du sud-ouest de la France, M. Trémoulet, alors condamné à mort par contumace pour collaboration, avec confiscation de ses biens. Pour éviter cette confiscation, *Ràdio Andorra* passa à des intérêts espagnols et barcelonais, puis plus directement sous influence gouvernementale franquiste, selon ce qui ressort de la thèse d'Eugeni Giral sur *Ràdio Andorra* et sur les médias en Andorre (Thèse doctorale d'économie, Université Autonome de Barcelone, 1989).



l'introduction de la troisième langue de base, castillan ou français, et de l'anglais. Les programmes sont adaptés aux nécessités du pays et les maîtres sont surtout Andorrans, mais il y a aussi des enseignants catalans. Les élèves sont d'origine variée, Andorrans mais aussi de toutes les nationalités, en particulier beaucoup d'enfants nés dans la Principauté (*nats a Andorra*) qui peuvent prétendre obtenir plus tard la nationalité et que leurs parents mettent à l'école andorrane pour faciliter leur insertion future. À la rentrée 1989 il accueillait 5% du total des enfants scolarisés, avec une croissance d'année en année, pour atteindre 15% en 1993. Malgré ces succès et les éloges que l'on peut lui faire, malgré l'enthousiasme des enseignants et en dépit du rôle qu'il jouait déjà dans la société, le seul enseignement réellement andorran restait encore un phénomène marginal au début des années 1990.

Il est évident que la création d'une école andorrane prend une évidente signification politique, car pour faire sa place - qui dans un État normal devrait être centrale et largement majoritaire - elle est en concurrence avec les enseignements espagnols (en castillan dans l'école espagnole ou en catalan dans les écoles confessionnelles) et avec l'enseignement français, sur un marché scolaire ouvert, ni contrôlé ni légiféré par l'État. Faute de pouvoir andorraniser les écoles étrangères installées sur son territoire, celles des Coprinceps, faute de pouvoir contrôler l'éducation nationale, la création de cette école andorrane consolide en réalité les autres offres. Elle peut être interprétée comme un remoncement à les intégrer un jour. On pouvait penser cependant que la question referait surface après l'approbation de la Constitution et une nouvelle loi sur l'éducation. Ce ne sera pas le cas jusqu'à la fin des années 2000.

En plus de ces quatre types d'enseignements il y a le corps des **maîtres et professeurs d'andorranisation**, soit en 1990 plus d'une centaine de personnes en grande majorité andorrannes et directement gérés par la *Conselleria d'Educació* du gouvernement andorran. Nous avons vu que ce n'était pas une ligne d'enseignement spécifique mais un complément d'enseignement de catalan et d'éléments sur l'Andorre, en général de trois heures hebdomadaires, qui était apporté gratuitement dans toutes les classes des écoles françaises et espagnoles. L'andorranisation introduisait l'enseignement de la langue officielle dans les enseignements étrangers qui jusqu'alors (et encore aujourd'hui) l'ignoraient.

Cela aurait pu déboucher vers une plus grande pénétration des réalités

---

<sup>90</sup> - Le texte de la *Llei de l'Escola Andorrana* est consultable sur le site du BOPA et à

andorranes dans les programmes et vers un enseignement plurilingue. À l'initiative du *Consell General*, puis du premier gouvernement en 1981, un début de mouvement a eu lieu, centré sur les programmes d'enseignement de diverses matières. Il s'est heurté à la mauvaise volonté des autorités de gestion de l'éducation en France et en Espagne, probablement par peur de la contagion chez eux, ainsi qu'à l'opposition frontale et très dure des syndicats d'enseignants français et espagnols, opposés à tout essai d'introduction du catalan dans les enseignements en Andorre.

Sans entrer dans des jugements de valeur sur le fond ni sur la question des intérêts corporatifs, puisque un tel processus impliquait à terme le recyclage progressif des enseignants, ces réactions n'en sont pas moins condamnables puisqu'elles aboutissaient, de la part de syndicats étrangers, en connivence avec les administrations des États voisins, à refuser l'accès à la langue et le droit à l'identité propre à une population qui le souhaitait, chez elle. Nous avons pu participer à ces travaux comme expert désigné par l'Andorre et, bien que tout fut d'une grande correction, nous avons assisté à des moments d'une très grande violence sous l'angle du respect des droits de l'homme (dont les victimes étaient les jeunes Andorrans) et de la souveraineté de l'Andorre. L'initiative n'alla pas plus loin et l'andorranisation continua à être, comme elle l'est encore aujourd'hui, un complément linguistique peu considéré et d'une efficacité réelle limitée. Dans ce contexte, on peut interpréter les décrets et les conventions unilatérales de chaque Coprinco avec les enseignements français ou espagnols, en 1981 et en 1982, comme une réponse à cette stratégie andorrane, puisqu'elle bloquait de fait toute évolution qui ne viendrait pas d'eux sur un enseignement qui désormais leur appartenait clairement, bien que toujours géré et préparé à partir des ministères français et espagnols d'éducation.

## **Des possibilités d'évolution inutilisées**

Sans aller jusqu'à la nationalisation ou à l'imposition de normes par voie législative, une évolution très positive pouvait avoir lieu au cours des années 1990, sans bouleversements. Disons tout de suite qu'elle n'eut pas lieu. Mais il suffisait que les enseignements étrangers utilisent en Andorre les normes et les possibilités qui existent déjà dans les régions de langue catalane des deux États dont ils sont issus.

L'enseignement confessionnel utilisait déjà le catalan comme langue véhiculaire. Il suffisait de modifier les programmes et s'inspirant de la Catalogne ou en

introduisant dans toutes les matières une optique ou des contenus andorrans. Les validations de titres en Espagne n'en auraient pas été altérées.

L'évolution de l'école française était peut-être plus difficile, davantage à cause des mentalités et du manque de formation des enseignants que pour des raisons pédagogiques. Pour y remédier il suffisait de les remplacer progressivement par des enseignants bilingues, en particulier Andorrans ou nord-catalans. Au début des années 1990 les textes en vigueur en France permettaient, en plus de la langue, de faire d'autres enseignements en catalan. Cela pouvait être une amélioration sensible et un pas vers des classes bilingues, qui étaient mises en place expérimentalement en Catalogne Nord à cette époque.

Le cas de l'enseignement espagnol était certainement le plus facile à résoudre, puisqu'il lui suffisait d'appliquer les normes qu'il était tenu de mettre en pratique sur son propre territoire et qu'il ne respectait pas en Andorre. En effet en Espagne, depuis l'approbation de la Constitution de 1978, les communautés autonomes peuvent choisir leur langue propre comme langue officielle dans leur territoire, conjointement avec le castillan qui est la langue de l'ensemble de l'État. C'est ce qui se passe en Catalogne, à Valence et aux Îles Baléares pour le catalan, à Euskadi pour le basque, en Galice pour le galaïco-portugais, soit pour plus du tiers des Espagnols.

Dans ce cas l'école publique devait offrir la double option aux parents et aux élèves: des classes en base castillan, avec au moins six heures hebdomadaires dans la langue du pays, et des classes dans la langue propre avec un minimum d'heures de castillan. Or en Andorre le catalan était seule langue officielle. On arrivait donc à la situation aberrante d'une école espagnole qui n'appliquait pas en Andorre les règles qu'elle était tenue d'appliquer en Catalogne voisine, par exemple à la Seu d'Urgell.

On pouvait aller plus loin puisqu'en Espagne les compétences sur l'enseignement avaient souvent été transférées aux autonomies ce qui permettait, dans un cadre général unique, d'adapter les contenus et les programmes aux nécessités régionales. C'était le cas en Catalogne. Cela pouvait être le cas en Andorre; en fin de compte c'est ce que souhaitaient les autorités andorranes vers 1980. On en arrive à la conclusion que les écoles espagnoles en Andorre semblaient faites pour former *in situ* des fils d'immigrants originaires de toute l'Espagne dans leur propre langue ou dans une autre s'ils venaient de Catalogne, donc d'empêcher leur réelle intégration ou encore, ce qui serait plus pervers, de castillaniser progressivement l'Andorre. Dans ces conditions on comprend que la plupart des fils de résidents originaires de Catalogne envoyaient leurs enfants dans les instituts confessionnels, à l'école andorrane ou

même dans l'enseignement français.

## Le coût de l'enseignement

Si l'Andorre ne contrôlait pas son système éducatif, en contrepartie elle n'en assurait pas la totalité du coût. La France et l'Espagne payaient une partie de cet enseignement. Mais en réalité c'était l'Andorre qui assumait sur son budget la plus grande part du coût de son enseignement, sans avoir en retour un droit de regard ou d'orientation pédagogique. Toujours en 1989, nous avons essayé de faire un bilan économique de tout l'enseignement, salaires des enseignants et des autres personnels, fonctionnement, bâtiments et entretien. En voici les conclusions.

Le ministère madrilène d'enseignement payait les salaires des maîtres et des professeurs de l'enseignement espagnol. Mais le *Consell General* avait payé les terrains et tous les bâtiments, dont il assurait l'entretien et les améliorations. Il payait aussi les salaires du personnel de service et des aides pédagogiques, ainsi que les enseignants qui assuraient les heures d'andorranisation.

C'était la même situation dans l'enseignement français sauf pour le lycée Comtes de Foix d'Andorra la Vella. Si l'Andorre avait fourni les terrains, l'État français avait financé les bâtiments et continuait d'en assurer l'entretien.

Pour l'enseignement confessionnel c'était encore plus limpide puisque le *Consell General* avait tout payé, terrains et bâtiments. Il continuait à financer cet enseignement à 100% puisque, par le biais d'une subvention globale annuelle, il couvrait les salaires des enseignants, le fonctionnement et, comme ailleurs, celui du personnel de service et d'aide pédagogique.

Évidemment le gouvernement andorran assumait la totalité du coût de l'école andorrane.

Sur les 660 enseignants qui travaillaient en Andorre en 1989, le gouvernement andorran assumait directement les salaires de 265 d'entre eux, tous enseignements confondus, soit 40% du total pour, rappelons-le, 5% des élèves qui bénéficiaient à cette date d'un enseignement andorran. En tenant compte des autres personnels on arrivait à plus de la moitié des salaires à la charge de l'Andorre. Si on considérait le coût global de l'enseignement, c'est-à-dire si on ajoutait les investissements en terrains et en bâtiments, amortis sur vingt-cinq ans, on arrivait aux proportions suivantes: l'Andorre payait environ les 65% du coût de son enseignement, sans en avoir en retour

les services et la formation qu'elle pourrait en attendre, la France environ 20% pour 40% des élèves formés dans son enseignement, et l'Espagne les 15% restants. Quant aux écoles confessionnelles, elles ne coûtaient rien à l'évêché d'Urgell ni aux congrégations qui en avaient la charge.

À cause de la croissance démographique et de la jeunesse de la population, il y avait une croissance continue de la population scolaire et un grand besoin de terrains et de bâtiments nouveaux, tous à la charge du gouvernement andorran, qu'il s'agisse de ses propres écoles ou des enseignements étrangers. C'était une lourde charge pour le budget andorran<sup>91</sup>, sans pour autant avoir la contrepartie du contrôle des enseignements ni de leurs orientations.

## Les perspectives

Que pouvait représenter l'*Escola andorrana* pour le Coprinco français, ou pour le Ministère français de l'Éducation Nationale qui gère en son nom les écoles et le lycée français en Andorre? Que représentait-elle pour le *Ministerio de Educación y Cultura* espagnol? Le raisonnement pourrait être celui-ci: si les autorités andorranes créent leur propre école, c'est qu'elles admettent que nous n'avons pas à changer, que nous pouvons continuer notre formation des jeunes Français, Espagnols, et des Andorrans ou des étrangers sans adapter notre système d'enseignement. Par conséquent, dans ce marché scolaire où nous avons 35 ou 40% des élèves, nous devons maintenir notre spécificité et continuer à former nos élèves comme il nous convient, puisqu'en les envoyant chez nous leurs parents manifestent leur accord et que l'attitude des dirigeants du pays nous y incite.

Telle qu'elle était conçue et définie alors, l'École andorrane ne semblait pas être l'instrument d'une substitution progressive d'un système d'enseignement par un autre, ni une école publique nationale, mais une troisième voie, une offre supplémentaire dans un marché ouvert et libre. Elle était un progrès, car il n'existait rien d'andorran auparavant, car elle créait une dynamique et une offre réellement attractives. Mais, sous cette forme et dans le contexte de l'enseignement en Andorre, elle était malgré tout la marque d'un recul ou d'un renoncement par rapport à la perspective de la récupération totale et du contrôle par l'Andorre de son système éducatif.

Avec un parallélisme saisissant avec l'étape précédente et probablement pour

---

<sup>91</sup> - Par exemple le coût de deux centres scolaires programmés en 1993 pour être construits en 1994 était

les mêmes raisons politiques et stratégiques de fond, en 1993 une **convention franco-andorrane sur l'enseignement français en Andorre** fut signée entre le gouvernement andorran et le gouvernement français<sup>92</sup>. Certes, en 1981 et en 1982 les acteurs et les objectifs n'étaient pas tout-à-fait les mêmes, mais la démarche semble bien proche. À cette époque des accords furent passés entre les Coprinces et les gouvernements français et espagnol pour donner un nouveau cadre à ces enseignements étrangers. Or cela se produisit juste à la veille d'un changement institutionnel en Andorre, qui comportait la création d'un gouvernement, donc d'un ministère de l'éducation andorran qui n'existait pas jusqu'alors. On pouvait supposer que ce ministère s'efforcerait d'andorraniser tout l'enseignement ou même de légiférer sur l'ensemble du système éducatif, enseignements étrangers compris. L'accord bilatéral alors signé les soustrayait de ce champ andorran potentiel.

On peut penser que la même opération s'est produite lors des négociations de 1992 puis lors de la signature le 19 mars 1993, juste avant que la Constitution andorrane ne soit proclamée et que les nouvelles institutions ne soient mises en place, soustrayant donc par un accord international (qui n'en a que plus de force) l'enseignement français du futur champ d'une législation andorrane sur le système éducatif national. Certes une nouvelle loi peut remettre en question cet accord s'il ne convient pas aux Andorrans, mais tout est rendu plus difficile.

La convention marque malgré tout un progrès par rapport à la situation antérieure. Les matières d'andorranisation sont mieux intégrées dans l'enseignement à tous niveaux, dans le collège et dans le lycée le catalan passe du statut de langue vivante 2 à celui de langue vivante 1, obligatoire pour tous. Mais le système n'a pas fondamentalement changé et l'Andorre paie toujours avec une charge très accrue en personnel un enseignement du catalan qui devrait être normalement à la charge de l'enseignement français, comme il l'est en France même depuis la création d'un CAPES de catalan. L'inspection de ces personnels andorrans n'est pas assurée par le ministère d'éducation andorran, ni directement ni à travers une inspection commune, mais par un Délégué à l'enseignement français désigné par le ministère français de l'éducation. L'Andorre peut proposer les programmes de catalan, mais sous réserve de l'approbation française et de leur conformité aux dispositions françaises (orientations, instructions, objectifs et programmes), et non l'inverse comme il aurait été logique. Les examens sont français sans aucune participation prévue pour les enseignants ou le

---

de 3,7 milliards de *pessetes*, soit environ 170 millions de francs.

<sup>92</sup> - Le texte de la convention est consultable à <<http://www.legifrance.gouv.fr/>> (décret n°93-860). Prévue

ministère andorrans dans leur élaboration, dans leur déroulement ni dans leur programme. Du côté français l'accord est très avantageux car il n'y a eu aucune cession de souveraineté. Tout au contraire, une partie du personnel d'andorranisation passe sous le contrôle de l'éducation nationale française (programmes et contrôle pédagogique) sans avoir à en assurer le coût ni faire de concessions pour cela. Bref, si dorénavant l'enseignement du catalan était en mesure de faire des progrès dans les écoles et lycée français à partir de la rentrée 1993, c'était avec un coût financier et compétentiel élevé pour l'Andorre et la perte d'une partie de son contrôle sur ses propres enseignants.

Dans ce contexte, qui concernait aussi l'enseignement espagnol, public ou confessionnel, il était évident que la *Llei d'educació* de 1993 et les textes qui viendraient ensuite devaient revoir certains aspects et définir enfin les contours du système éducatif pour l'ensemble des enseignements en Andorre. C'était d'autant plus urgent que les écoles privées se multipliaient en Andorre, certaines spécialisées en langues, d'autre en enseignement professionnel, d'autres proposant un enseignement général multilingue à des publics ciblés venant de l'ensemble de l'Europe. Cette offre éducative particulière, qui mettait à profit la situation géographique et fiscale de l'Andorre, était aussi une activité économique intéressante pour la Principauté, qui semblait devoir se développer dans l'avenir. Elle demandait aussi un encadrement réglementaire.

## **Les déficits sociaux: la communication**

La question des contre-pouvoirs a été en partie abordée à propos des droits de la personne: associations, partis politiques et syndicats. Jusqu'en 1993 on ne peut pas dire qu'ils aient existé en Andorre. Même lorsqu'ils ont été créés de fait, l'absence de légalisation limitait leur action, quand elle ne permettait pas au pouvoir en place de jouer avec eux "*a la torera*". Cela, ainsi que l'absence de séparation des pouvoirs et de représentativité des citoyens, était un des éléments qui empêchaient de parler d'un régime réellement démocratique.

L'absence ou l'insuffisance, selon les branches, de moyens de communication et d'information était, jusqu'au début des années 1990, un autre des grands déficits sociaux en Andorre. Nous avons vu cependant le rôle du premier journal - trop vite

devenu hebdomadaire - et des premières revues dans le processus qui amena à la réforme, au cours des années 1970. Cependant, il n'y aura pas de presse quotidienne andorrane jusqu'en 1990. Avant cette date, sans aller jusqu'à souhaiter une pluralité, il manquait le minimum, c'est-à-dire une radio et une télévision andorranes. L'information du citoyen, par le biais d'un journal officiel, venait à peine de se faire, et la publication de statistiques par les administrations et par les services publics était très récente. La protection des auteurs et le dépôt légal dataient du début des années 1980. Certes, une évolution très rapide s'était produite en une décade, qui augmentait l'offre d'information, donc les libertés réelles, qui rapprochait l'Andorre des démocraties européennes, mais il y avait encore des lacunes.

## La radio et la télévision

Les concessions de radios, Ràdio Andorra, avant la seconde guerre mondiale, puis Sud Radio après guerre s'étaient faites sous la pression d'intérêts extérieurs et le *Consell General* ne les avait jamais réellement acceptées. Après les affrontements entre le *Consell General*, désireux de contrôler la situation et de reprendre les concessions, et les sociétés radiophoniques en 1978, que le journal parisien *Le Monde* baptisa mi-sérieusement mi-humoristiquement "la guerre des ondes en Andorre", la question revint à l'actualité en 1981.

Par un accord du *Consell General* du 2 avril 1981 il fut décidé que "*el dia 29 de març de 1981 finalitzen totes les concessions atorgades pel M.I. Consell General relatives a Radiodifusió. En aquesta data l'explotació de les emissores retorna a la possessió del M.I. Consell General*"<sup>93</sup>. Une commission de gestion devait être mise en place. Le 6 novembre 1981, une *Assemblea Magna* décida finalement la fermeture des stations. Cette manifestation de volonté du *Consell General* soutenue par le poids de l'assemblée populaire furent assez fortes pour amener les Co-princes à faire une démarche insolite, la publication de leur position par voie de presse<sup>94</sup>. Malgré des résistances, les sociétés SOFIRAD pour Sud-Radio et EIRASA pour Ràdio Andorra cédèrent<sup>95</sup>. Sud-Radio reprit ses émissions depuis Toulouse. Tout au long de leur existence, ces radios furent destinées aux auditeurs des États voisins, comme pour d'autres radios dites périphériques. Il semble qu'elles furent de bonnes affaires

---

<sup>93</sup> - Voir le texte de cet accord du *Consell General* dans l'ouvrage *Recopilacions, 1866-1998*.

<sup>94</sup> - Voir le long communiqué publié dans *l'Indépendant de Perpignan* le 06/11/1981 : documents 5.

<sup>95</sup> - On se reportera aux travaux d'Eugeni Giral déjà cités.



commerciales pour leurs promoteurs. Elles s'intéressèrent peu à l'Andorre, où elles eurent un rôle jugé négatif par le Pr Eugeni Giral. Elles ne furent jamais des instruments utiles pour la Principauté, qu'il s'agisse de la création d'un espace de communication propre, d'un élément de prise de conscience du pays ou de son identité, ou qu'il s'agisse de sa projection extérieure.

Ce n'est qu'en 1989 qu'une loi sur la radiodiffusion et télévision andorranes créa l'ORTA, *Organització de Ràdio i Televisió Andorranes*<sup>96</sup>. Elle affirmait le monopole d'État sur les émissions de radio et de télévision et fixait les normes du service public. Les radios privées ou les accords avec des radios ou télévisions étrangères pour leur réception en Andorre n'étaient pas exclus. Symboliquement, les premières émissions de la télévision andorrane commencèrent le 8 septembre 1990, jour de la fête nationale. Auparavant, par un décret en date du 25 mars 1981, le *Consell General* avait créé l'*Entitat Nacional Andorrana de Radiodifusió*, un organisme public autonome qui recevait le monopole en matière de radiodiffusion dans la Principauté ou à partir d'elle.

## Les télécommunications

Le Service de Télécommunications d'Andorre est un organisme public créé en 1984, qui a le monopole de l'ensemble des télécommunications et des retransmissions de données, de sons et d'images en Andorre et avec l'étranger. C'est la récupération d'une compétence d'État qui était assumée auparavant, en Andorre même, par les télécommunications françaises et espagnoles, ou qui, pour les radios, avait été concédée unilatéralement par les Coprinces à des sociétés étrangères.

*"El Servei de Telecomunicacions d'Andorra, abreujadament en forma d'anagrama S.T.A., constitueix una entitat de dret públic, amb personalitat jurídica pròpia, i amb organització autònoma, patrimoni propi i plena capacitat per al desenvolupament dels seus fins"*, selon le premier article du statut voté le 25 avril 1984 par le *Consell General*.

Selon le troisième article, *"l'objecte del S.T.A. consisteix en la gestió i explotació, en exclusiva, dels Serveis de telecomunicacions generals i, de manera particular, dels serveis telefònics, radiotelefònics, tèlex, transmissió de dades o altres serveis auxiliars o complementaris dintre del territori d'Andorra, fins i tot pel que es*

---

<sup>96</sup> - Voir le Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, n° 25 du 30/10/1898. Le texte de la loi du 12 octobre

*refereix a les seves comunicacions internacionals. (..) El S.T.A. també és responsable de la gestió de les infraestructures tècniques i de les xarxes nacionals de radiofifusió sonora i televisió".*

## L'information écrite

Le journal officiel, *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*, fut créé en janvier 1989. Il publie les lois, les textes réglementaires, *decrets*, *ordinacions* et *acords* du *Consell General* et des *Comuns*, les dispositions prises par le Gouvernement et celles qui émanent des Coprinces et de leurs services, les annonces de concours et de marchés publics, les avis et les annonces légales émanant de toutes les institutions publiques. C'est une publication hebdomadaire, avec des fascicules supplémentaires tels que, par exemple, le projet d'accord avec la CEE, le discours-programme du *Cap de Govern* ou le projet de constitution.

Après un bref essai de **presse quotidienne** en 1974-1975, avec *Poble Andorrà*, l'Andorre eut seulement une presse hebdomadaire, dont la plupart des titres étaient aux mains de personnalités andorranes ou de groupes de pression économiques. Il manquait une presse quotidienne ou une véritable presse d'opinion. En 1991 apparaît un premier journal quotidien, le *Diari d'Andorra*, suivi pendant quelque temps sur ce terrain par l'hebdomadaire *Informacions*, qui revienne à sa première formule au bout d'un an.

C'était un changement considérable, qui intervenait à un moment opportun dans la vie sociale et politique andorrane. Il marquait l'arrivée d'un nouveau style de presse, proche de ce qui se faisait dans les pays voisins. Très vite, il influencera et il modifiera la manière de faire de la politique en Andorre. Le "*secretisme*" devenait plus difficile, le journal était une caisse de résonance pour les politiques comme pour les groupes associatifs. Il jouait un rôle important au moment des campagnes électorales et de la période de pré-campagne. Il contribuait à faire émerger une opinion publique ou à dégager des thèmes de débat. Tout ceci était très nouveau dans la Principauté, habituée à d'autres pratiques.

Par exemple, c'est ce journal qui a permis d'avoir des informations ou des filtrations sur la négociation de la constitution, pourtant tenue très secrète par ses acteurs, qui en a publié l'avant-projet, qui a recueilli au jour le jour les opinions des divers acteurs. Au cours de cette période, il a permis un autre débat, le jeu des

pressions et l'entrée de l'opinion publique dans une affaire dont elle était volontairement écartée par les acteurs politiques qui auraient dû pourtant l'informer constamment.

Cette presse jouait son rôle normal d'information et de tribune quant à la politique, à la vie sociale et culturelle - que beaucoup découvraient moins pauvre qu'on ne le disait -, à l'aménagement du territoire, à l'écologie. Le changement était particulièrement important sous ce dernier angle, car l'opinion devenait plus sensibilisée. Par le biais d'une édition spéciale mensuelle réalisée avec la collaboration de l'ensemble des écoles et des enseignements existant en Andorre, il contribuait à la formation d'un espace éducatif et de communication andorran.



## **La révolution politique de l'Andorre, 1973-1993.**

### **La Constitution andorrane**

#### La négociation de la Constitution

- Les prémices

- Les premières négociations et le projet de Constitution

- L'interruption des négociations et l'assemblée constituante

- Les dernières négociations

#### La Constitution et la mise en place des nouvelles institutions

- La Constitution de 1993

- Les questions non résolues

- La rapide mise en place des nouvelles structures

## La Constitution andorrane

La configuration de l'Andorre en tant qu'État a fait au cours des années 1980 des pas décisifs, comme nous venons de le constater. Il était à prévoir qu'elle allait en faire d'autres très rapidement. La plupart des arguments que Bertrand Bélinguier et d'autres juristes opposaient à la reconnaissance internationale de l'Andorre tombaient comme blé en été. On voyait progresser chaque année la régulation des institutions internes et des administrations. Il était de plus en plus question de réformer les impôts et le code de la nationalité.

On en arriva naturellement à remettre en question le rôle des Coprinces. Au cours des *Diades d'Andorra* à l'Université catalane d'été de Prades, en 1988 et 1989, les interventions andorranes critiquèrent le processus de réforme, considéré comme inopérant et dépassé, et demandaient une clarification des doubles fonctions des Coprinces. En 1990, Pere Moles Aristot, un ancien *Cònsol* des Escaldes et *Conseller General* alors en fonctions, publie un essai au titre explicite, *Andorra... sense Co-Prínceps?*, où l'on peut lire à la page 73: "*Passem ara, al tema de fons que ha donat lloc al títol d'aquest llibre. Ja hem dit, abans, que el desig dels andorrans és de continuar amb els Co-Prínceps, però d'una manera que sigui compatible amb la democràcia. (..) Zemanek parla de tres models de la Reforma: Model I, el statu-quo amb modificacions menors. Model II, el statu-quo amb modificacions més profundes. Model III, canvi fonamental del statu-quo.*", pour conclure, pages 8283: "*El model núm. III parteix de la hipòtesi següent: El Poble andorrà realitza plenament la sobirania popular i, amb aquest fi, aboleix la institució dels Co-Prínceps; i es constitueix en República democràtica.*" (..) *A mi, amb tota sinceritat, no m'agradaria que s'arribés al model núm. III. Això demostraria que tenen raó aquells que afirmen que els termes Co-Prínceps i democràcia són incompatibles. I prefereixo pensar que els andorrans i els Serveis dels Co-Prínceps dedicaran els seus esforços en assolir els objectius del model núm. II que, tal com he dit abans, és el model que més s'apropa dels desitjos del poble andorrà. (..) Andorra...sense Co-Prínceps? La resposta a aquesta pregunta la*

*tenen els andorrans, evidentment, però, sobretot, la tenen els Co-prínceps.*" Publiée l'année même où le Gouvernement et le *Consell General* demandaient aux Coprinces la négociation d'une constitution écrite, la mise en garde ne pouvait être plus claire.

La question de la représentation internationale de l'Andorre avait déjà été soulevée à propos de la négociation de l'accord entre l'Andorre et la Communauté Européenne, entre 1985 et 1989. Ces voix n'étaient pas qu'andorranes. Nous avons vu que, lors de la séance de signature à Luxembourg puis à Bruxelles le 29 juin 1990, selon des propos rapportés par la presse andorrane présente à la cérémonie, qui le prit fort mal alors qu'il s'agissait d'une évidence, le commissaire européen qui signa au nom de la Commission Européenne, l'Espagnol Abel Matutes fit noter avec beaucoup d'humour cruel que c'était la première fois que la Communauté signait un accord avec un pays tiers dont les représentants légaux étaient déjà des citoyens européens. Il faisait référence bien entendu aux deux *Veguers* qui signaient conjointement avec le chef du gouvernement andorran, au nom des deux Coprinces, eux aussi citoyens européens.

Le nouvel ordre économique, issu de l'accord avec la Communauté Européenne, ne changera pas radicalement dans un premier temps les caractères de l'économie car il semblait devoir sauvegarder les principaux intérêts andorrans, mais il impliquait une évolution économique et fiscale et, surtout, un changement de structures. Indirectement, il imposait surtout une autre gestion de l'État et de son budget. Par le biais de la nécessaire diversification des activités et de la planification à moyen et long terme qui devenaient possibles dans un cadre commercial ainsi régulé, il entraînait une dimension d'aménagement du territoire qui n'était pas suffisamment prise en compte jusqu'alors. Il impliquait enfin une clarification politique et institutionnelle, que la société andorrane réclamait unanimement par ailleurs. Celle-ci dépendait dorénavant moins des Andorrans que des Coprinces, dont on ne pouvait se passer mais qui en étaient aussi le principal obstacle.

Cette consolidation définitive de l'Andorre dépendait en grande partie des États voisins. Le France était un obstacle surtout sur le plan juridique car ses représentants et ses juristes, dans leur majorité, refusaient la reconnaissance internationale de l'Andorre, argumentant sur la confusion entre la fonction et les droits du Coprince et ceux de l'État français<sup>97</sup>. Dès les premières réunions de la commission tripartite de négociation, ce fut un des thèmes mis en discussion par la délégation française: "*Gilles*

---

<sup>97</sup> - La thèse de droit de Bertrand Bélinguier et l'interprétation de son directeur le professeur Rousseau

*Ménage, cap de la Delegació francesa, apunta la representació internacional d'Andorra com a punt conflictiu. Va tenir raó.*<sup>98</sup>

L'obstacle semblait devoir être davantage politique du côté du Coprince épiscopal et de l'État espagnol qui lui prêtait son soutien et ses services. Il se manifestait déjà dans les retards mis pour régler les situations juridiques qui découlaient de la réforme de 1981, ou dans les déclarations publiques un tantinet démagogiques du Coprince évêque à propos de la reconnaissance des syndicats et des droits de l'homme. Ces réticences étaient en tout cas prévisible car ce sont eux qui ont le plus à perdre si le régime de l'Andorre devenait moins autocratique, à moins que les Coprinces ne puissent conserver un rôle prééminent dans certains domaines clefs.

Telles étaient les données au début du processus qui devait mener à la rédaction d'une constitution écrite. Nous écrivions en mai 1991, en conclusion d'une communication sur l'Andorre<sup>99</sup>, publiée ensuite dans la R.G.P.S.O.<sup>100</sup>: "Quoi qu'il en soit cette évolution de l'économie et des institutions aura lieu. Je ne doute pas de la capacité des Andorrans pour trouver un moyen terme qui aille dans le sens de leurs intérêts, comme ils ont toujours su le faire jusqu'à présent malgré la disproportion des États et des pouvoirs qui s'affrontaient. Il est également certain que la reconnaissance internationale de l'Andorre ne peut plus tarder puisque les Andorrans la souhaitent et qu'il n'y a guère d'argument sérieux à leur opposer. Mais, malgré les apparences et les débats actuels, l'enjeu le plus important de l'Andorre n'est pas dans ces défis qui sont déjà virtuellement gagnés, mais dans l'intégration de ses nouveaux citoyens, dans l'harmonie sociale que ces évolutions peuvent mettre à rude épreuve, et dans l'affirmation de son identité."

## La négociation de la Constitution

Bien que très rapide, puisqu'il s'écoule moins de trois ans entre le discours du nouveau chef de gouvernement, Òscar Ribas Reig, qui demande le 1er juin 1990: "e/

---

dans sa préface, que nous verrons plus loin, en sont une illustration.

<sup>98</sup> - M.C. Orduña: "A la recerca de la pròpia identitat política", article sur les négociations de la constitution, *Diari d'Andorra*, supplément de 80 p. du 15/03/1993, p.17.

<sup>99</sup> - Colloque international en Andorre, 27-29 mai 1991, sur "les cultures et régions transfrontalières à l'aube du marché unique", organisé par la Commission de la géographie des frontières du Comité national français de Géographie.

<sup>100</sup> - J. Becat: "L'Andorre, pays catalan d'économie ouverte entre la France et l'Espagne." *RGPSO*, t. 62-2, 1991, p.151-168.

*meu Govern afirma que necessitem una Constitució escrita per poder estructurar el país*" et le référendum du 14 mars 1993 qui approuve le texte constitutionnel, le processus d'élaboration a comporté plusieurs phases, dont une de mûrissement qui précéda la demande formelle. Déroulant son ballet aux pas parfois hésitants et amenant quelques émotions (mais jamais des affrontements violents ni de véritables passions en Andorre), la négociation elle-même a été encore plus rapide, commençant le 12 avril 1991 avec la première réunion de la commission tripartite et finissant le 19 décembre 1992, lorsqu'elle remit sa copie au *Consell General*.

## Les prémices

Sans remonter trop loin dans le temps nous avons vu que dans les programme de l'A.D.A. en 1976 il était question explicitement d'une constitution, il est possible de situer le début du basculement réforme/constitution, donc le passage d'une stratégie à une autre, dans la période difficile de la négociation de l'accord commercial avec la Communauté Européenne, qui vit s'affronter davantage les élus andorrans à leurs Coprinces qu'à leur interlocuteur commun européen. La constatation du blocage de toute issue pour une reconnaissance internationale (rejet des demandes d'adhésion du gouvernement andorran, au nom de l'Andorre, à la Croix Rouge internationale et à l'Union Internationale des Télécommunications, en 1983-1984, à cause de l'opposition de l'Espagne et surtout de la France) et l'impasse du processus de réformes politiques et sociales, qui devint évidente après 1985, furent des facteurs qui jouèrent également. C'est la convergence de ces éléments qui amena la demande de constitution. L'accord avec la CEE et la résolution du Conseil de l'Europe, à un mois d'intervalle, débridèrent soudain le gouvernement andorran et le *Consell General*.

Après la réforme partielle de 1981 il y avait le choix entre deux stratégies. Ou bien poursuivre la réforme à l'andorrane, c'est-à-dire lentement, avec prudence, en traitant chaque thème lorsqu'il est mûr et que l'on ne peut faire autrement que de le traiter. On avance pragmatiquement point par point en évitant de trop poser les problèmes de fond, à travers des cas concrets, avec pragmatisme, afin de ne pas déstabiliser le système. Ou bien on pose directement la question de fond : il faut élaborer une constitution pour créer d'abord un cadre de référence, il faut affirmer d'emblée des principes: séparation des pouvoirs, donc perte de la totalité ou d'une partie de leurs pouvoirs par les Coprinces, et souveraineté populaire, donc fin de la légitimité des Coprinces par héritage, leurs compétences leur venant dès lors de



l'acceptation par les citoyens. C'est la solution la plus cartésienne mais aussi la moins conforme à la tradition andorrane, bien que la *Nova Reforma* de 1866 ait été obtenue par une mini-révolution. Cette seconde voie avait aussi l'inconvénient de poser d'emblée tous les problèmes avec la nécessité de les résoudre aussitôt : pouvoirs et statut des Coprinces, nationalité, représentation internationale, monnaie, représentation des citoyens ou des paroisses à/aux assemblée/s, statut et fonction des corporations locales, etc., sur lesquels les Andorrans n'étaient pas d'accord entre eux.

On peut noter qu'au fur et à mesure qu'avançaient les années 1980, trois nouveaux éléments allaient dans le sens de cette seconde solution.

- Tout d'abord la lenteur et le quasi blocage des applications de la réforme de 1981 exaspéraient de plus en plus les élus, confrontés à des problèmes administratifs et de gestion sans obtenir les instruments juridiques nécessaires, et l'opinion publique qui perdait peu à peu la confiance - dans certain cas presque mystique - dans les Coprinces.

- En second lieu il y a l'accord commercial avec la Communauté Européenne. Quelles que soient ses conséquences économiques, il a le mérite de rendre la Principauté moins dépendante des États voisins, donc des Coprinces et de leurs pressions directes ou indirectes. Il y a moins de risques de représailles à poser les questions essentielles.

- Enfin il y a la montée des jeunes générations, avec des répercussions dans deux domaines. D'une part une nouvelle génération d'hommes politiques émerge et arrive au pouvoir. Ils ont la trentaine ou la quarantaine, ils furent les étudiants ou les jeunes qui critiquèrent tant les institutions et les vieilles barbes au cours des années 1970. Beaucoup ont pris part aux initiatives, aux tribunes et aux débats de cette époque. D'autre part il y a un grand rajeunissement du corps électoral. Ces jeunes générations sont moins liées aux formes traditionnelles de pensée. Elles n'ont pas connu l'économie et la société anciennes ou seulement ses derniers avatars et elles n'ont pas participé à l'ancien système institutionnel. Par contre beaucoup de ces jeunes électeurs ont très mal vécu le malaise créé par une législation sociale insuffisante, par un code de la nationalité rétrograde et non voulu par eux, qui créait davantage des fossés entre les jeunes qu'entre les gens plus âgés, par une réforme incomplète et ambiguë. Ils avaient été formés par les enseignements français et espagnol, où ils avaient été amenés à apprendre ce qu'est un système démocratique et constitutionnel occidental, qu'ils pouvaient donc comparer à la situation intérieure andorrane. Par conséquent ils étaient à même de mesurer l'ampleur des besoins et être tentés par une

solution globale, rapide et nette.

Malgré les transformations économiques internes qui commencèrent avec l'accord entre l'Andorre et la Communauté Européenne, sur le plan politique, tout s'achève avec la signature solennelle à Luxembourg et à Bruxelles le 29 juin 1990. Six mois auparavant, à la fin de la phase de négociations, un échange de lettre et une première signature avaient eu lieu à Bruxelles et à Andorra la Vella le 14 décembre 1989; puis, entre temps, il y avait eu la ratification de l'accord par le *Consell General* en Andorre et par le Conseil des ministres européens à Bruxelles.

Il est certain que l'accord commercial avec la Communauté Européenne marquait le début d'une nouvelle étape. C'est l'événement majeur de cette période pour l'Andorre. D'une part, c'était la première fois que l'Andorre signait directement un accord international, et non pas à travers le représentant des gouvernements français et/ou espagnol agissant pour elle. Cet acte ne pouvait pas être considéré encore comme la reconnaissance internationale explicite de la Principauté en tant qu'État de plein droit, car la CEE avait déjà passé des accords commerciaux semblables aussi bien avec Gibraltar, avec les Îles Anglo-normandes ou avec l'Île de Man, qui n'étaient pas des États, qu'avec Monaco ou Malte, qui étaient des États reconnus, puisqu'ils participaient déjà à des organismes internationaux. Mais c'était un premier pas, qui expliquait la dureté des réclamations du chef de gouvernement andorran et les grandes réticences des Coprinces.

Au cours de cette période, les institutions andorranes élues sont devenues le partenaire des Coprinces, qui finalement avaient dû "*mostrar cara*". Le rapport souverains-sujets venait de changer. Ce gain peut paraître aujourd'hui dérisoire, après l'approbation d'une constitution qui balaye définitivement l'ancien régime et ses invraisemblables rapports de force. Mais, à ce moment-là, il était important d'arriver à cette affirmation dans un acte formel qui impliquait la représentation de la Principauté à l'extérieur.

L'accord avec la Communauté Européenne comportait beaucoup de conséquences positives pour l'Andorre. Allant au-delà des aspects économiques très avantageux, nous avons déjà souligné que, pour la première fois de son histoire la peur de perdre des positions ou des avantages économiques, ou la menace toujours présente et récemment utilisée de représailles et de fermeture de la frontière<sup>101</sup>, donc

---

<sup>101</sup> - Les représailles économiques et le blocus de la frontière ont été appliqués en 1953 par le gouvernement français afin d'exercer une pression sur le *Consell General* des vallées dans l'affaire de la concession de Sud Radio, qui intéressait beaucoup le Prédident Vincent Auriol, élu de la région du midi

la dépendance politique, se trouvaient remplacées par une règle du jeu inscrite dans un accord international, que personne ne pouvait manipuler ni modifier tant que durait sa validité et son respect par l'Andorre. Cela clarifiait la situation politique intérieure et cela changeait les rôles de ses acteurs. Entre autres choses, les élus andorrans pouvaient poser la question de la réforme institutionnelle et de la réalité de l'État andorran sur des bases différentes et moins coercitives.

Dans cette optique, la création en 1989 d'un organisme d'État de radio et de télévision andorranes, doté du monopole dans ce domaine, impliquait la participation corrélative de l'Andorre aux organismes internationaux de régulation de ces moyens de communication audiovisuels, chose qui venait d'être interdite à la Principauté quelques années auparavant, bien que toutes les concessions à des sociétés étrangères aient été rendues caduques, donc que l'Andorre fût redevenue maîtresse de son espace de communication. Il est à remarquer que le jeu de rôles a changé: en 1985 les Coprinceps décident sur la négociation avec la CEE et le Chef du gouvernement n'a pas d'autre solution que de protester devant la presse ; en 1989 pour les radios le Consell General décide et les représentants des Coprinceps publient un long communiqué dans la presse pour manifester leur position.

## L'intervention directe des institutions européennes

**La résolution 946 du Conseil de l'Europe** fut votée<sup>102</sup> au cours de la même phase, entre les deux signatures successives de l'accord commercial avec la CEE, juste après la victoire des partisans de la "*renovació*" (c'est-à-dire de l'accélération du changement constitutionnel) aux élections générales de décembre 1989. Elle recommandait aux Coprinceps et aux Andorrans un changement social et la rédaction d'une constitution. Bien qu'il ne s'agisse que d'une condamnation morale de la situation andorrane et de recommandations, elle imposait de fait, et surtout au Coprince français en tant que président d'une république-symbole des droits de l'homme, une correction de cette situation et des avancées dans les réformes institutionnelles.

Entre 1988 et 1991, les institutions européennes, Conseil de l'Europe et Communauté Européenne, à travers le Parlement Européen siégeant à Strasbourg, sont directement intervenues dans la politique intérieure andorrane. Elles ordonnèrent

---

français qui devait être couverte par cette station périphérique. Le gouvernement franquiste a utilisé aussi plusieurs fois ce type de représailles à la frontière afin que l'Andorre limite les manifestations d'antifranquisme sur son territoire, par exemple à l'occasion de récitals de la *Nova Cançó*, déjà évoqués.

<sup>102</sup> - Voir son texte dans le dossier de documents annexes 3.

des enquêtes, publièrent des rapports et votèrent des résolutions qui épinglaient les institutions andorranes pour leur absence de respect des droits de l'homme et de conformité du régime aux normes des démocraties occidentales. Comme pour la constitution des syndicats, il est difficile de croire à la spontanéité de la démarche bien que, comme celle-ci, elle soit justifiée et opportune. Ces interventions seront un des arguments de la demande de constitution par les Andorrans. En 1988 le gouvernement andorran négocie l'accord commercial avec la CEE ; la tension avec les Coprinceps pour la représentation de l'Andorre vient de s'apaiser mais la question de fond demeure. Dans ces négociations la France et surtout l'Espagne souhaitent limiter le commerce extérieur andorran et le gouvernement espagnol cherche depuis plusieurs années à imposer à l'Andorre la reconnaissance des syndicats et l'amélioration des conditions de travail de ses ressortissants dans la Principauté. On peut observer que les enquêtes et rapports du Conseil de l'Europe seront impulsés, entre autres parlementaires, par des députés espagnols et français proches des partis au pouvoir dans les deux États. Ils rédigeront aussi le rapport final.

Mais les pressions viennent aussi de l'intérieur de l'Andorre, afin de rompre le blocage des réformes politiques et sociales. En 1986, l'ARA, association de résidents puis le SAT, un syndicat andorran clandestin, multiplient les interventions à l'extérieur pour exercer une pression sur les autorités andorranes et obtenir enfin la reconnaissance de leurs droits. En 1987 le *Grup Andorrà Europa* envoya une information sur la situation en Andorre et une demande à tous les députés européens afin qu'une enquête soit faite sur les droits de la personne et sur l'absence de système démocratique. À Hambourg lors du congrès de l'Internationale Libérale, où un Andorran était intervenu - Ricard Fiter -, puis en avril 1987, lors du congrès à Lisbonne de la Fédération Libérale Européenne, présidée par Simone Veil, le cas de l'Andorre avait été évoqué. Toutes les pressions allaient dans le même sens, pour des motifs bien différents.

Selon Bjorn Elmquist, député danois et président du groupe libéral au Conseil de l'Europe<sup>103</sup>, la découverte de la situation en Andorre et l'absence de droits civiques a surpris beaucoup de parlementaires, qui ne pouvaient admettre qu'un pays européen ne puisse les respecter, quelles que soient ses conditions spécifiques. En janvier 1988, le Conseil de l'Europe prit l'initiative d'une enquête sur la situation des droits de l'homme en Andorre, confiée à trois députés (Alfons Cucó, député socialiste espagnol originaire du Pays Valencien, Bruno Stegagnini, député démocrate social italien et

Doeche Eisma, député sans étiquette hollandais). Sans attendre les résultats, il envoya aussi aux deux Coprinces, Joan Martí i Alanís et François Mitterrand, une lettre leur demandant de réformer les institutions pour faire de l'Andorre un État de droit. Finalement quatre députés se rendirent en Andorre du 27 au 29 avril 1989. Le rapport fut présenté à la Commission des Affaires Politiques le 16 novembre 1989 par deux députés socialistes, Lluís Maria de Puig (Espagne, originaire de Catalogne) et Robert Pontillon (France, proche du président et Coprince François Mitterrand), pour passer en assemblée plénière le 2 février suivant. Le projet proposait un contact ou une relation régulière de la Principauté avec le Conseil.

Une représentation du *Consell General* et du gouvernement andorran obtint lors d'une rencontre à Paris le report de l'examen du rapport à une session ultérieure, car un nouveau gouvernement devait être mis en place. En fait, tout en protestant contre les ingérences et les pressions extérieures, il s'agissait pour les élus andorrans d'utiliser cette résolution comme un boomerang et de la renvoyer vers les Coprinces afin d'accélérer la réforme. Entretemps, le 29 mars 1989, le vote de la loi sur les droits de la personne par le *Consell General* était une preuve de bonne volonté, bien que son application effective ne soit pas alors envisagée.

L'assemblée du Conseil de l'Europe approuva la résolution 946 le 11 mai 1990. Entre autres constatations, elle soulignait que le système électoral "n'assure pas une représentation adéquate des électeurs andorrans" et que la loi sur les droits de l'homme nécessitait "l'adoption de textes législatifs appropriés". Par deux fois apparaissait l'affirmation de la souveraineté populaire. La résolution invitait les Coprinces et le *Consell General* à doter l'Andorre d'une constitution écrite, à transférer des compétences vers les institutions élues, à réformer la loi électorale, à "assouplir les règles d'acquisition de la nationalité andorrane", à autoriser le droit d'association et à "adapter le droit du travail et la législation sociale aux normes européennes". C'est sur cette base et sur la proposition du chef du gouvernement andorran que le *Consell General* saisit les Coprinces d'une demande de constitution, un mois plus tard.

Parallèlement la Sous-commission des droits de l'homme du Parlement européen avait entrepris, avec moins de résultats visibles, une démarche semblable. Toujours à la suite d'une demande adressée aux parlementaires européens par le groupe andorran Europa, après la décision d'enquête du Conseil de l'Europe le bureau du Parlement Européen de Strasbourg distribua à tous les députés, le 13 avril 1988, le

---

<sup>103</sup> - Interview publiée par le journal *Avui* du 5 février 1988.

texte d'une proposition signée par 23 députés de différents États<sup>104</sup>, demandant que la Commission et le Conseil de la Communauté insistent sur les garanties de droits civiques et d'un État de droit à donner aux Andorrans en préalable à la conclusion de l'accord commercial négocié avec l'Andorre.

Le texte, faisant une confusion qui ne pouvait pas être fortuite, reconnaissait une responsabilité spéciale de la France et de l'Espagne quant à l'Andorre : il était reconnu que les deux États limitrophes, tous deux membres de la Communauté Européenne, avaient des responsabilités spéciales, et que les deux Coprinces étaient tous deux des citoyens de cette Communauté. Parallèlement les négociations avec la CEE impliquaient fortement ces mêmes acteurs<sup>105</sup>. La proposition fut transmise à la Commission des Affaires politiques qui chargea en 1990 la Sous-Commission des droits de l'homme de rédiger un rapport. Comme pour le Conseil de l'Europe, le texte faisait référence aux libertés civiles, mais aussi au fait que les citoyens andorrans étaient minoritaires et à la nécessité d'ouvrir l'accès à la nationalité. Il insistait sur la nécessaire souveraineté populaire et sur la séparation des pouvoirs. Mais il arrivait un peu tard puisque l'accord avec la Communauté était approuvé et que le processus de discussion d'une constitution venait d'être entamé.

Il est aussi probable que le Coprince français François Mitterrand ait pu vouloir un changement structurel de la Principauté d'Andorre après quelques cas de justice litigieux sous l'angle du respect des droits des accusés ou des condamnés et portés devant des instances internationales dans les années qui précédèrent l'ouverture des négociations. En effet justice andorrane utilisait des procédures différentes et en deçà de celles des États démocratiques européens. Nous avons vu qu'elle dépendait directement des Coprinces, qui en portaient donc la responsabilité en dernier ressort.

### **Les différences de point de vue entre les Coprinces**

Dans les années qui précédèrent cette irruption des organismes européens

---

<sup>104</sup> - La proposition était présentée par le député bavarois (et archiduc) Otto de Habsbourg et les députés espagnols centristes (*Centro Democrático y Social*) et communistes (dont le catalan Antoni Gutiérrez). Les autres signataires étaient allemands, italiens, hollandais, italiens, belge, luxembourgeois, et un travailliste anglais.

<sup>105</sup> - La France et l'Espagne cherchaient à cadrer l'accord commercial afin d'une part de continuer à contrôler indirectement l'économie andorrane et, d'autre part, d'éviter que l'Andorre ne soit une plateforme de réexportation vers la Communauté de produits exonérés de TEC originaires des pays tiers, en particulier chez elles. De plus, pour assouplir la position andorrane et pour défendre ses ressortissants dans la Principauté, depuis deux ans, le gouvernement espagnol exerçait de fortes pressions afin que l'Andorre modifie ses lois sociales. À certains moments la tension fut grande.

dans la politique intérieure andorrane ces différences étaient devenues publiques et parfois manifestées sans subterfuges par le Coprinse épiscopal, signe évident de faiblesse mais aussi des problèmes de fond qui se posaient. Comme toujours, ces affrontements furent mis à profit par les Andorrans. Objectivement, ils semblent avoir bénéficié de l'appui du Coprinces français dans cette évolution qui se faisait en réalité au détriment des pouvoirs et de l'influence du Coprinse épiscopal, alors que les deux chefs de gouvernement andorrans successifs étaient présentés comme proches de la mitre.

Il y avait derrière ces accrochages le grand problème de fond, qui devait ressurgir crûment le 12 novembre 1992: si le président de la République Française pouvait se permettre, comme Coprinse, de céder des compétences aux Andorrans et de garder malgré tout une grande influence, que restait-il à l'évêque d'un petit diocèse de montagne s'il n'était plus qu'un souverain d'opérette, les compétences réelles passant aux élus andorrans?

En 1985 déjà la fissure était apparue. Alors que la tension était forte à propos de la négociation avec la CEE, lors de la remise de la *qüestia* au Coprinse français au palais de l'Élysée, à Paris, François Mitterrand avait déclaré: "des mutations s'imposent, c'est une tâche de longue haleine pour laquelle vous trouverez à vos côtés le coprinse français"<sup>106</sup>. Il insista aussi sur la nécessité d'accélérer les réformes institutionnelles. Il semblait par là rejeter la responsabilité des blocages et de la résistance du côté du Coprinse épiscopal et de ses partisans conservateurs en Andorre. Cela pouvait sembler d'autant plus paradoxal que la France avait été celle qui avait fait échouer l'adhésion de l'Andorre à des organismes internationaux spécialisés deux ans auparavant.

Avec le recul du temps, et à la lumière de ses déclarations postérieures, il y a une grande logique et beaucoup de continuité dans la pensée de François Mitterrand. Accepter la reconnaissance extérieure de l'Andorre en tant qu'État sans changer le système institutionnel, c'est-à-dire sans que ce soient les élus andorrans qui aient les compétences réelles sur leur État, c'était accorder la reconnaissance internationale au Coprinse évêque, qui ne la possédait pas, et en écarter en même temps les citoyens andorrans.

La préparation par le *Consell General* d'une loi sur le mariage civil avait aussi cristallisé des positions diamétralement opposées entre les Coprinces, dont il ne faut

---

<sup>106</sup> - Article d'Henri Fabre, correspondant à Paris du journal *L'Indépendant* de Perpignan, 23/10/1985:

pas perdre de vue que l'un était un républicain socialiste et athée et l'autre un évêque<sup>107</sup> qui avait toujours affirmé publiquement sa fidélité à la ligne de pensée du pape Jean-Paul II. Contrairement aux aspirations de beaucoup d'Andorrans, et occultant un problème dont nous avons mesuré l'ampleur dans la société, le projet de loi n'envisageait pas le divorce. Afin d'éviter sa reconnaissance légale, il était question de reconnaître seulement la séparation de corps, sans permettre pour autant un remariage civil puisque le lien antérieur ne pouvait être annulé. On pouvait aboutir ainsi à une situation assez absurde, les personnes mariées civilement devenant unies indissolublement pour la vie, sans autre issue possible, alors que les couples mariés à l'église (un seul des deux actes étant suffisant) pouvaient utiliser tous les subterfuges du droit canon pour faire dissoudre leur union le cas échéant.

À cette occasion les services des Coprinces s'opposèrent, par presse interposée, ceux de la mitre faisant valoir que François Mitterrand bloquait la reconnaissance extérieure de l'Andorre, ceux du Coprince français soulignant toute l'ambiguïté de la position d'un évêque, comme chef d'État, face à l'évolution du monde moderne et aux souhaits des citoyens. Cela valut des titres dans la presse tels que "*Martí Alanis culpa Mitterrand d'aïllar Andorra*"<sup>108</sup> ou "*Els interessos dels dos coprínceps frenen la modernització d'Andorra*"<sup>109</sup>.

Dans le second article on peut lire une déclaration du porte-parole de la mitre qui va jusqu'à agiter la menace de démission - toujours la même - pour obtenir gain de cause (comme ce sera le cas presque avec les mêmes termes en 1992, où il obtiendra également gain de cause): "*Si arribéssim a aquestes diguem-ne contradiccions, sigui les de tipus constitucional, sigui les de consciència, el co-príncep episcopal, per la seva part, retornaria els poders al poble andorrà, amb qui les va pactar, en certa manera, al segle XIII.*"<sup>110</sup> L'analyse et le fondement historiques de cet argument feraient bondir tout historien des époques médiévale et moderne, mais le message politique contemporain était très explicite.

---

"Mitterrand aux Andorrans. Des mutations s'imposent."

<sup>107</sup> - Au sein de la très conservatrice Conférence épiscopale espagnole il avait comme fonction les relations avec les médias et la société, où il pouvait apparaître à côté de certains comme progressiste.

<sup>108</sup> - "*El bisbe de la Seu acusa Mitterrand.*", *Avui* du 11/07/1988, et "*Martí Alanis culpa Mitterrand d'aïllar Andorra.*", *Diari de Barcelona* du 06/06/1988, reproduisant une information d'Europa Press.

<sup>109</sup> - "*El projecte de llei de matrimoni no preveu el divorci. Els interessos dels dos coprínceps frenen la modernització d'Andorra. L'Església i Mitterrand no s'entenen.*", article de Joana Viusà, *Avui*, Barcelona, 06/06/1988.

<sup>110</sup> - Extrait de l'article précédent.



## Les premières négociations et le projet de Constitution

Sur l'ensemble de la phase de négociations, il existe deux publications qui portent un témoignage à chaud: un ouvrage d'Àlvar Valls, *La nova constitució d'Andorra*<sup>111</sup>, et un numéro spécial du *Diari d'Andorra*, "*Constitució del Principat d'Andorra*."<sup>112</sup> Le premier présente les antécédents, suit les négociations et donne les textes en catalan de la constitution et des divers courriers et résolutions qui l'ont précédée. Le second, publié le lendemain du référendum, recueille les opinions des divers acteurs, des observateurs politiques et rassemble une intéressante chronologie illustrée des négociations.

Les élections de décembre 1989, puis la difficile élection de Josep Maria Beal, le *Cònsol* des Escaldes-Engordany, comme *Síndic* et la désignation plus facile d'Òscar Ribas Reig comme chef du gouvernement mettaient en place partout, à partir du 22 janvier 1990, des partisans de l'accélération de la réforme par la voie de la rédaction d'une constitution. La demande faite au Conseil de l'Europe de sursoir quelques mois au vote de la résolution sur l'Andorre - qui accepta cette requête pour favoriser l'évolution interne de la Principauté et pour permettre à la nouvelle majorité de prendre en mains tous les rouages - montraient qu'ils en acceptaient les termes et qu'ils comptaient l'utiliser à leur compte comme instrument de pression.

Des contacts directs eurent lieu à Paris en avril 1990, au plus haut niveau possible, entre une délégation andorrane composée du *Subsíndic* Josep Casal (le *Síndic* étant victime d'une maladie qui le contraindrait bientôt à démissionner), du chef de gouvernement Òscar Ribas, du *Conseller de Finances* Jaume Bartumeu, un des hommes forts de la nouvelle majorité (et un des acteurs des mouvements de jeunes des années 1970) et du secrétaire du *Consell General* Antoni Fiñana, avec le directeur de cabinet du président François Mitterrand, Gilles Ménage, qui sera ensuite le chef de la délégation française à la commission tripartite de négociations, flanqué de ses chefs des services (Préfet des Pyrénées-Orientales et *Delegat Permanent*, *Veguer*, plus le sous-directeur pour l'Europe méridionale au Quai d'Orsay qui assurait le secrétariat pour l'Andorre).

D'abord tenus confidentiels, les contenus de ces conversations furent filtrés à la

---

<sup>111</sup> - Àlvar Valls, *La nova constitució d'Andorra*, 1993, 111p.

<sup>112</sup> - *Diari d'Andorra*: "*Constitució del Principat d'Andorra. 700 anys d'història*.", n° 570, 15/03/1993, supplément de 80p.

presse au début juin<sup>113</sup>, après le vote de la résolution 946 et la déclaration de politique générale du chef du gouvernement, le 1er juin, où il dit avec force: "*El meu Govern afirma que necessitem una Constitució escrita per poder estructurar el país.*" Il faut l'interpréter comme une pression sur l'opposition au sein du *Consell General* et surtout sur le Coprince épiscopal, puisqu'au cours de ces conversations tout avait été mis à plat, les services du Coprince français indiquant leur position, favorable à une constitution<sup>114</sup>, ainsi que leurs limites ou conditions, comme par exemple améliorer la législation en matière civile et en matière de droit du travail<sup>115</sup>, adapter - donc maintenir - le système éducatif français ou contrôler les activités bancaires<sup>116</sup>.

Après cette phase de préparation, le processus constitutionnel commence avec le vote par unanimité du *Consell General* de l'*acord* du 18 juin 1990. En réponse à la sollicitation du gouvernement, le *Consell General* crée une commission spéciale présidée par le *Síndic* "*destinada a assumir la iniciativa del procés constituent, mitjançant l'elaboració d'una Proposta de Constitució escrita que serà concertada amb els Coprínceps en el marc d'una Comissió Tripartita*". Le pas était franchi. Dans les attendus on relève la référence à la souveraineté populaire, à la personnalité de l'État andorran en droit international, aux normes juridiques nécessaires.

En application de cette décision, le *Subsíndic* adressait le 16 juillet une lettre aux deux Coprinces, les informant de cet accord et leur demandant l'ouverture de négociations à travers leurs services, la fixation d'un calendrier de travail et d'une date buttoir pour la fin des négociations. La réponse tarda, ce qui impliquait qu'il y avait des divergences entre les Coprinces, fait que nous avons déjà souligné. La réponse du

---

<sup>113</sup> - "*Ara acaben de fer-se oficials els seus resultats... Converses, a París, entre l'Elisi i Andorra.*", article de Rosa Mari Sorribes, *Informacions*, 09/06/1990.

<sup>114</sup> - Du même article "*El M.I. Sr Cap de Govern evoca els principis que motivaren la Reforma Institucional i les posicions de partida durant els anys 70 i inicis dels 80. (...) Exposa que la contestació institucional començà l'any 1976, oposant el país als Veguers; als anys 80 l'oposició es manifestà envers els Delegats Permanents i, actualment, concerneix els Coprínceps. El M.I. Sr Cap de Govern exposa que l'elaboració d'una Constitució, tot i mantenint el Copríncipat, possibilitaria la definició d'un nou estatut polític per a Andorra. (...) El Sr Gilles Ménage (...) afirma que per part del Co-príncep Francès no hi hauria inconvenient, però caldrà fixar un calendari, un mètode d'actuació i determinar allò que es vol; i sobre aquestes qüestions serà necessari d'obtenir l'acord del Copríncep Mitrat. (...) També indica que S.E. el Co-príncep Francès vol que els elegits de Poble regeixin per ells mateixos el Principat.*"

<sup>115</sup> - Ce qui nous vaut de lire des déclarations surprenantes dans la bouche d'un socialiste français, même directeur de cabinet d'un Coprince d'Andorre: "*El Sr Cap de Govern exposa que hi ha la intenció de reglamentar l'actuació de les associacions sindicals, però despolititzant-les el màxim possible, ja que poden constituir grups de pressió política.*" (...) "*El Sr Gilles Ménage pregunta si no hi hauria cap altre sistema d'evitar la qüestió sindical per mitjà d'una millora substancial de la legislació laboral, inclús establint un cert gran de representativitat dels treballadors en el si de les empreses.*" (même article), ce qui était fort en deçà des positions du Coprince évêque qui avait déjà reçu des représentants syndicaux.

<sup>116</sup> - "*El Sr Gilles Ménage manifesta que existeix un interès en controlar l'activitat bancària, per tal d'evitar certes actuacions contràries a l'ètica i garantir, conseqüentment, la moralitat de les activitats bancàries.*" (même article)

Coprince français arriva d'abord et débloca la situation. Dans sa lettre du 2 octobre 1990, le Coprince français François Mitterrand acceptait la négociation au sein d'une commission tripartite et indiquait qu'il saisisait le Coprince épiscopal de la question, lui demandant son point de vue. L'accord de ce dernier arriva trois mois après, le 10 janvier 1991.

Le *Consell General* approuva le 26 mars suivant la liste des objectifs généraux essentiels à inscrire dans la constitution. La liste, très brève, était sans surprises. Ces objectifs étaient les suivants:

- l'Andorre est État démocratique de droit et la souveraineté émane du peuple;
- la division des pouvoirs: les Coprinces sont les chefs de l'État, de manière conjointe et indivisible; le *Consell General* est l'assemblée législative; le gouvernement a le pouvoir exécutif et il dirige l'administration; la justice est indépendante;
- le maintien de la division territoriale en paroisses et la reconnaissance d'une large autonomie municipale;
- la reconnaissance et la garantie des droits fondamentaux de la personne.

Mais, en même temps que la situation semblait se débloquer, les deux Coprinces acceptant le principe du changement démocratique et le *Consell General* indiquant ses intentions, éclatait une crise politique interne qui devait durer un an. Elle perturba beaucoup la gestion du pays, elle eut une répercussion négative sur la négociation, la délégation andorrane ayant des personnes très opposées entre elles dans son sein. Il semble qu'elle ait servi de prétexte à l'interruption des négociations pendant sept mois. À l'origine et en apparence, il y eut la démission du *Síndic General* Josep Maria Beal pour des raisons de santé. Dans le plus pur style *parroquialista*, les *Consellers* généraux de la Massana et un des ministres du gouvernement, lui aussi de la même paroisse, changèrent de bord. Ces transfuges passèrent à l'opposition<sup>117</sup> qui devint majoritaire au sein du *Consell General*, mais sans atteindre le quorum nécessaire pour renverser le gouvernement. Le nouveau Síndic élu par cette nouvelle majorité très composite fut Albert Jalabert, bien entendu originaire de la paroisse de la Massana.

Appuyé sur une minorité qui ne se désagrégea pas davantage, centrée sur les

---

<sup>117</sup> - On présenta cette opposition comme plus proche ou plus favorable à la Mitre et à ses positions, moins favorable à de grands changements et peu soucieuse de laisser jouer la représentation proportionnelle des citoyens, qui laisserait trop d'influence à l'agglomération principale. L'histoire dira si la coïncidence a été fortuite entre les événements contradictoires qui se produisirent au cours de ce premier trimestre de 1991, qui gênaient ou qui affaiblissaient la position de départ andorrane.

*Consellers* d'Andorra la Vella et des Escaldes, et qui résista à tous les assauts et à toutes les motions de censure, le gouvernement d'Òscar Ribas gouverna en minorité. Devant cette impasse politique, la nouvelle majorité mena une guérilla constante, refusant toutes les propositions du gouvernement ainsi que le budget. Pendant un an l'Andorre vécut sans budget, le gouvernement annulant de nombreux contrats, payant ses créanciers avec retard ou en partie seulement; les travaux d'infrastructure furent paralysés, en dehors de ceux dont le financement avait été débloqué. Le seul vote positif fut celui des dispositions réglementaires permettant d'appliquer l'accord commercial avec la Communauté Européenne. La paralysie gagna progressivement beaucoup de secteurs de l'activité qui dépendaient des paiements ou des commandes des pouvoirs publics. Après une phase d'intérêt pour ces péripéties politiques dont la presse se faisait largement l'écho, cet affrontement stérile et sans issue possible mécontenta des fractions croissantes de l'opinion publique et des milieux économiques.

Pendant ce temps la commission tripartite s'était réunie le 12 avril 1991 et, avec la solennité qui convenait, elle avait déclaré ouvert le processus constitutionnel. Les réunions se succédèrent régulièrement au rythme de une à deux par mois. Chaque délégation s'entoura d'experts universitaires spécialistes de droit constitutionnel, la plupart venant de Barcelone. Elles leur firent élaborer des rapports dès que le projet prit tournure. Sous l'influence de ces juristes qui conseillaient la délégation andorrane et celle de la mitre, pour des raisons de formation, d'influence ou de facilité, ce projet semble s'être inspiré fortement, dans la forme comme dans l'esprit, de la constitution espagnole de 1978 plus que des autres textes constitutionnels européens.

La méthode fut de définir les grands principes, puis de négocier successivement titre par titre et point par point, en laissant chaque fois de côté les aspects les plus litigieux dès que des rapprochements n'étaient plus possibles. Rien ne filtra afin de préserver - affirma-t-on - la sérénité et l'indépendance de la commission. En réalité cette attitude, respectée par tous et surtout par les Andorrans jusqu'à la fin de cette première phase, était plus à l'avantage des Coprinces, détenteurs des pouvoirs et maîtres du jeu, qu'à celui de la délégation andorrane, qui ne pouvait pas utiliser le poids de l'opinion publique, à défaut d'un *Consell General* qui n'était plus unanime et dont certains *Consellers* étaient visiblement manipulés depuis l'extérieur.

Dans la meilleure des traditions, la délégation andorrane comprenait les *Síndics* et un *Conseller* pour chaque paroisse, dont deux à tour de rôle pouvaient s'asseoir le long d'un des côtés de la table triangulaire, les autres faisant tapisserie derrière. Du

côté épiscopal la délégation fut toujours composée des mêmes personnes, avec le *Delegat Permanent* Nemesi Marquès, le *Veguer* Francesc Badia et leurs deux secrétaires. La délégation française fut toujours dirigée par une personne de l'entourage immédiat de François Mitterrand, d'abord par son directeur de cabinet Gilles Ménage, qui avait participé aux premiers contacts puis, après sa nomination à la tête d'E.D.F., par Jean-Yves Caullet, par ailleurs conseiller auprès du président de la République Française. Ils furent accompagnés des mêmes personnes qui avaient assisté aux entretiens préliminaires de Paris en avril 1990, ou de leurs successeurs à ces postes.

## **L'interruption des négociations et l'assemblée constituante**

Sept mois après, toujours sans que l'on sache quels étaient le projet, ses contours, ses contenus ni les points de désaccord, le 22 novembre 1991 eut lieu la dernière réunion de la première étape des négociations. Il ne restait plus que les questions difficiles. Les discussions devaient reprendre en janvier 1992 pour les aborder et les résoudre. En fait, elles ne reprirent qu'au bout de sept mois, le 26 juin 1992. Mais cette période ne fut pas sans événements ni sans progrès dans la gestation de la constitution, au moins dans le camp andorran.

En dehors des affrontements au sein du *Consell General*, un des points qui risquait le plus de jeter la discorde entre les Andorrans et d'affaiblir leurs positions face aux Coprinces - dont ceux-ci jouaient et qui fournissait les meilleurs appuis à la nouvelle majorité - résidait dans la question des compétences et du financement des paroisses. Avec une grande lucidité politique, malgré sa situation précaire, le chef du gouvernement entama une négociation parallèle avec les sept *comuns*, menés comme il se doit par le *Cònsol* de Canillo, la première paroisse dans l'ordre hiérarchique.

Les domaines de compétences furent trouvés, qui concernaient les domaines traditionnels des paroisses, en particulier l'aménagement du territoire, l'urbanisme et les routes autres que les nationales. Le gouvernement et l'assemblée gardaient dans ces domaines un pouvoir réglementaire et d'inspection ainsi que les orientations générales. Comme il n'y a pas de compétences réelles sans financement, le projet d'accord prévoyait la cession de 30% du budget de l'État aux paroisses qui, de désargentées, devenaient capables de financer une politique propre de développement ou d'aménagement. La répartition utilisait deux clefs, la population et la superficie, ce qui s'avérait à l'avantage des paroisses de haute montagne, moins peuplées, mais qui

ne dépossédait pas totalement la capitale, qui bénéficiait par ailleurs du financement et des infrastructures des services centraux de l'État.

On prévoyait en outre, à travers les premières dotations budgétaires, un plan pour éponger la dette des paroisses vis à vis de l'État, qu'il s'agisse des avances et des prêts consentis pour les *camps de neu*, pour les parkings verticaux ou pour les centres sportifs et culturels. Bref, les paroisses avaient intérêt à conserver ce gouvernement et à voir aboutir rapidement le processus constitutionnel afin de pouvoir bénéficier de ces nouvelles dispositions car, sans vote du budget par le *Consell General* et sans vote de la constitution, tout restait comme auparavant. L'accord provisoire fut signé<sup>118</sup> le 19 novembre 1991, et une commission fut mise en place pour mieux définir, dans le cadre de la constitution, les compétences respectives du gouvernement, du *Consell General* et des corporations locales.

Le 26 novembre 1991 eut lieu à Paris la remise de ce qui devait être la dernière *qüèstia* au Coprince français. À cette occasion François Mitterrand affirma: "Tous les pouvoirs vous seront remis." Mais la situation n'évolua plus. À la suite d'une fuite probablement volontaire, le *Diari d'Andorra* eut accès au projet de constitution et le publia aussitôt dans une édition spéciale que tout le monde s'arracha le 4 janvier 1992. Le titre de l'édition était significatif de l'absence d'information de l'étape antérieure: "*La Constitució ja és al carrer*".

L'éditorial, placé en première page<sup>119</sup>, affirmait: "*Al poble el que és del poble*". Il rappelait "*hem denunciat reiteradament el secretisme en les negociacions, i hem reclamat, junt amb amplis sectors de la societat civil, un debat obert i plural. (..) El debat públic sobre aquest text és garantia de la irreversibilitat del procés. Ningú no se sentirà protegit sota el mantell del secret d'estat per maniobrar i obstruir la Constitució*." Effectivement, à partir de là l'opinion publique se manifesta et les citoyens participèrent davantage au débat.

Ils le firent le 30 janvier d'une manière peu habituelle, mais qui s'était produite déjà deux fois en un siècle. Ce jour là, répondant à un appel à manifester lancé publiquement le 18 par Lluís Babi, secrétaire du *Comú* d'Ordino et ex-*Conseller*, quelques trois cents personnes occupèrent la *Casa de la Vall* et y assiégèrent le *Consell General* alors en pleine réunion. Leur slogan était: "*Solucions o dimissió*".

<sup>118</sup> - "Acord històric per a la futura llei pressupostària dels comuns. Uns 3.650 milions es repartiran les parròquies segons territori i població.", article de Montserrat Luesma, *Diari d'Andorra*, 20/11/1991.

<sup>119</sup> - Dossier de documents annexes 6: "Aquest rotatiu ha tingut accés i ofereix als seus lectors el text íntegre de l'avantprojecte que debat la tripartita. La Constitució ja és al carrer.", éditorial, *Diari d'Andorra*,

Sous la pression populaire les *Consellers* décident l'auto-dissolution du *Consell General*. Deux jours après les prochaines élections étaient fixées pour les 5 et 12 avril.

Le groupe minoritaire qui soutenait le gouvernement d'Oscar Ribas Reig remporta clairement les élections, non seulement dans la capitale mais aussi dans presque toutes les paroisses, y compris à Sant Julià de Lòria, fief de ses opposants. Jordi Farràs et Josep Marsal, élus d'Andorra la Vella et d'Encamp, furent désignés comme *Síndic* et *Subsíndic* le 22 avril. Le 8 mai, le nouveau gouvernement d'Oscar Ribas entrait en fonctions.

Cette solution à la crise politique intérieure permit la reprise de la discussion avec les Coprinces. À travers la dissolution du *Consell General*, confirmée par le vote aux élections générales, les citoyens avaient tranché en faveur de la constitution. Le gouvernement en sortait renforcé et légitimé. Cette nouvelle majorité semblait décidée à poursuivre et à achever rapidement les négociations. Le 5 juin le *Consell General* vota un *acord* manifestant "*la seva ferma voluntat de reprendre el procés destinat a redactar el projecte d'aquesta Constitució*". Il se proclama "*Consell Constituent*", dans la plus pure tradition des révolutionnaires français de la fin du XVIIIe siècle.

En langage clair cela signifiait que ce *Consell* voulait la reprise rapide des négociations et qu'il était prêt à passer par dessus tous les obstacles pour arriver à ce but. Il prenait d'ailleurs l'initiative. Les 17 et 18 juin, s'isolant en montagne comme l'avaient fait les parlementaires catalans en 1932 à Núria et en 1979 à Sau pour rédiger leurs statuts d'autonomie, un séminaire de réflexion réunit dans un hôtel du Tarter une délégation du *Consell General*, dont deux anciens membres du gouvernement, les *Síndics* et des experts. Unilatéralement, ils récrivirent à partir du premier texte un nouveau projet, qui servira de base de discussion du projet définitif.

## Les dernières négociations

Le 26 juin les réunions de la commission tripartite reprirent à la *Casa de la Vall*, afin de rédiger la version définitive de la Constitution. Les réunions se succédèrent régulièrement jusqu'au début novembre, lorsqu'éclata publiquement la dernière crise, provoquée sciemment par le Coprince évêque. La délégation andorrane multiplia les précautions et sollicita les avis de divers experts. En juin elle possédait déjà deux

rapports commentant le projet de constitution<sup>120</sup>. L'un avait été rédigé par Miguel Herrero de Miñón, un juriste madrilène, député conservateur aux *Cortes* d'Espagne et ex-dirigeant du parti de droite *Aliança Popular*. Il avait été demandé par l'ancienne majorité au *Consell General* et remis six mois auparavant. Le second, très différent, fut réalisé par deux juristes barcelonais, Carles Viver et Marc Carillo. Au cours de l'été la question de la constitution était présente partout, en Andorre même et à l'extérieur, à Barcelone pour un débat public, à l'Université Catalane d'Été de Prades où le thème de la *Diada Andorrana* fut consacré, par anticipation sur l'évolution prévisible, aux partis politiques, avec une participation de personnes de premier plan, ce qui lui valut les titres de la presse andorrane pendant plusieurs jours.

Pour plus de précautions, alors que la seconde phase des négociations avançait, la délégation du *Consell General* demanda au Collège d'Avocats d'Andorre d'examiner l'ensemble du projet. Dans la première étape, ils avaient déjà rédigé un rapport sur l'organisation de la justice. Ce second texte fut remis le 10 septembre 1992. La veille avait eu lieu la signature de l'accord délimitant les compétences entre les *comuns*, le gouvernement et le *Consell General*, au bout d'un an de négociations<sup>121</sup>, qui avaient connu une accélération après les élections générales. Si bien qu'on peut considérer que tout était préalablement bouclé du côté andorran. Le 11 septembre, la commission tripartite abordait enfin l'examen des derniers points litigieux.

La dernière crise - "*l'esclat final d'un conflicte anunciat*" selon un titre explicite du *Diari d'Andorra*<sup>122</sup> - se produisit lors de la remise de la dernière *qüestia* au Coprince épiscopal Joan Martí Alanis, à la Seu d'Urgell le 12 novembre 1992. L'argumentation était toujours la même, mais elle était exposée d'une manière explicite et publique: "*Desproveït de poders fàctics, doneu-li els mitjans necessari per ser el garant de la soberania i la independència i el bon funcionament de les institucions, com també els ha de tenir l'altre co-príncep.*" Donc, selon lui, si les Andorrans ne laissent aucun pouvoir aux Coprinces, le Coprince français restera président d'un État important, avec toute l'influence que cela représente, alors que le Coprince épiscopal ne sera plus rien; il y aura un déséquilibre et il ne pourra plus contrebalancer l'influence française. Mais aussi il nous faut remarquer que, les Andorrans prenant en mains l'ensemble de leurs

---

<sup>120</sup> - Les éléments comparatifs de ces deux rapports sont dans l'article: "*Tres especialistes parlen com hauria de ser la constitució andorrana.*" *Diari d'Andorra*, 28/ 06/1992.

<sup>121</sup> - "*L'assignació del 30% ha estat corroborada aquesta setmana. Els cònsols i el cap del Govern per delegació van tancar un any de negociació.*", article de Montserrat Luesma, *Diari d'Andorra*, 02/10/1992.

<sup>122</sup> - "*Discurs de S.E. el copríncep i bisbe d'Urgell en ocasió de la qüestia de 1992. L'esclat final d'un conflicte anunciat.*", dans une édition spéciale du *Diari d'Andorra*, le jour même. Dans le dossier de



affaires, il est évident qu'ils auront moins besoin de l'intermédiaire du Coprince épiscopal pour mobiliser les services de l'État espagnol. En effet, l'Andorre étant reconnue, les relations hispano-andorranes seront réglées par un traité entre États, donc de gouvernement à gouvernement (par exemple les écoles, les postes, les résidents espagnols, etc). Indirectement, cette argumentation basée sur les équilibres à préserver revient à présenter les Coprinces comme les vecteurs d'influences extérieures et, implicitement, c'est reconnaître qu'ils l'étaient auparavant.

Dans son discours, par certains aspects pathétique<sup>123</sup>, il menaçait de renoncer à sa charge si les Coprinces ne conservaient pas des pouvoirs: "*Deixeu que els coprínceps vigilem per damunt de les fronteres. Que fem de sentinelles un a cada banda. Com voleu que faci de copríncep el bisbe, si no és així?*" Il est difficile de savoir si c'était réellement cet argument général qui justifiait cette exigence de conserver des pouvoirs, essentiellement la participation aux relations internationales et un droit de veto sur les lois, ou bien si c'était l'objectif concret de la possibilité et de la volonté de blocage de certaines lois prévisibles (par exemple divorce, avortement) qui l'amenait à utiliser les grands arguments pour arriver à ses fins.

Si nous laissons de côté ces hypothèses, un fait était clair, le Coprince épiscopal réclamait des pouvoirs ou à ne pas les abandonner: "*Vull referir-me expressament a la funció dels coprínceps en el nou marc de la Constitució. Per a mi és una qüestió fonamental, donada la meva experiència política d'Andorra, i vull que el poble la sàpiga per boca meva, perquè confio que hi estarà d'acord. (..) Dels actes transcendents, que puguin comprometre la soberania i la independència del Principat i la salvaguarda de l'ordre institucional volgut pel poble, me'n vull sentir corresponsable, si he de continuar fent de copríncep. No vull fer coacció ni exercir paternalisme. Déu me'n lliuri. Però tampoc jo entraria amb llibertat ni amb seguretat en un nou pacte, si no és amb aquesta garantia.*"

Les réactions en Andorre ont été variées<sup>124</sup>, depuis ceux qui pensaient qu'il

---

documents annexes 6, on trouvera le texte de ce discours.

<sup>123</sup> - Utiliser un discours public et les médias pour régler au grand jour une question qui devait normalement se résoudre dans une négociation que les trois partenaires - et surtout les Coprinces - avaient voulue secrète, c'est à la fois la preuve d'une position de faiblesse, d'impuissance et d'un blocage dans les négociations. On peut mesurer la distance entre le "secretisme" dont se plaignaient les médias andorrans et cet éclat public.

<sup>124</sup> - L'article du *Diari d'Andorra* du 14/11/1992: "*Nou recull de parers sobre el parlament del copríncep episcopal el dia de la qüestia*", recueille l'attitude de traditionnalistes comme Antoni Aristot ("*d'acord amb les manifestacions i les inquietuds del copríncep episcopal. (..) De pressa però a poc a poc.*"), de partisans du changement, comme Lluís Babi qui mena la manifestation de janvier ("*Una cosa si que puc dir-la, no m'agraden les amenaces.*"), ou d'Angelina Mas, moins vive mais tout aussi claire ("*El copríncep no ha dit res de nou, però és bo que aquesta vegada hagi parlat clar. Més val negociar els temes conflictius sobre*

fallait contenter le Coprince épiscopal, jusqu'à ceux, plus nombreux, qui s'offusquaient de cet ultimatum qui visait à limiter la souveraineté populaire et les compétences des élus andorrans.

Lors de la reprise des négociations on arriva évidemment à une impasse. Ce fut au tour de la délégation du Coprince français de lancer un ultimatum destiné à débloquer la situation. Elle annonça qu'elle ne participerait plus aux négociations tant que le blocage durerait entre la mitre et les Andorrans; elle leur donnait un mois pour que le *Consell General* et les représentants du Coprince épiscopal arrivent à un accord, soit avant la Noël, sinon elle menaçait d'un ajournement *sine die*. La certitude des élections générales qui devaient se produire au printemps suivant en France, à l'issue desquelles on pouvait prévoir des difficultés pour le président Mitterrand, donnaient beaucoup de poids à la menace. Trois réunions bipartites eurent lieu alors en moins de quinze jours, les 3, 11 et 16 décembre 1992 à la *Casa de la Vall* d'Andorra la Vella.

Un rapprochement s'étant produit, la dernière réunion de la commission tripartite eut lieu les 18 et 19 décembre. Elle arriva à un accord final qui donnait satisfaction au Coprince évêque pour l'essentiel. Les Andorrans avaient cédé pour obtenir le bénéfice d'une approbation et d'une mise en application rapides de la constitution. La commission tripartite remit le projet définitif le 19 décembre 1992 au soir. Une période transitoire d'un an commençait alors, ponctuée par le référendum populaire, par la signature par les Coprinces et par la mise en place des nouvelles lois et structures.

## La Constitution et la mise en place des nouvelles institutions

Le *Consell General* approuva le projet de Constitution le 2 février 1993 à l'unanimité, malgré les très fortes réticences, publiquement exprimées, de certains *Consellers* qui pensaient que l'on avait fait trop de concessions. Le 14 mars il était approuvé par référendum. Il y eut 74,2% de oui, avec une large majorité de votes favorables dans toutes les paroisses, pour un taux de participation élevé, 75,7% (bien que moins élevé que celui des élections générales qui suivirent la fameuse autodissolution du *Consell General* en janvier 1992). Par rapport aux 9.123 électeurs inscrits, les 4.903 oui représentaient 53,7%, donc également la majorité. Malgré l'opposition du quart des votants, la Constitution était légitimée par le peuple, sans

constestation possible.

Il ne faut pas interpréter les votes négatifs comme un refus de doter l'Andorre d'une constitution ni comme un refus d'un changement. Les arguments développés par les partisans du non au cours de la campagne électorale montrent qu'en réalité c'était tout le contraire. On peut estimer que majoritairement les votes non n'étaient pas un refus à une constitution, mais l'expression d'un mécontentement face à un texte qui n'allait pas assez loin. On lui reprochait en particulier de laisser trop de pouvoirs aux Coprinces et de laisser trop de questions sans solution ou mal (ou pas) incorporées dans la constitution: société, écologie, relations paroisses-État. La campagne pour le non ne se fit pas ouvertement, mais pas des consignes données au porte à porte. Les articles et publicités dans les journaux furent rares et confus, embarrassés, comme si on voulait se faire pardonner de s'opposer. Malgré tout, les arguments de fond étaient exprimés: *"Amb aquesta Constitució, els coprínceps no solament no perden prerrogatives, sinó que les augmenten, tant en l'àmbit interior com en l'internacional."*<sup>125</sup>, ou encore on reproche qu'ils aient *"un dret de vet que ni tan sols han d'explicar ni justificar."*

Les partisans du oui, par conviction ou par résignation, menèrent une campagne qui insistait beaucoup sur la souveraineté populaire reconnue, sur les avancées obtenues, sur la stabilité que donnerait l'accord, sur la fidélité aux traditions puisque les deux Coprinces demeuraient. La campagne fut essentiellement menée par les institutions, les *Síndics*, membres du gouvernement et *Consellers* andorrans de la tripartite allant dans chaque paroisse, en suivant l'ordre protocolaire, expliquer les contenus et les raisons de voter oui au cours de réunions publiques.

## La Constitution de 1993

Nous en reproduisons le texte intégral dans les documents annexes 6: "." tel que le publia le *"Consell General de les Valls d'Andorra"* en vue de son approbation. La *Constitució del Principat d'Andorra*<sup>126</sup> affirme et respecte la souveraineté populaire, elle

---

<sup>125</sup> - Extrait du document précédent, comme la citation qui suit. On lit aussi: *"Fins i tot intervenen [les Coprinces] en actes en que tradicionalment han estat competència del poble, com convocar eleccions o nomenar el cap de Govern. També poden refusar de promulgar les lleis aprovades pel Consell General, tant si són constitucionals com no, i encar que no existeixin circumstàncies especials que els ho impedeixin."*

<sup>126</sup> - Son texte est consultable en version originale catalane sur le site du Gouvernement d'Andorre <<http://www.andorra.com/>> et sur le site du *Consell General* <<http://www.consell.ad/micg/>>. Le texte original et sa traduction en français sont sur le site du juriste Jean-Pierre Maury <<http://www.mjp.univ-perp.fr/constit/and.htm/>>

instaure enfin une claire séparation des pouvoirs et elle reconnaît les droits et libertés.

Le titre I définit la souveraineté: "*Andorra és un Estat independent, de Dret, Democràtic i Social*". "*La soberania resideix en el Poble Andorrà*" (art. 1.3): par cet alinéa l'Andorre change de statut, passant d'un monde insolite en Europe, où la souveraineté résidait dans les souverains investis de tous les pouvoirs, à celui des États démocratiques où seul le peuple possède et exerce la souveraineté, y compris celle de légitimer et de conserver ses souverains. "*La llengua oficial de l'Estat és el català*" (art. 2). Le titre II définit les droits et libertés: "*La Declaració Universal dels Drets Humans és vigent a Andorra*." Les droits de la personne sont reconnus, ainsi que les droits syndicaux et politiques, mais non précisés, comme nous le verrons plus loin. Les autres titres traitent successivement des Coprinces, du *Consell General*, du gouvernement, de la structure territoriale, où les paroisses et leurs compétences sont reconnues, de la justice, du tribunal constitutionnel et enfin de la réforme constitutionnelle, dont l'initiative est laissée aux Coprinces ou au tiers des élus au *Consell General*. Des dispositions additionnelles ou transitoires précisent les conditions et les délais du passage d'un régime à l'autre.

Bref, un ensemble classique qui, malgré quelques lacunes, représente un changement complet par rapport à la situation antérieure. Compte tenu des conditions particulières de sa gestation, des enjeux et des crispations de la dernière phase, celle de l'accouchement, la constitution andorrane laisse large place à la loi pour compléter beaucoup d'articles du texte approuvé par référendum. Dans la pratique cela permettra, à travers des lois successives sur le même thème, de faire évoluer cette constitution sans passer par la procédure de la négociation d'une nouvelle réforme institutionnelle. On notera aussi que certains des pouvoirs laissés aux Coprinces sont, sur quelques points, contradictoires avec l'exercice de la souveraineté populaire, par exemple la possibilité qui leur est laissée de ne pas signer les lois. Que se passera-t-il en cas de conflit? Un seul des Coprinces pourrait-il valider une loi pour laquelle l'autre aurait des réticences? Compte tenu de ces points d'ombre, on voit donc que la pratique et le vécu de la constitution, donc la jurisprudence (les nouvelles traditions et coutumes andorranes) devaient compter beaucoup dans son application, tout autant que les relations nouvelles à établir avec les Coprinces. Sur le plan de ces relations, il est vrai que les Andorrans ont un savoir-faire et une expérience multiséculaires, qui devaient leur servir beaucoup à partir de 1994.

Dans le titre III consacré aux Coprinces, l'article 45 a été modifié. Le premier texte publié dans la presse précisait que la convocation des élections, la nomination du

chef du gouvernement, la signature des lois "*són actes deguts dels Coprínceps*", c'est-à-dire des actes obligés, auxquels ils ne pourraient se soustraire, alors que dans la rédaction définitive cette précision disparaît. C'est ce que souhaitait le Coprince épiscopal. Les souverains, même devenus constitutionnels par le vote positif au référendum, ne sont pas tenus par la Constitution d'accomplir ces actes s'ils ne le souhaitent pas. Par contre, le nouveau texte rajoute que "*els Coprínceps són conjuntament i indivisament, el Cap de l'Estat, i n'ostenten la més alta representació*" (43.1), ce qui implique que l'opposition d'un seul des deux Coprinces peut bloquer toute décision, puisqu'ils ont un pouvoir indivis. Par ce même article, explicitement, ils ont la représentation de l'Andorre, ce qui aurait pu enlever toute velléité de représentation directe du gouvernement ou du parlement qui ne serait pas avec leur accord ou par délégation. Les Coprinces participent à la négociation des traités internationaux.

Disposition originale, l'article 58.2, qui dispose que, outre la chambre et le gouvernement - comme c'est habituel -, l'initiative des lois peut venir aussi des *comuns* (mais il faut trois paroisses au moins) ou directement des électeurs (10% du corps électoral, soit en 1993 un millier de signatures nécessaires). Les paroisses, comme division territoriale de base et les *comuns*, comme organes de gestion dotés de compétences, sont expressément reconnus. "*Dins l'àmbit de les seves competències, exercides d'acord amb la Constitució, les lleis i la tradició, [els Comuns] funcionen sota el principi d'autogovern, reconegut i garantit per la Constitució*" (art.79.1). C'est le prix du front commun des Andorrans pendant la négociation, qui met fin provisoirement par la même occasion au conflit de compétences entre pouvoir central et paroisses, qui durait depuis la réforme de 1981.

Les *Síndics* et le chef du gouvernement ne pourront exercer plus de deux mandats consécutifs (art. 55.3 et 78.1), ce qui était déjà le cas pour les premiers dans l'ancien système depuis une vingtaine d'années. Les incompatibilités de fonctions sont assez strictes, interdisant le cumul des mandats.

## Les questions non résolues

Malgré un texte constitutionnel jugé par beaucoup comme trop long, trop précis et compliqué, de nombreuses questions sont encore en suspens. Pour certains thèmes le texte n'esquisse que les grandes lignes, par exemple les compétences des paroisses. D'autres sont complètement éludés grâce à la formule magique d'une loi à

venir, qualifiée ou non, à voter par le *Consell General* pendant la période transitoire, après l'approbation de la Constitution. Par ce biais, le thème est évoqué dans le texte constitutionnel, ce qui astreint le législateur à l'aborder, mais la solution n'est pas définie. Tout se passe comme si la question, souvent épineuse pour l'une ou l'autre des parties en présence, avait été évacuée de la négociation afin d'aboutir plus vite à un texte acceptable par tous.

Deux exemples entre autres, dont l'un concerne les positions fermement défendues par le Coprince épiscopal et l'autre l'absence de consensus sur ce point au sein de la délégation andorrane présente à la commission tripartite.

D'évidence, on a écarté la question du mariage civil, de l'union parentale et du divorce, inconnus officiellement donc interdits en Andorre. Le Coprince épiscopal les refusait frontalement. Il allait jusqu'à affirmer, par des filtrations faites par ses représentants, qu'il préférerait abandonner sa condition de Coprince plutôt que d'être amené à instaurer le divorce et le droit à l'avortement en Andorre. Or ces questions existaient dans la société andorrane actuelle et il fallait bien les aborder un jour. La Constitution indique seulement: "*la llei regularà la condició civil de les persones i les formes de matrimoni*" (article 13). Par contre la validité civile du mariage à l'église catholique est indiquée. Il n'est pas question des mariages selon d'autres religions dans cet article.

Autre cas plus fondamental, le régime électoral doit être abordé, ce qui implique de définir le mode d'élection et la composition de la future chambre législative. C'était un des thèmes de division entre les Andorrans, les uns attachés à la représentation paroissiale traditionnelle, les autres à des listes nationales et à un scrutin de liste, précisément pour casser l'ancien système de représentation et ses effets pervers. Pour éluder la question, la Constitution précise simplement de manière salomonique qu'il y aura entre 28 et 42 *Consellers* "*la meitat dels quals s'elgeixen a raó d'un nombre igual per cadascuna de les set Parròquies i l'altra meitat s'elegeix per circumscripció nacional*" (article 52), ajoutant: "*una llei qualificada regularà el règim electoral*" (art. 51.4).

Ces questions non résolues sont nombreuses, dans plusieurs domaines essentiels. C'est probablement le reflet des conditions dans lesquelles fut négociée la constitution et le résultat d'une volonté politique des membres de la commission tripartite, en particulier des représentants des Coprinces, de ne pas interférer sur la capacité législative du *Consell General* et de l'assemblée à élire suivant un nouveau mode de représentation. Selon le cas, il est précisé que la question sera réglée par

une loi normale ou par une loi qualifiée (c'est-à-dire prise à la majorité absolue des membres du *Consell General* et non pas la majorité des *Consellers* présents). Par exemple il faudra le vote d'une loi qualifiée pour définir le système électoral et le référendum, pour les compétences communales et pour les transférences aux *Comuns*.

En ce qui concerne la société, les points laissés en suspens sont nombreux et non des moindres. Il devront également être traités dans des lois postérieures. En dehors du mariage et du divorce, que nous avons évoqués, il y a le droit d'association, la liberté de parole, la nationalité. D'autres questions laissées en pointillés touchent à l'organisation même des pouvoirs de l'État et à son fonctionnement. Par exemple le Tribunal Constitutionnel, dont le rôle et la composition sont définis (quatre membres désignés par moitié par le *Consell General* et par chacun des Coprinces, pour huit ans et renouvelés par rotation), mais "*una llei qualificada regularà l'estatut jurídic dels membres del Tribunal Constitucional, els processos constitucionals i el funcionament de la institució* (art. 104). Même chose pour la justice, dont les principes et les divers tribunaux sont indiqués, mais qui doit être redéfinie: "*L'organització judicial és única. La seva estructura, composició, funcionament i l'estatut jurídic dels seus membres hauran d'ésser regulats per Llei Qualificada*" (article 85.2).

Bref, une Constitution qui n'omet aucun des aspects essentiels que comporte toute constitution démocratique moderne, mais qui donne un cadre inégal, parfois précis et complet, parfois très vague, éludant les thèmes chauds qui avaient amené un blocage des négociations. Ce cadre était jugé excessivement pointilliste, trop servilement imité de la constitution espagnole de 1978, selon les partisans d'un texte plus bref et plus simple, selon eux mieux adapté à la mentalité andorrane où la tradition, donc la jurisprudence, doivent pouvoir faire évoluer les choses. Mais elle laissait aussi, par son flou dans beaucoup de domaines, la possibilité aux élus andorrans de la façonner à leur mesure.

## La rapide mise en place des nouvelles structures

La reconnaissance de la Constitution et la mise en place des nouvelles structures se firent très rapidement, accompagnée de la passation des pouvoirs des services des Coprinces au Gouvernement andorran. On n'attendit pas que des élections aient lieu ni que la constitution ait une application normale. Deux mois après le référendum tous les transferts avaient été effectués et les services des Coprinces

transformés ou retirés.

Si nous prenons du recul, nous nous apercevrons que pendant cette transition les institutions andorranes se retrouvèrent dans une situation de fait assez étonnante, qui en disait long sur le caractère insolite et artificiel - ou basé sur des artifices - de la situation antérieure. Très vite, après le référendum, on se retrouva donc dans une situation où le gouvernement andorran et le *Consell General*, toujours désignés et agissant dans le cadre des élections et des attributions antérieures, se virent attribuer aussitôt les compétences qui leur étaient si âprement refusées auparavant et qui avaient coûté tant d'affrontements pendant deux décades.

De deux choses l'une. Ou bien ces institutions précédentes n'étaient pas représentatives ou n'étaient en mesure d'assumer ces compétences, auquel cas il était fondé de ne pas les leur donner auparavant. Mais alors il aurait été sage d'attendre l'élection de la nouvelle assemblée et du nouveau gouvernement pour faire la passation des pouvoirs, les services des Coprince assurant l'intérim de l'exercice des compétences qu'ils possédaient depuis toujours. Ou bien, comme ce fut le cas, on considérait que ces institutions andorranes élues étaient capables de gérer le pays et de le représenter, auquel cas elles pouvaient assumer aussitôt les compétences dont le transfert était prévu dans la constitution. Mais alors, pourquoi cela n'avait-il pas été fait avant, par exemple après la réforme de 1981, spontanément, par une démarche progressive et régulière?

Après le référendum du 14 mars, le Coprince épiscopal Joan Martí Alanis signa la Constitution à La Seu d'Urgell le 29 avril et, le lendemain, le Coprince français François Mitterrand en fit de même à Paris. Quelques jours après, le 5 mai, la Constitution entra en vigueur. Cela signifiait que le transfert des compétences pouvait avoir lieu, que la fonction de *Veguer* disparaissait, faute de raisons d'exister puisqu'ils étaient l'expression du pouvoir souverain, et que le gouvernement andorran en place devenait libre de ses actions dans le domaine des compétences attribuées à son successeur. Ce dont ne se privera pas le chef de gouvernement Òscar Ribas, en particulier dans le domaine international et la reconnaissance de l'Andorre.

Le 15 mai 1993 eut lieu à Andorra la Vella la cérémonie de transfert des compétences des *Veguers* au gouvernement andorran: les services de police et l'ordre public, le centre pénitentiaire, les compétences sur l'attribution de la nationalité, sur les visas et passeports, sur l'immigration et sur les autorisations de séjour des étrangers, sur la justice, en attendant le vote de la loi qualifiée sur ce troisième pouvoir. Remplacée par des représentants français et espagnol en Andorre, la fonction de



*Veguer* cessait avec cet acte. Ce n'était pas pour déplaire à beaucoup d'Andorrans, car nous avons vu que cette fonction de tutelle directe était très mal supportée; elle avait concentré la plupart des critiques contre l'ancien régime dès les années 1970<sup>127</sup>.

Les fonctions de *Delegat Permanent* disparaissaient aussi. Si du côté français cela ne posait pas trop de problèmes, les services parisiens du Coprinco français continuant leur gestion (c'est-à-dire comme avant les conseillers de l'Élysée et le ministère des Affaires Étrangères du gouvernement français), le préfet des Pyrénées-Orientales continuant à prêter le concours de ses services, par contre, du côté du Coprinco épiscopal il fallait concentrer les services et redéfinir les compétences, avec un seul poste possible pour deux anciens responsables et deux anciennes structures, le coût de ces services étant à la charge du budget andorran. Cette mutation attendit davantage et le décret mettant en place la nouvelle structure fut rendu public dans le J.O. du 11 août 1993. Le siège de son représentant, chargé par délégation des pouvoirs du Coprinco mitré, sera dans des bureaux de l'ancienne *Vegueria episcopal* qui deviendra aussi le siège de l'ambassade espagnole. Plus par sa présence dans la Principauté, au sein de la société andorrane et du microcosme politique local, que par son voisinage avec les représentants de l'État espagnol, cela pouvait assurer, comme auparavant, une plus grande vigilance et une plus grande incidence sur le jeu politique intérieur d'un Coprinco que de l'autre.

Les mois d'été connurent une véritable fébrilité législative, puisque pas moins de trente-deux lois furent préparées en quelques mois et présentées lors de la session du 2 septembre 1993. La plupart avaient connu une phase de préparation alors que les négociations de la constitution entraient dans leur phase finale, d'autres reprenaient et complétaient des textes approuvés au cours de années précédentes, comme par exemple la loi sur l'expropriation<sup>128</sup> ou les lois à caractère technique.

Ce travail intense était une obligation car, selon la première disposition transitoire, ces mesures législatives devaient intervenir avant les élections générales: "*el mateix Consell General que ha aprovat la present Constitució obrirà un període*

---

<sup>127</sup> - Le *Diari d'Andorra* du 15/06/1993 retrace cette cérémonie: "*Els coprínceps traspassen les seves competències al poble. Aquesta matinada s'ha fet efectiu el traspàs dels serveis de l'ordre públic*". À la lecture de cet article, on se demande s'il faut le prendre au premier ou au second degré. Ce fut, comme il se doit, un moment d'émotion, "*els veguers francès i episcopal van mostrar-se emocionats, en rebre ahir de mans d'Oscar Ribas una placa commemorativa de l'acte que simbolitzava el traspàs de competències*", avec une pointe de paternalisme qui venait certainement de l'habitude: "*Va afegir [Francesc Badia] que 'els meus sentiments són de qui casa una filla; estic molt, molt content de casar-la, però en el fons queda recança*."

<sup>128</sup> - Le texte était inspiré de la législation que le *Consell General* avait approuvée en 1989 et permettait enfin l'expropriation dans les cas d'utilité publique. L'impossibilité légale d'exproprier avait été un des

*extraordinari de sessions, per tal d'aprovar, almenys, el Reglament del Consell General i les lleis qualificades referents al règim electoral, les competències i el sistema de finançament dels Comuns, la Justícia i el Tribunal Constitucional.*" Ce qui fut fait le 2 septembre même, au cours d'une séance marathon. Le règlement de la chambre fut également approuvé, ainsi que la procédure de préparation et de vote des lois. Un journal officiel du parlement sera tenu<sup>129</sup>. À partir de là, le 8 septembre, jour de la fête de la vierge de Meritxell et fête nationale andorrane, le *Síndic General* put convoquer des élections générales pour la première quinzaine du mois de décembre suivant, afin d'élire les 28 *Consellers* de la nouvelle assemblée parlementaire. La période transitoire devait s'achever le 31 décembre 1993.

Mais, profitant de cette période de battement, où il était peu probable que les Coprinces se montrent aussi tâtilons que dans la situation antérieure, ne serait-ce que parce que leurs services de proximité chargés de cette besogne avaient disparu, profitant aussi du climat d'euphorie et du consensus politique qui régnaient en Andorre, le gouvernement et sa majorité au *Consell General* en profitèrent pour faire préparer et faire approuver dans la foulée un très grand nombre de lois, dans tous les domaines possibles, ceux qui étaient explicitement prévus dans le texte constitutionnel (ce sont les lacunes que nous avons signalées dans le point précédent), mais aussi ceux qui paraissaient nécessaires pour réordonner le pays, par exemple l'immigration et les contrats d'emploi, l'expropriation que nous avons déjà évoquée, l'élevage et la montagne, la régulation du jeu, l'aménagement du territoire, etc. À travers ces dispositions, on note tout spécialement une volonté de planifier ou de guider l'économie et l'aménagement du territoire. Il semble que la leçon des années 1980, ponctuées de lenteurs et de blocages politiques ou procéduriers, ait été comprise et mise à profit.

La rapide reconnaissance internationale, le 28 juillet 1993, que nous évoquerons dans un point suivant, eut des effets intérieurs importants, consolidant la constitution avant même sa mise en pratique. Elle a très certainement atténué des réticences, qu'elles viennent de la société ou des Coprinces. C'est l'entrée à l'O.N.U., plus que le référendum sur la constitution, qui semble avoir modifié les comportements vis-à-vis de l'Andorre, à l'intérieur et en dehors de la Principauté.

---

principaux obstacles à la réalisation d'infrastructures.

<sup>129</sup> - À la différence de la lente application de la Reforma de 1981, où les règles de fonctionnement de l'assemblée n'avaient été approuvées que des années après, une loi définit les compétences et les fonctions du parlement, son mode de fonctionnement, qu'il s'agisse des sessions, des votes ou des procédures législatives. Sont également prévus un Journal Officiel du parlement et un Bulletin Officiel.

En décembre 1993 une étape historique de vingt ans s'achevait, menée à son terme par une même génération d'Andorrans avec, signe des temps, une transition particulièrement rapide et peu conforme à la tradition de prudence et de lenteur des évolutions à l'andorrane. Après une évolution institutionnelle et politique artificiellement retardée, freinée, puis brusquement déverrouillée, la révolution politique de l'Andorre s'était enfin accomplie.



## **La révolution politique de l'Andorre, 1973-1993.**

### **La reconnaissance internationale de l'Andorre**

L'Andorre est-elle un État?

La stratégie des petits pas

La reconnaissance par l'O.N.U

La normalisation des relations avec les autres organismes internationaux et  
avec les États

## La reconnaissance internationale de l'Andorre

Après le vote de la Constitution, et avant même sa mise en place définitive, la reconnaissance internationale de l'Andorre fut acquise avec une rapidité qui a surpris tout le monde, à commencer par les intéressés eux-mêmes. Entre autres arguments, c'est la preuve que la situation était mûre et que l'Andorre aurait pu tout aussi bien entrer dans des organismes internationaux depuis longtemps.

En effet, ou bien la situation de l'Andorre était douteuse, et on pouvait s'attendre à un processus plus lent et plus graduel, accompagnant par exemple les élections de décembre 1993 et la désignation d'un nouveau gouvernement en 1994, ou bien les éléments étaient déjà clairs, l'Andorre possédant par avance tous les caractères d'un État, et la reconnaissance devenait un acte purement formel que l'on accomplissait aussitôt.

Cette seconde hypothèse semble corroborée par les événements très rapides, l'Andorre devenant membres des Nations Unies deux mois après le transfert des compétences des Coprinces et avant même que les lois complétant la constitution ne soient votées. Cela implique ou confirme que le blocage était dû seulement à des oppositions politiques, essentiellement de la France et de l'Espagne, appuyées sur une argumentation de circonstance fournie par les juristes de service. On comprend mieux alors que la reconnaissance se soit faite très vite dès que les moyens de pression sur l'Andorre ont disparu. Nous avons toujours analysé la situation de cette façon et nous pensons que le changement de l'équilibre institutionnel interne, plus que l'élément réellement décisif, a été davantage le prétexte à la reconnaissance, les anciens opposants à l'émergence internationale de l'Andorre pouvant alors se déjuger sans avoir trop à perdre la face.

Il y a malgré tout beaucoup de cynisme dans ces changements d'attitude. Cela nous a valu de lire et d'entendre des changements d'argumentation très cocasses, du style: il y a une constitution donc l'Andorre est un État, comme si les critères relatifs au

territoire, aux habitants, à la nationalité, aux institutions propres quelles que soient leurs compétences, n'étaient pas ceux qui primaient. Qu'un organisme comme le Conseil de l'Europe exige d'abord une plus profonde démocratisation avant de laisser entrer l'Andorre en son sein, cela s'entend, puisque son objectif est de défendre et de propager la démocratie et le respect des droits de l'homme, mais que l'Andorre ait été écartée de organismes internationaux concernant par exemple les télécommunications ou les droits d'auteur, cela n'est guère compréhensible. Malgré ce genre d'analyse, que nous avons souvent entendu en Andorre même, les Andorrans ont su tirer profit opportunément des revirements d'attitude, en particulier ceux de la France et de l'Espagne, les prenant aussitôt au mot afin d'obtenir leur parrainage pour l'entrée dans les organismes internationaux.

## **L'Andorre est-elle un État?**

Avec le recul du temps, sur seulement deux décades, ce changement des positions et des faits reconnus, qui collent désormais davantage à la réalité des choses, est terrible pour les politiques ou pour les juristes qui niaient l'existence d'un État andorran et qui, par leur discours, contribuaient à bloquer sa reconnaissance. Dans les documents annexes n°7 nous avons rassemblé quelques opinions divergentes sur la discussion théorique autour de l'État andorran.

Du côté français, où se situaient les détracteurs les plus fermes, en particulier dans les écoles juridiques dites "de Paris" et "de Toulouse", nous présentons des extraits de la thèse de Bertrand Bélinguier, *La condition juridique des Vallées d'Andorre*, publiée à Paris en 1970, avec une préface réellement étonnante de punch et d'engagement politique insolites chez un universitaire de haut niveau, écrite par le professeur Charles Rousseau, alors directeur de l'Institut des Hautes Études Internationales à Paris. On y lit par exemple: "Il faut enfin être reconnaissant à M. Bélinguier d'avoir affirmé avec force, conformément à la doctrine constante du Quai d'Orsay et contrairement aux efforts persistants du gouvernement espagnol, qu'il n'existe à Andorre qu'une seule autorité temporelle et que le Coprince français est à cet égard l'unique détenteur de l'action internationale: l'exclusivité est ici la règle. La démonstration est péremptoire et devrait faire bonne justice de prétentions avancées au-delà des Pyrénées davantage pour des considérations de prestige que par respect

de la vérité historique et juridique.<sup>130</sup> C'était tellement excessif et orienté qu'il est inutile de faire des commentaires.

En même temps, malgré le support qui lui était donné en apparence, c'était un bien mauvais service qui était rendu à Bertrand Bélinguier, laissant entendre que c'était un chercheur stipendié au service d'une cause politique. Son travail est plus mesuré et documenté, bien que l'interprétation des cas présentés et des arguments se décline en fin de compte vers le refus de reconnaître la condition d'État souverain à l'Andorre: "Les Vallées d'Andorre, qui n'ont d'autre nom juridique que leur appellation géographique, ne disposent pas de compétence externe puisque c'est la France qui représente l'Andorre au point de vue international. À cet égard, l'objection selon laquelle ce serait le Coprince français à titre personnel, et non la France, qui exercerait cette compétence externe, est sans effet dans la mesure où l'important est qu'en tout état de cause, ce ne sont pas les Andorrans eux-mêmes qui disposent de la compétence externe de l'Andorre."<sup>131</sup>

Auparavant, dans le chapitre consacré à la nature des droits du Président de la République agissant en tant que Coprince d'Andorre, son analyse était très solide et aboutissait à la justification d'un état de fait qui s'est prolongé jusqu'en 1993, à savoir l'assimilation de la situation juridique de l'Andorre et de sa représentation extérieure à celle d'un protectorat ou d'un territoire sous mandat<sup>132</sup>.

Bien que ne traitant pas le même thème, mais celui de la nationalité, Ramon Viñas Farré, un juriste barcelonnais très proche du Coprince évêque, dans *Nacionalitat i drets polítics al Principat d'Andorra*, publié à la Seu d'Urgell en 1989, ne rate aucune occasion pour épingler les tenants de l'école française et défendre les arguments opposés: les Coprinces exercent leur pouvoir sur l'Andorre à titre personnel ; leurs compétences, donc la représentation internationale, sont indivises; l'Andorre n'a aucun lien avec la France. Par exemple on lit page 16, à propos des questions générales:

---

<sup>130</sup> - B. Bélinguier: La condition juridique des Vallées d'Andorre, Paris, 1970, préface. Voir le document annexe 7.

<sup>131</sup> - id., p.224.

<sup>132</sup> - On lit à ce propos pages 75-76 (id., document 3): "Mais la fonction de co-prince d'Andorre ne se borne pas à représenter un titre honorifique, mais bien de conférer le partage de l'autorité suprême sur un territoire où vivent 15.000 habitants. Dans cette survivance des droits régaliens on peut voir la marque de la continuité française en dépit des nombreux bouleversements qu'a connus l'histoire de notre pays.

Il n'est donc pas aisé de déterminer de façon précise les droits du président de la République lorsqu'il agit en tant que co-prince d'Andorre; on ne peut guère y procéder que de façon négative. C'est bien ainsi d'ailleurs que le Conseil d'État a fait connaître son avis (suit le cas de la société Le Nickel).

Le Conseil d'État a admis que le président de la République n'agissait pas en qualité de l'exécutif en vertu d'une compétence fondée sur des textes exclusivement français, mais qu'il exerçait, sur la base d'un titre conventionnel préalable, des compétences d'ordre international telles que la représentation de l'État

"Les opinions dels autors francesos s'expliquen pel tractament que Andorra ha rebut per part dels òrgans administratius i judicials de la República francesa. S'ha dit algunes vegades que Andorra no era un país estranger, amb la conseqüència que les decisions emanades dels tribunals andorrans no estaven subjectes al procediment d'exequatur, que els drets exercits per França no permetien considerar-la com un territori estranger, que els andorrans no podien ser considerats estrangers a França i, per tant, no sotmesos a la cautio judicatum solvi (...). D'altres vegades s'ha tractat el Principat com territori estranger en matèria d'extradició, s'ha afirmat que els andorrans eren estrangers (...)."

Avec l'esprit de casuistique que l'on attribue d'habitude aux jésuites, il retourne les arguments de B. Bélinguier, utilisant ses citations contre les autres auteurs français: "*Bélinguier critica certes expressions i afirmacions dels autors francesos, com que els andorrans constitueixen un simple indigenat o que els andorrans no són pas estrangers per França, i després d'analitzar la situació dels andorrans a Andorra, a França, a Espanya, i la dels estrangers a Andorra, arriba a la conclusió de que els andorrans tenen una nacionalitat i una ciutadania ben determinada per la legislació interna del Principat*"<sup>133</sup>.

L'important rapport du professeur viennois K. Zemanek, *Le statut international d'Andorre*, fut rédigé à la demande du *Consell General* et publié en français à Andorra la Vella en 1980. Il guida les autorités andorranes dans leur action et fut constamment cité comme référence pendant toute cette période. Cette étude se base sur la situation de fait et sur l'ensemble des cas de relations extérieures contemporaines qui ont pu se produire. De leur confrontation il tire un certain nombre de constatations et de conclusions, dont des conseils adressés au *Consell General*, destinés à permettre l'émergence de l'Andorre au niveau international.

À propos de l'analyse des compétences internationales, il note ceci<sup>134</sup>, qui éclaire sous un jour différent les positions profrançaise et promet que nous venons de caractériser plus haut:

"Les deux Co-Princes n'ont jusqu'à un passé récent que rarement exercé leur compétence internationale. Les cas dans lesquels elle a été exercée se refusent à la classification dans un modèle rationnel : chaque cas semble, plutôt, être le fruit du hasard. Cet état de choses a deux raisons qui sont étroitement liées:

---

protecteur ou de la puissance mandataire."

<sup>133</sup> - R. Viñas Farré, *Nacionalitat i drets polítics*, 1989, p.16.



1. Pendant longtemps la politique française semble avoir eu pour but d'éviter l'apparition de l'Andorre en tant que sujet propre des relations internationales. Là où l'interdépendance nécessitait, dans l'intérêt de la France, l'application de conventions multilatérales à l'Andorre, on préféra l'application par déclaration en vertu de la "clause coloniale" de ces conventions à l'action du Président de la République en sa qualité de Co-Prince d'Andorre, parce que ceci aurait souligné l'existence séparée de l'Andorre. Cette tactique a déjà été utilisée dans la pratique française vis-à-vis de ses protectorats nord-africains, Maroc et Tunisie, qui, eux aussi, étaient des entités juridiques séparées.

2. Comme le Co-Prince épiscopal ne pouvait agir de la même manière, il dut, s'il voulait affirmer et rendre effective sa prétention d'égalité de droits (...) agir directement pour l'Andorre. Pratiquement dans tous les cas où l'Andorre apparaît comme entité distincte dans les conférences internationales, reposent sur son initiative. (...)

3. Selon le rapport de forces entre les Co-Princes et en fonction du soutien que l'Espagne voulait et pouvait fournir à l'Évêque, les solutions choisies pour une occasion déterminée diffèrent et, en fin de compte, se contredisent."

Ses conclusions sont très claires: "l'Andorre est une entité distincte en droit international, "de facto-Regime"; il est nécessaire, de toute urgence, de modifier la structure des pouvoirs publics, en particulier clarifier la position des Co-princes, pour consolider la position de l'Andorre dans la communauté internationale. Il conseille la mise en place d'une constitution négociée avec les Co-princes<sup>135</sup>, en utilisant "la voie évolutionnaire" et non, comme le veut la tradition française, la forme révolutionnaire.

## La stratégie des petits pas

Déjà, en 1925, le *Sindíc General* Pere Font (le *Subsindic* était Francisc Cairat) présenta sans succès, au nom du *Consell General*, la demande d'entrée de la Principauté d'Andorre à la Société des Nations. À cette époque il n'était pas question

---

<sup>134</sup> - K. Zemanek, *Le statut international d'Andorre*, 1980, p.97-99, p.102-104 et p.145-147.

<sup>135</sup> - *ibid.*, p 152 et document n°6: "Une fois que l'on a démontré que les Co-Princes ont la souveraineté en Andorre, il est évident qu'ils ont dans la théorie comme dans la pratique le pouvoir nécessaire pour transformer les structures de l'Andorre. Comment les peuples européens auraient-ils pu, sinon, forcer leurs souverains au 19e siècle à leur accorder une constitution, et donc accepter une limitation de leur pouvoir jusque-là illimité, si ces souverains n'avaient pas eu le pouvoir juridique nécessaire pour agir ainsi? On ne peut pas non plus objecter à cela que les Co-Princes sont obligés de sauvegarder les coutumes andorranes, donc de ne pas les changer, puisque cet argument ne saurait être invoqué lorsque la population, dont les droits doivent être garantis par ces coutumes, souhaite elle-même leur modification."

d'admettre à la S.D.N. des États de moyenne ou de petite dimension, à plus forte raison des États que l'on baptisait alors de lilliputiens. La pétition de l'Andorre fut rejetée à la suite de l'intervention du représentant de la France qui monta à la tribune pour la ridiculiser.

De 1960 à la fin des années 1980 la stratégie de l'Andorre fut celle des petits pas, c'est-à-dire d'essayer d'être admise comme telle dans des organismes internationaux secondaires, ou bien dans ceux qui prenaient en charge des problèmes concrets qui concernaient la Principauté, ou encore en essayant de participer en nom propre à des conférences internationales. Cette stratégie ne donna pas de résultats, bien qu'elle fût utilisée avec constance jusqu'à la veille de la Constitution.

Par exemple, en 1982-1983, le gouvernement d'Oscar Ribas Reig fraîchement mis en place essaya de faire admettre l'Andorre comme membre de la Croix Rouge Internationale et de l'U.I.T., l'Union Internationale des Télécommunications. Dans ce second cas, grâce à une action d'explication et de démarchage État par État, elle obtint le vote de plus de cent membres. Il lui en manqua sept, la France s'y opposant au dernier moment et entraînant ses satellites africains dans son sillage. Auparavant plusieurs autres tentatives avaient eu lieu. Par exemple deux de ces essais infructueux concernent la représentation de l'Andorre à la conférence sur la protection des phonogrammes et à la conférence de radiodiffusion par satellite, qui eurent lieu toutes deux à Genève en 1971 et en 1977. Dans les deux cas personne ne signa pour l'Andorre, bien que les deux délégations française et espagnoles soient mandatées par chacun des Coprinces. Nous avons vu les conclusions qu'en tirait le Pr Zemanek dans son rapport.

En 1976, l'Andorre participe pour la première fois à des jeux olympiques, aux jeux d'hiver à Innsbruck et aux jeux d'été à Montréal. Depuis cette date, elle enverra une délégation sportive à tous les jeux olympiques. Malgré cette présence effective, on ne peut considérer cela comme une reconnaissance internationale car, d'une part, le Comité Olympique International n'accepte et n'invite que des fédérations sportives et, d'autre part, il y a de nombreux territoires ou régions qui ne sont pas des États et qui ont malgré cela une délégation olympique.

De la même façon, nous avons montré que l'accord de 1990 avec la Communauté Européenne ne pouvait pas non plus être pris pour une reconnaissance formelle. Cependant le fait que la spécificité de l'Andorre soit reconnue, qu'elle participe à un accord qui lui est propre et, surtout, que le chef de son gouvernement signe l'acte sont les premiers signes de l'émergence. À ce moment là, tout en étant un

des États qui s'était individualisé depuis le plus de temps, l'Andorre était le seul État européen qui n'avait aucune reconnaissance de la part des autres États et qui ne participait à aucune des organisations internationales, même comme observateur.

## La reconnaissance par l'O.N.U

Le 24 juin 1993 à Genève, profitant de sa présence aux négociations à propos de la guerre en Bosnie, la demande d'adhésion à l'O.N.U. est remise par le chef du gouvernement Òscar Ribas Reig au Secrétaire Général Butros Ghali<sup>136</sup>. Trois semaines auparavant, le 3 juin, l'Andorre, la France et l'Espagne avaient ratifié un traité trilatéral de bon voisinage, d'amitié et de coopération qui réglait les relations des États des Coprinces avec la nouvelle principauté constitutionnelle<sup>137</sup>. Selon ce traité les deux voisins de l'Andorre s'engageaient à aider son accès aux instances internationales: "*faciliten la seva participació a les conferències i organitzacions internacionals i també el seu accés als convenis internacionals*". Peut-être à cause de la dure expérience antérieure, l'Andorre choisit d'emblée l'O.N.U., et la France et l'Espagne lui servirent de parrains.

Les circonstances jouèrent en faveur de l'Andorre. À cause des tensions internationales et de la guerre dans les Balkans, le Conseil de Sécurité des Nations Unies était réuni de façon permanente. Le 8 juillet il accepta par consensus la demande d'adhésion de l'Andorre. La ratification par l'Assemblée générale des Nations Unies, afin que la décision du Conseil de Sécurité puisse prendre effet, devait intervenir à la session d'automne. Mais, pour les mêmes raisons, une réunion extraordinaire de l'Assemblée générale fut décidée pour le fin du mois.

Le 28 juillet, donc un mois à peine après le dépôt de la demande, l'assemblée accepta par acclamation l'entrée de l'Andorre comme 184e membre. La cérémonie fut retransmise en direct par la télévision catalane TV3, si bien que les Andorrans (et une bonne partie des territoires de l'aire catalane) purent entendre en direct le discours d'un quart d'heure, en catalan, du chef du gouvernement andorran Òscar Ribas

---

<sup>136</sup> - *Diari d'Andorra* (25/06/1993): "*Ribas. Amb aquest pas es tanca un procés que ha durat molts anys. El cap de Govern va lliurar ahir a Butros Ghali la sol·licitud d'ingrés d'Andorra a les Nacions Unides. Una demanda d'accés amb el "sí" assegurat.*"

<sup>137</sup> - *Diari d'Andorra* (04/06/1993): "*El tractat trilatéral va entrar en vigor ahir de forma provisional. Espanya i França reconeixen en aquest document el Principat d'Andorra com a Estat sobirà i independent*". Le texte de ce "Traité de bon voisinage, d'amitié et de coopération" est consultable sur le site <<http://www.mjp.univ-perp.fr/constit/and.htm/>>

Reig<sup>138</sup>. Outre Òscar Ribas, la délégation andorrane comprenait le ministre des Affaires Étrangères Antoni Armengol et le secrétaire et porte parole du gouvernement Jordi Cinca<sup>139</sup>.

Dans une interview accordée au *Diari d'Andorra* à son retour des États-Unis, le Chef du gouvernement andorran insista beaucoup sur les conséquences positives de la reconnaissance internationale de l'Andorre en politique intérieure: "*La constitució sola sense un reconeixement internacional corria el risc de quedar diluïde. Per tant, aquest pas que hem fet amb l'ingrés a les Nacions Unides no és res més que un pas que ajuda en gran manera a la consolidació de la Constitució*"<sup>140</sup>. L'Andorre, représentée par Antoni Armengol, participa à l'Assemblée générale ordinaire qui commença le 27 septembre suivant, avec l'intention d'établir des contacts et des relations internationales avec des pays non européens.

## La normalisation des relations avec les autres organisations internationales et avec les États

La première des normalisations a déjà été évoquée; ce fut celle avec la France et avec l'Espagne, qui précéda de deux jours l'entrée en vigueur de la constitution. La question particulière des relations de l'Espagne avec l'Andorre à travers le Coprince épiscopal, devenu souverain constitutionnel, fut réglée lors d'une entrevue à Madrid entre Òscar Ribas Reig et le ministre espagnol des Relations Extérieures Javier Solana, afin de prévoir la venue d'un ambassadeur espagnol dans la Principauté. Ils signèrent un accord bilatéral, préparé en parallèle avec l'accord trilatéral du 3 juin, l'Espagne reconnaissant l'évêque d'Urgell comme Coprince d'Andorre et comme chef d'État. À la Seu d'Urgell, sa personne, ses services et son palais bénéficiaient de l'immunité diplomatique, comme pour les ambassades.

En Andorre même, la France et l'Espagne désignèrent des ambassadeurs, dont le siège d'ambassade reprenait les bâtiments de chacune des deux *Vegueries* soulignant, s'il le fallait, l'ambiguïté ou la bivalence du rôle des anciens *Veguers*.. L'ambassadeur espagnol, José Manuel Paz Agüeras, effectua sa première visite au

---

<sup>138</sup> - Le texte du discours est reproduit en entier dans le dossier de documents annexes 8 (selon *El Temps* du 09/08/1993), ainsi que divers commentaires et réactions.

<sup>139</sup> - Voir les documents 1 et 2 de ce même dossier: "*Andorra ja és l'Estat 184è de Nacions Unides. Òscar Ribas va fer el discurs d'ingrés en català.*", *Avui*, Barcelone, du 29/07/1993, et "*El naixement internacional de l'estat andorrà.*", éditorial du *Temps*, València, du 09/08/1993.

<sup>140</sup> - *Diari d'Andorra* du 01/08/1993, article d'Àlvar Valls.

chef du gouvernement andorran le 30 août 1993. Selon les habitudes, il devait présenter ses lettres de créance aux deux chefs d'État pour entrer en fonctions. Une semaine après, le 6 septembre, devait arriver l'ambassadeur français Gérard Julienne. La présentation de ses lettres de créance au Coprince français François Mitterrand de la part du gouvernement français qui l'envoie au nom de la France et de son Président François Mitterrand ne manqua pas d'intérêt anecdotique. Une rencontre des deux Coprinces en Andorre même fut prévue pour le 26 octobre.

Le 25 août 1993, la Suisse reconnaissait l'Andorre et devenait ainsi le premier État, en dehors de l'Espagne et de la France, à établir des relations consulaires avec la Principauté. Compte tenu des relations économiques entre ces deux pays et les caractères de leurs activités, ce geste et la rapidité de la réaction sont très significatifs. Quelques jours avant l'Estonie avait aussi reconnu l'Andorre.

Parallèlement l'Andorre réalisait des démarches pour être associée au Conseil de l'Europe<sup>141</sup>, dont une résolution avait été le détonnateur de son évolution institutionnelle si rapide. Également, dès le début août, le gouvernement andorran demandait l'adhésion de la Principauté à l'U.I.T. et à la Croix Rouge Internationale. Òscar Ribas déclarait à la presse le 10 juillet, alors que l'entrée aux Nations Unies était acquise: "*L'entrada a la UIT és prioritària, un cop a l'ONU.*" L'argument était que "*l'ingrés a aquest organisme de caràcter tècnic suposa, en primer lloc, que Andorra tindrà un número de telèfon internacional propi, i a més, contribuirà directament al progrés tecnològic del nostre país i al millorament de les comunicacions*"<sup>142</sup>. Quant à la Croix Rouge, la question des risques naturels et la nécessité de l'aide internationale étaient des raisons évidentes. Mais, au-delà des déclarations officielles et des priorités, on ne manquera pas de remarquer que les deux premiers organismes internationaux spécialisés où l'Andorre demandait à entrer par la grande porte sont précisément ceux dont l'accès lui avait refusé dix ans auparavant. Òscar Ribas Reig était le Chef du gouvernement qui avait fait alors la démarche et Antoni Armengol était un des ministres qui l'avait aidé. Une manière différente et nouvelle de "*fer l'andorrà*".

---

<sup>141</sup> - *Diari d'Andorra* du 08/08/1993: "*El Consell d'Europa anima Andorra a participar en l'ens. Ser membre de l'organisme significa obtenir la patent democràtica.*", article de M.C. Orduño qui interviewe Roberto Jacobo, chef du service de presse du Conseil de l'Europe.

<sup>142</sup> - *Diari d'Andorra*, 10/07/1993.

## La Constitution et la reconnaissance internationale de l'Andorre

### Essai de chronologie

- \* 10 et 17/12/1989, Andorre: Élections générales; changement de majorité au *Consell General*, dite de *renovació*.
- \* 14/12/1989, Bruxelles et Andorre: Échanges de lettres et signature de l'accord commercial entre la Communauté Européenne et l'Andorre.
- \* 05/01/1990, Andorre: Un constitutionnaliste, Josep Maria Beal, *Cònsol* des Escaldes, est élu *Síndic General*.
- \* 22/01/1990, Andorre: Décret d'entrée en fonctions du nouveau gouvernement d'Òscar Ribas Reig.
- \* 04/1990, Paris: Rencontre et tour d'horizon entre une délégation andorrane (*Sub-síndic*, *Cap de Govern*, *Conseller de Finances*, secrétaire du *Consell*) et Gilles Ménage (directeur de cabinet du Coprince français François Mitterrand).
- \* 11/05/1990, Paris: L'assemblée du Conseil de l'Europe vote la résolution 946 "relative à la situation en Andorre".
- \* 01/06/1990, Andorre: Déclaration de politique générale par Òscar Ribas, *Cap de Govern* ("*El meu Govern afirma que necessitem una Constitució escrita per poder estructurar el país.*").
- \* 18/06/1990, Andorre: Le *Consell General* vote par unanimité *l'acord* demandant une constitution.
- \* 29/06/1990, Luxembourg et Bruxelles: Signature définitive de l'accord commercial entre la Communauté Européenne et l'Andorre.
- \* 16/07/1990, Andorre: Le *Síndic General* Josep Maria Beal demande aux Coprinces l'ouverture d'un processus constitutionnel.
- \* 02/10/1990, Paris: le Coprince français François Mitterrand accepte la négociation au sein d'une commission tripartite et saisit le Coprince épiscopal.
- \* 10/01/1991, la Seu d'Urgell: le Coprince épiscopal Joan Martí Alanis accepte les négociations.
- \* 26/03/1991, Andorre: Le *Consell General* approuve les objectifs essentiels du *procés constituent*.
- \* 03/1991, Andorre: Démission pour raison de santé du *Síndic* Josep Maria Beal; les *Consellers* de la Massana, transfuges, passent à l'opposition qui devient majoritaire sans atteindre le quorum nécessaire pour renverser le gouvernement; Albert Gelabert, de la Massana, est élu *Síndic General*; gouvernement en minorité d'Òscar Ribas jusqu'en avril 1992.
- \* 12/04/1991, Andorre: Déclaration d'ouverture du processus de rédaction du projet de constitution.
- \* 22/11/1991, Andorre: Dernière réunion de la première étape. Les discussions de la commission tripartite *Consell General* et représentants des Coprinces doivent reprendre en janvier 1992.

- \* 22/11/1991-26/06/1992: Le processus de négociation est gelé; la commission tripartite ne se réunit pas.
- \* 26/11/1991, Paris: Remise de la *Quèstia* au Coprince français François Mitterrand ("Tous les pouvoirs vous seront remis.").
- \* 04/01/1992, Andorre: Le *Diari d'Andorra* publie le projet de constitution ("*La constitució ja és al carrer.*").
- \* 30/01/1992, Andorre: Répondant à l'appel de Lluís Babi, ex-*Conseller* d'Ordino, la *Casa de la Vall* est occupée par une manifestation ("*Solucions o dimissió*"); auto-dissolution du *Consell General*.
- \* 05 et 12/04/1992, Andorre: Élections générales; le groupe minoritaire qui soutenait le gouvernement d'Òscar Ribas remporte les élections; Jordi Farràs devient *Síndic General*.
- \* 08/05/1992, Andorre: Le nouveau gouvernement d'Òscar Ribas Reig entre en fonctions.
- \* 05/06/1992, Andorre: *Acord* du *Consell General* demandant la reprise des négociations. Le *Consell General* se proclame Assemblée constituante.
- \* 17 et 18/06/1992, el Tarter (Canillo): Séminaire de réflexion entre experts et une délégation du *Consell General*; nouvelle rédaction unilatérale du projet de constitution.
- \* 26/06/1992, Andorre: Reprise des réunions de la commission tripartite.
- \* 09/09/1992, Andorre: Signature de l'accord délimitant les compétences entre le *Consell General*, le gouvernement et les paroisses.
- \* 10/09/1992, Andorre: Le rapport sur le projet de constitution demandé au *Col·legi d'Advocats* est remis au *Consell General*.
- \* 11/09/1992, Andorre: Réunion de la commission tripartite à partir de laquelle on discute les points litigieux.
- \* 12/11/1992, la Seu d'Urgell: Remise de la *Quèstia* au Coprince épiscopal Joan Martí Alanís; dans son discours il menace de renoncer à sa charge si les Coprinces ne conservent pas des pouvoirs ("*Deixeu que els coprínceps vigilem per damunt de les fronteres. Que fem de sentinelles un a cada banda. Com voleu que faci de copríncep el bisbe, si no és així?*").
- \* 25/11/1992, Andorre: La délégation du Coprince français annonce qu'elle ne participera plus aux négociations et donne un mois pour que le *Consell General* et les représentants du Coprince épiscopal arrivent à un accord, avant un ajournement *sine die*.
- \* 03, 11 et 16/12/1992, Andorre: Réunions bipartites *Consell General* / Delegation épiscopale.
- \* 18 et 19/12/1992, Andorre: Dernière réunion et accord final; la commission tripartite remet le projet définitif de constitution.
- \* 02/02/1993, *Consell General*: Le *Consell General* approuve le projet de constitution.

- \* 14/03/1993, Andorre: La Constitution est approuvée par référendum (74,2% de oui pour 75,7% de participation, soit 53,7% des électeurs inscrits).
- \* 29/04/1993, la Seu d'Urgell: Le Coprince épiscopal Joan Martí Alanis signe la Constitution.
- \* 30/04/1993, Paris: Le Coprince français François Mitterrand signe la Constitution.
- \* 05/05/1993, Andorre: Entrée en vigueur de la Constitution.
- \* 03/06/1993, Andorre, Paris, Madrid: Signature du traité trilatéral de bon voisinage, d'amitié et de coopération entre l'Andorre, la France et l'Espagne.
- \* 15/06/1993, Andorre: Transfert des compétences des *Veguers* au gouvernement andorran (police, centre pénitentiaire, nationalité, justice).
- \* 25/06/1993, Genève: Le chef du gouvernement Òscar Ribas remet à Boutros Ghali, secrétaire général de l'ONU, la demande d'adhésion de l'Andorre.
- \* 08/07/1993, New York: Le Conseil de Sécurité des Nations Unies accepte la demande d'adhésion.
- \* 28/07/1993, New York: L'Assemblée générale des Nations Unies accepte par acclamation l'entrée de l'Andorre comme 184e membre; discours du chef du gouvernement andorran Òscar Ribas Reig; la cérémonie est retransmise en direct par TV3.
- \* 25/08/1993, Berne: La Suisse reconnaît l'Andorre et devient le premier état, en dehors de l'Espagne et de la France, à établir des relations consulaires avec la Principauté.
- \* 02/09/1993, Andorra la Vella: En application de la disposition transitoire n°1, le *Consell General* examine et approuve quinze lois en application de la Constitution, dont cinq lois *qualificades* (régime électoral, justice, tribunal constitutionnel, règlement du *Consell General*, nationalité).
- \* 08/09/1993, Meritxell: Le *Síndic General* convoque des élections générales pour la première quinzaine du mois de décembre 1993.
- \* 12/12/1993, Andorre: Élections générales pour élire les 28 *Consellers* de la nouvelle assemblée parlementaire.
- \* 31/12/1993, Andorra la Vella: Fin de la période transitoire.



## **La révolution politique de l'Andorre, 1973-1993.**

### **Épilogue : l'Andorre post-constitutionnelle**

L'évolution des idées et des pratiques politiques  
Les nouveaux débats économiques et sociaux  
L'Andorre, les micro-États et les relations internationales  
La normalisation des relations extérieures de l'Andorre

## **Épilogue : l'Andorre post-constitutionnelle, 1993-2010**

### **L'évolution des idées et des pratiques politiques**

Il est évident que la mise en pratique de la nouvelle constitution et surtout les nouvelles élections, avec des listes nationales, devaient faire changer rapidement les attitudes et les pratiques politiques si particulières dans la Principauté. Elles ont rapidement amené des alliances de groupes entre paroisses, des programmes communs, donc la constitution de coalitions ou de partis politiques, forcément personnalisés compte tenu de l'étroitesse du corps électoral et de la base démographique andorrane.

S'ils étaient appelés à s'accélérer après 1993, ces changements d'attitude et de contexte politiques pouvaient déjà être notés depuis plusieurs années, avant même que le nouveau régime ne l'impose. Il fallait y voir un effet du changement de générations et une autre manière de concevoir la politique andorrane, surtout depuis la ville principale, moins comme un assemblage de paroisses que comme un État à affirmer et à gérer. Bien que peu décantées et encore confuses quant aux prises de position des groupes - plus que des partis - et des programmes, comme ce serait le cas dans les démocraties occidentales, les élections entre 1986 et 1992 montraient une évolution importante et inéluctable vers des courants d'opinion. À brève échéance, avec ou sans constitution, on allait donc vers l'émergence de partis politiques.

En 1990, la presse et l'opinion estimèrent que l'ancienne opposition avait gagné, alors que le support au gouvernement mis en place lors des élections précédentes avait été présenté comme le résultat d'une coalition de diverses paroisses. Quels que fussent les niveaux de cohérence de cette nouvelle majorité (qui, comme nous l'avons vu, se rompra bientôt avec le départ de *Consellers* transfuges de la Massana, dans la plus pure tradition des manoeuvres toujours intéressées de la politique *parroquialista*) et sa composition paroissiale, trop marquée par la

prépondérance d'Andorra la Vella et des Escaldes au goût de certains de ses propres membres issus des paroisses périphériques, il était clair qu'on allait vers un système de division entre majorité et opposition, donc vers un fonctionnement parlementaire classique. En effet, la campagne vit se dessiner quelques points de programme clairs, en particulier autour de la réforme des institutions et de ses enjeux politiques et sociaux.

Les élections suivantes, en 1992, virent s'accroître ces tendances, car on était alors en pleine négociation de la constitution. Il était clair que les *Consellers* élus et le nouveau gouvernement imprimeraient leur marque sur le futur texte. Chacun y alla de ses propositions, avec même des confrontations de programmes, des alliances de listes entre paroisses et des débats publics contradictoires. La presse quotidienne, en particulier le *Diari d'Andorra*, contribua aussi à faire clarifier les propositions programmatiques et les positions des candidats, à travers les interviews et la mise à disposition chaque jour de pages spéciales où chaque liste présentait ses candidats et ses propositions, forcément sur un modèle proche ou analogue pour faciliter les comparaisons.

Cela suffirait-il à effacer les anciennes divisions, les anciens clans ou clientèles et les solidarités paroissiales? Probablement pas : jusqu'à la fin des années 2000 le "*parroquialisme*" restera fort, compte tenu de la présence de la moitié des *Consellers* élus en représentation des paroisses, et parce qu'une longue tradition a tissé de solides alliances d'intérêts de groupes ou de familles. Même au sein d'une formation ou d'une majorité à l'assemblée nationale, on retrouvera pour longtemps les clivages selon les cases d'origine, les paroisses et la formation des personnes. À l'inverse, selon les thèmes traités, ces affinités lient entre eux des élus de formations en principe politiquement opposées. Cependant, au cours des années 1992 et 1993, quelques groupes jusqu'alors paroissiaux se définissent comme des partis politiques ou s'efforcent de couvrir d'autres paroisses par le biais des alliances ou de leurs adhérents. La création réelle de partis politiques était prochaine, accompagnée de campagnes d'explication et de programmes. Les élections des deux premières législatures y aideront beaucoup. Ce processus créa de nouvelles manières de penser et de nouvelles solidarités.

Le Consell General est une chambre unique, mais en fait elle est à la fois une représentation des territoires - donc un sénat - et une représentation des citoyens - donc une assemblée nationale. Compte tenu de la dimension du pays il n'était pas possible de créer deux chambres. Quatorze conseillers sont élus en représentation des

paroisses, deux par circonscription paroissiale. L'autre moitié, soit quatorze conseillers généraux, est élue au scrutin de liste sur une circonscription nationale.

La nécessité de constituer des listes nationales a favorisé l'émergence et la consolidation rapide des partis, qui décident de l'ordre dans des listes fermées, sans possibilité de panachage, donc de l'élection des candidats. Cette disposition a fait l'objet de fortes discussions lors de la séance du 2 septembre 1993, comme aussi le nombre de *Consellers*, entre 28 et 42. C'est le modèle espagnol qui a donc été suivi et non le modèle français. Comme en Espagne après le franquisme, il fallait rapidement modifier les comportements et éviter que les caciques antérieurs ne viennent se couler dans le nouveau moule (si ce n'est par la création et le leadership d'un parti). Le fait que le noyau principal de la majorité issue des élections de 1992 soit formé des huit *Consellers* de la capitale a été probablement pour beaucoup dans le choix du système et de la représentation électorale, car ils avaient tout intérêt à briser ou affaiblir le *parroquialisme* des paroisses périphériques.

Cela a amené aussi une caractérisation progressive des programmes, avec l'émergence de thèmes généraux, qui étaient singulièrement absents des préoccupations des candidats jusqu'à ce moment là, assortie comme il se doit d'une liste de points particuliers à chacune des paroisses.

La confirmation des compétences exclusives des paroisses, en particulier sur des questions qui affectent de près les citoyens, et leur importante dotation budgétaire à partir des ressources de l'État, bref l'important pouvoir économique et décisionnel que cela représente, tout ces éléments a amené un transfert de la politique dite "*parroquialista*" du *Consell General* vers les *Comuns*. Puisque l'argent et le pouvoir de décision étaient transférés aux paroisses, pour obtenir des subventions ou des autorisations diverses, il n'était plus nécessaire de faire des alliances sur des questions locales mineures au sein du *Consell General*, où les intérêts particuliers l'emportaient jusqu'alors sur la vision d'ensemble de la gestion du pays. Par voie de conséquence, cela a politisé davantage les élections communales, où les enjeux sont devenus plus grands. Au cours des années 2000 c'est même la dynamique nationale qui, élection après élection, a pénétré le débat paroissial. Ainsi, aux élections générales de 2009 les élus des listes paroissiales d'Andorra la Vella, d'Encamp et d'Ordino s'étaient présentés sous l'étiquette PS, et sous l'étiquette PL pour les élus des Escaldes et de la Massana. Bien entendu leur programme incorporait beaucoup de points locaux, mais l'affichage était celui d'une formation nationale.

## Les partis politiques et les gouvernements

Au cours des deux premières législatures plusieurs formations se sont consolidées puis, au début des années 2000, se produisirent des fusions et l'absorption ou l'alliance stable avec des groupes paroissiaux et la création des deux partis rivaux dans la conquête du pouvoir, le Parti Libéral et le Parti Social-démocrate, qui alterneront au pouvoir. Bref, le passage de l'organisation traditionnelle de la vie politique andorrane, basée sur des groupes paroissiaux aux contours mouvants selon les élections et les cases - ou les alliances de cases - qui y adhéraient à travers la présence de l'un des leurs dans les listes de candidats, à un système classique et plus mûr de partis nationaux assis sur des programmes politiques et des adhérents encartés, s'est réalisé très rapidement au cours des années 1990. La mutation était achevée au cours de l'an 2000 lorsque se constituèrent deux grands partis à partir de partis ou groupes antérieurs, le parti libéral et le parti social-démocrate. Au cours des années 2000 ils furent alternativement dans la majorité et dans l'opposition.

Après un bref Gouvernement d'Òscar Ribas Reig<sup>143</sup>, les libéraux d'*Unió Liberal*, soutenus par plusieurs groupes paroissiaux qui en étaient proches (Sant Julià, Ordino, Canillo, la Massana) gouvernèrent au cours de quatre législatures, dous la direction de Marc Forné<sup>144</sup> pour les trois premières et d'Albert Pintat<sup>145</sup> pour la quatrième. Au cours de l'année 2000 après des pourparlers avec les groupes paroissiaux de Canillo, Ordino et la Massana se forma le *Partit Liberal d'Andorra*<sup>146</sup>. En 2001 la *Unió Laurediana*, de Sant Julià de Lòria adhéra au Parti Libéral dont elle forma la section locale. Le PLA fut en 2009 à la tête d'une *Coalició Reformista*, constituée avec des groupes paroissiaux, qui perdit trois sièges par rapport aux élections précédentes et passa dans l'opposition.

Le PS andorran, *Partit Socialdemòcrata d'Andorra*<sup>147</sup>, a son congrès constitutif

---

<sup>143</sup> - Òscar Ribas Reig forma un gouvernement après les élections de décembre 1993. Il démissionna en 1994 lorsque le Consell General refusa de le suivre dans une réforme de la fiscalité et des finances publiques.

<sup>144</sup> - Marc Forné i Molné fut *Cap de Govern* de 1994 à 2005. Il est à l'origine de la création du *Partit Liberal d'Andorra*.

<sup>145</sup> - Albert Pintat fut *Cap de Govern* de 2005 à 2009. Il avait été auparavant ambassadeur d'Andorre à Bruxelles puis ministre des affaires étrangères du gouvernement de Marc Forné. Neveu de Josep Pintat, qui fut *Cap de Govern* au cours des années 1990, il est issu d'une des grandes cases de Sant Julià de Lòria.

<sup>146</sup> - Le PLA est membre de l'Internationale libérale et du parti européen ELDR (parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs). Site: <<http://www.partitliberal.ad/>>

<sup>147</sup> - Le PSA est membre de l'Internationale socialiste et observateur au Parti socialiste européen. Site: <<http://www.psa.ad/>>

le 13 mai 2000. Il résulte de la fusion de trois partis précédents, AND<sup>148</sup>, ND<sup>149</sup> et IDN<sup>150</sup>, avec l'adhésion d'indépendants. Ses positions et son programme le situent dans une gauche modérée et réformiste, et contrastent beaucoup avec les positions très conservatrices et peu sensibles aux questions sociales des partis et des groupes de la droite andorrane. Il fut dirigé par Jaume Bartumeu, qui devint leader de l'opposition pendant deux législatures.

Lors des élections générales de 2009 un nouveau parti se présenta, *Andorra pel canvi*<sup>151</sup>; il rechercha le vote des nouveaux Andorrans issus de l'immigration et des *nats a Andorra*, et il bénéficia de l'appui de quelques grandes cases andorranes. D'emblée il eut un rôle important, puisqu'il fut le parti charnière qui permit le changement de majorité par son pacte de législature avec le Parti Social-démocrate.

Le parti écologiste *Verds d'Andorra*<sup>152</sup> complète ce panorama politique des années 2000. Appuyé sur un modeste mais vigoureux mouvement social, il a présenté une liste nationale aux élections de 2005 et de 2009 où, avec 3,5% des voix, il n'a pu avoir d'élu.

## Les nouveaux débats économiques et sociaux

Prévus explicitement dans la Constitution, les droits de la personne et les droits sociaux devaient faire l'objet de législations postérieures. Il y eut des avancées formelles dans plusieurs domaines, tels que les droits civils ou le droit d'association. Cependant, après quatre législatures de gouvernements libéraux, il n'y avait toujours pas de protection des droits syndicaux ni de réelles politiques sociales et du logement. Il est vrai que l'absence d'une fiscalité directe suffisante prive l'État des ressources nécessaires à ces politiques : avec un fort endettement, les budgets successifs de

---

<sup>148</sup> - AND, *Agrupament Nacional Democràtic*, mené à son origine par Òscar Ribas Reig, Jordi Farràs et Josep Dalleres, qui impulsèrent le processus constitutionnel et qui furent *Cap de Govern* pour le premier, et *Síndics* pour les deux autres, rassemblait des personnes de sensibilité centriste ou de gauche. Il forma l'ossature du premier gouvernement de l'Andorre démocratique, puis le principal groupe d'opposition.

<sup>149</sup> - ND, *Nova Democràcia*, était un parti nettement ancré à gauche, dirigé par Jaume Bartumeu. Il obtint cinq sièges aux élections de 1997 et deux à celles de 1997.

<sup>150</sup> - IDN, *Iniciativa Democràtica Nacional*, avait comme leader Vicenç Mateu, qui sera ensuite ambassadeur d'Andorre à Paris. Il pourrait être défini comme centriste. Il obtint deux sièges aux élections de 1997.

<sup>151</sup> - La liste eut l'appui du CDA, *Centre Domòcrata d'Andorra*, un des avatars de partis centristes constamment créés, modifiés ou renaissants depuis 1993, sans jamais vraiment s'installer dans la durée (le *Partit Domòcrata* se présenta aux élections de 2001 et eut cinq élus; le CDA eut deux élus en 2005). Site: <<http://www.andorrapelcanvi.com/>>

<sup>152</sup> - Le parti des *Verds d'Andorra* est observateur au Parti Vert européen. Site: <<http://www.verds.ad/>>

l'État au cours des deux décennies suivant la Constitution consacrerent l'essentiel des ressources disponibles aux infrastructures et aux grands travaux, par ailleurs nécessaires à l'économie du pays.

Si le droit d'association, la constitution de syndicats et le droit de grève sont formellement reconnus par la nouvelle législation, des lacunes considérables demeurent qui limitent ou rendent impossible leur exercice dans la pratique. Par exemple il n'y a pas de dispositions qui protègent les syndiqués et les représentants syndicaux dans les entreprises, ou qui régulent le licenciement des salariés. Parmi les syndicats déclarés et qui expriment leurs revendications il y a essentiellement des syndicats de fonctionnaires, car ils sont protégés par leur statut et composés majoritairement d'Andorrans, ce qui leur confère indirectement un poids politique. Malgré la situation difficile et les conditions de travail des ouvriers et des employés, l'Andorre présente le paradoxe d'avoir connu au cours des années 2000 beaucoup plus de manifestations et de journées d'action des syndicats de fonctionnaires - dont les forces de l'ordre - que des syndicats ouvriers, particulièrement discrets.

En 1995 l'Andorre ratifie la convention de l'ONU sur les Droits de l'enfant et, à partir de 1996, elle applique la Convention européenne pour la sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales. Le mariage civil fut finalement instauré par une loi votée en juin 1995, qui autorisait aussi le divorce. À l'automne suivant la *Batllia* recevait les trois premières demandes de divorce et le premier mariage civil était célébré à la Massane. Il faut souligner le courage de l'action publique et les propositions avancées de l'*Associació de dones d'Andorra*, qu'il s'agisse de l'avortement - toujours pénalisé-, de la stérilisation ou de la violence conjugale.

Même minoritaires et marginalisées parmi les médias audiovisuels reçus en Andorre, la radio et la télévision andorranes deviennent une réalité, avec une présence notable dans les campagnes électorales et dans la vie quotidienne. Avec la presse quotidienne andorrane - dont nous avons vu le rôle au cours de la négociation de la Constitution et dans la vie politique et sociale -, elles contribuent à consolider l'Andorre en tant qu'État, comme communauté territoriale unique, en participant à la création de références communes.

La loi sur la nationalité andorrane, d'octobre 1995, reprend le nouveau code de la nationalité approuvé par le *Consell General*, en 1993 dans le cadre de la Constitution : l'accès à la nationalité andorrane est ouvert pour les *nats a Andorra*, mais avec l'obligation du renoncement de la seconde nationalité; la naturalisation des résidents étrangers est possible mais avec des restrictions, puisqu'elle demande 25

ans de résidence ininterrompue et l'abandon de la nationalité antérieure. L'adoption de la nationalité andorrane par les nats a Andorra ne sera pas systématique, malgré cela ces nouveaux Andorrans firent grossir le corps électoral. Nous avons signalé qu'un parti politique se constitua pour les élections de 2009 dans l'intention de bénéficier de leur vote et peser sur la vie politique andorrane.

La question de la langue et de l'identité reste ouverte. Selon une étude réalisée en 1996 à la demande du gouvernement l'espagnol était la langue la plus connue et la mieux dominée par les habitants avec une moyenne de 8,9 sur 10 pour les quatre niveaux de base de connaissance, avant le catalan, avec 7,35, et les autres langues. C'était la langue largement dominante dans l'hôtellerie, le commerce et les loisirs. Un comportement diglossique était observé d'une manière générale parmi la population, au détriment du catalan. L'étude insistait sur le rôle que devrait jouer l'enseignement, où seulement 29% des élèves étaient scolarisés dans la langue officielle du pays.

En dehors du passage au ministère de Pere Canturri, il ne semble pas que la langue et l'identité andorrane de la Principauté ait été une priorité des gouvernements successifs, malgré les déclarations d'intention. Une loi sur l'usage de la langue catalane fut finalement adoptée<sup>153</sup> à la veille de l'an 2000, qui impose l'usage du catalan, sa connaissance pour toute personne en contact avec le public dans toutes les circonstances et son apprentissage aux frais des entreprises, ainsi que des sanctions. Son application fut douce et rarement coercitive, si bien que la situation n'avait guère changé à la fin des années 2000, si ce n'est la progression constante de l'usage de l'espagnol.

La convention franco-andorrane sur les établissements français en Andorre - qui fut avec le traité trilatéral de signature obligée avant la proclamation de la Constitution - fut renouvelée comme prévue au bout de dix ans, en 2003, sans changements importants ni incorporation dans l'enseignement français en Andorre des dispositions alors appliquées dans le département voisin des Pyrénées-Orientales (zone de langue régionale catalane en France), comme par exemple l'incorporation de l'enseignement du catalan dans les programmes ou la mise en place de classes bilingues.

Les mouvements écologistes sont nés au tout début des années 1990 et prirent souvent des initiatives spectaculaires. Leur travail de fond et leur présence ont

---

<sup>153</sup> - *Llei d'ordenació d'ús de la llengua oficial*, du 16/12/1999, BO du 12/01/2000. Voir <<http://www.bopa.ad/>> ; traduction en français à <<http://www.crec.univ-perp.fr/>> : recerc1 document loi andorrane".



certainement influencé les politiques publiques et sensibilisé l'opinion andorrane. ADN, *associació per a la defensa de la natura*, fut la première association d'écologistes. D'abord pratiquant une initiation à la nature et une sensibilisation à la protection du milieu. Parallèlement, elle n'hésita pas à prendre des positions dures sur certaines agressions contre le milieu, comme l'impact des jeeps à la Rabassa et sur les *plans* sommitaux du sud de l'Andorre. Elle fut très en pointe pour la protection de la vallée du Madriu lorsque le *Comú* des Escaldes-Engordany projeta à la demande des propriétaires des *bordes*, en 1991, d'y ouvrir une route. En juillet 1992, l'ADN, le *Club Pirinenc Andorrà* et APAPMA s'y opposèrent avec une campagne de sensibilisation sur le thème "*Si al Madriu*". Ces actions, avec l'appui de politiques et du gouvernement, aboutirent au classement de la vallée du Madriu au Patrimoine mondial de l'UNESCO. APAPMA, *associació per a la protecció dels animals, de les plantes i del medi ambient*, fut créée<sup>154</sup> en 1991. L'association se lança aussitôt dans des actions spectaculaires, utilisant souvent la presse andorrane et créant des événements. Son objectif principal était la sensibilisation de l'ensemble de l'opinion sur la dégradation du milieu. Elle utilisa les recours en justice et les propositions de lois par initiative populaire. Sur des actions importantes il y a souvent en Andorre la constitution de plateformes communes, comme par exemple le mouvement *Si a les muntanyes*.

Les relations extérieures de l'Andorre sont marquées depuis la fin des années 1990 par deux questions délicates et polémiques, dans et hors d'Andorre. La première est la surveillance de la frontière, particulièrement difficile dans un pays où abondent les cols, les routes et les pistes de montagne, où la contrebande reste un problème récurrent. De septembre 1997 à fin mars 2000 les troupes d'élite de la police espagnole procédèrent à un long et spectaculaire blocage de la frontière à cause des proportions qu'avait prise la contrebande des cigarettes et la pénétration - selon les médias et les gouvernements européens - de mafias européennes dans ces trafics. Plus préoccupant est le classement de la Principauté parmi les paradis fiscaux. Cela empoisonna les relations de l'Andorre avec l'Union Européenne, en particulier lors de la reconduction de l'accord commercial qui les lie, et ses relations avec les États voisins qui souhaitent l'un et l'autre obtenir sa collaboration pour contrôler les évasions

---

<sup>154</sup> - Sa présidente, Maria Reig Moles, appartient à une des grandes familles d'Encamp et elle fut élue *Consellera General* pour cette paroisse en 1992, puis ministre du gouvernement andorran. APAPMA lança de nombreuses campagnes sur des objectifs concrets dès sa première année d'existence. Elle prit en charge le refuge pour chiens abandonnés à la Comella. Elle rechercha la collaboration avec les services gouvernementaux, les entreprises et les écoles. En 1995 et 1996 elle présenta des recours en justice contre les travaux impactants des routes des Cortals d'Encamp, du Madriu et de l'Armiana. En 1996 elle fut la première entité citoyenne à présenter un recours devant le Tribunal Supérieur pour la protection du

fiscales et de capitaux. Cette question fut une des préoccupations majeures du dernier gouvernement libéral d'Albert Pintat. En 2009 le Parti Social-démocrate Andorran accède finalement au gouvernement et en hérite. Il a promis pendant la campagne un changement des politiques sociales, de l'enseignement, des relations avec l'Union Européenne, du financement de l'État.

## **L'Andorre, les micro-États et les relations internationales**

### **Un micro-État européen**

L'Andorre est un micro-État qui possède beaucoup de caractères communs avec les autres micro-États européens, en particulier avec les Principautés de Monaco et du Liechtenstein et la République de San Marino. Cette notion de petit État ou de micro-État pour ceux qui ont un territoire réduit (le vocabulaire est encore mal fixé) est assez récente. Bien qu'il s'agisse d'États souverains, ils n'ont pas joui pendant longtemps de leur pleine reconnaissance par les États plus grands. En particulier ils ont eu à souffrir du paternalisme, des pressions, de la tutelle ouverte ou déguisée des grands États voisins, qui ont toujours considéré qu'ils avaient des responsabilités spéciales auprès de leurs petits voisins, voire des droits ou des intérêts à y défendre. Le cas de l'Andorre et de ses relations avec la France et l'Espagne n'est donc pas un cas d'espèce mais la norme admise jusqu'à il y a peu en Europe.

Ces attitudes deviennent toujours plus crispées ou plus intransigeantes lorsque le petit État est enclavé dans le grand, ou lorsqu'il lui est frontalier. De ce point de vue l'Andorre est assez exemplaire car, à travers ses deux Co-princes, l'un de citoyenneté française, l'autre de citoyenneté espagnole, et à travers leurs services en Andorre (presque toujours émanation des services des deux grands États voisins), ce sont en réalité la France et l'Espagne qui s'affrontaient directement dans une lutte pour maintenir et étendre leur influence sur ce petit pays.

Très souvent, y compris quand elle est reconnue internationalement, cette indépendance est encore aujourd'hui conditionnée par des traités bilatéraux entre le petit État et son puissant voisin, qui impose ses conditions économiques et sa tutelle : c'est le cas de la France avec la Principauté de Monaco, de l'Italie avec la République de San Marino ou de la Suisse avec la Principauté du Liechtenstein. Tout en étant le dernier des micro-États à être reconnu - et peut-être pour cette raison -, malgré le traité

---

milieu et, en 2000, elle prit l'initiative de réunir les signatures nécessaires pour présenter une loi contre le

tripartite qui la conditionne, la Principauté d'Andorre est le micro-État européen qui exerce le plus sa souveraineté à l'intérieur et à l'extérieur du pays.

### **La difficile émergence des petits ou micro-États**

Les petits États ont existé de tous temps, mais leur émergence en tant que partenaires des grands États, avec des droits égaux, est un fait très récent<sup>155</sup>. C'est une conquête bien postérieure à la seconde guerre mondiale. Auparavant, même si on reconnaissait leur existence et leur gouvernement, leur souveraineté et leur rôle international n'étaient pas toujours admis ni respectés.

Pendant tout le XIXe siècle, et encore pendant la première moitié du XXe siècle, les grands États n'admettaient guère que les petits États puissent participer aux grandes décisions politiques internationales. Consciemment ou inconsciemment, ils établissaient une hiérarchie entre les États. De fait plus que de droit, ils exerçaient une tutelle sur les plus petits États de leur voisinage ou de leur zone d'influence. La notion même de petit État variait beaucoup selon les circonstances, allant des micro-États jusqu'à des États peuplés de dix à quinze millions d'habitants. La Société des Nations, dans l'entre-deux-guerres, a refusé l'adhésion de petits États qualifiés de lilliputiens<sup>156</sup>, en particulier de l'Andorre, qui a présenté sa candidature en 1925 et qui est restée à la porte.

### **Les conséquences de la création de l'ONU**

Dans l'après-guerre, lors de la création de l'ONU, la question des petits États ne se posait guère car ils étaient alors peu nombreux. De plus ils ne demandèrent pas systématiquement leur adhésion: ceux qui le firent l'obtinrent sans trop de problèmes.

En effet, parmi les 51 états fondateurs de l'ONU en 1945, seul le Grand Duché du Luxembourg entrait dans les critères de petit État. Parmi les 49 membres supplémentaires admis entre 1946 et 1960, seuls l'Islande et Chypre y entraient aussi, soit au total trois sur cent membres et aucun d'eux n'était un micro-État. Toujours parmi les fondateurs quelques États étaient modestes, comme le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, Haïti, le Honduras ou la République Dominicaine mais, outre le fait d'être dans la mouvance des États Unis, ils étaient au total peu nombreux. En Europe la Belgique, le Danemark et la Norvège étaient des États modestes. En dehors

---

tir au pigeon vivant, toujours pratiqué en Andorre.

<sup>155</sup> - Voir *El Correu de la UNESCO*, n° 102, novembre 1986: *Les petites nations, una variada aportació cultural*. En particulier l'article d'Edouard Dommen et de Philippe Hein: *Els petits estats i la comunitat internacional*.

<sup>156</sup> - idem, p. 4.

du Liban et du Libéria, il n'y avait pas de petits États en Asie, en Afrique et en Océanie.

C'est ce nouvel organisme qui permettra l'émergence des petits États sur la scène internationale. La Charte reconnaissait des droits égaux à tous les États, quelle que soit leur importance. Dans la pratique, ce fut rendu possible par le fait qu'une hiérarchie demeurait malgré tout, par le biais des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité (États-Unis, France, Royaume-Uni, Union Soviétique et Chine), chacun ayant le droit de veto. Forts de cette prééminence, il n'était plus gênant pour eux d'ouvrir l'accès à l'Assemblée des Nations Unies et aux organismes spécialisés à tous les États. Tout au contraire, pendant la guerre froide et pendant la longue phase de décolonisation, il était intéressant pour les grands États de patronner l'entrée de nouveaux membres qui pouvaient conforter leur influence.

### **Une incorporation progressive à l'ONU**

Jusqu'au début des années 1960 la question ne se posait guère. L'adhésion aux organismes internationaux était libre et possible à tout moment, tous les petits États n'ont pas cherché à participer absolument à tout. Les États nouvellement créés n'ont pas toujours choisi l'entrée directe à l'ONU : beaucoup ont choisi de participer d'abord à ceux des organismes internationaux spécialisés qui présentaient un intérêt pour eux, par exemple l'UNESCO ou l'OMS. D'autres, qui sont membres de l'Assemblée, ne participent pas à tous les autres organismes qui en dépendent; ou bien, lorsqu'ils en sont membres, ils s'y font représenter par un autre État, souvent plus grand, avec qui ils avaient des liens.

C'est la décolonisation, en pleine Guerre froide, qui a été la grande pourvoyeuse de membres de l'Assemblée de l'ONU, avec des fournées d'États de toutes les tailles et de tous les continents. Beaucoup étaient des petits États, ou du moins des États modestes selon des critères basés sur leur population ou sur leur poids économique. La dernière vague suit la désagrégation des régimes communistes, dans les années 1990. L'Assemblée de l'ONU passa de 51 fondateurs en 1945 à cent membres en 1960, à 176 en 1992, à 184 en 1993 lorsque l'Andorre y est admise, et 189 en 2000. Les États modestes y sont majoritaires, les petits États et les micro-États s'y comptent par dizaines.

Si l'adhésion à l'ONU n'est possible qu'aux États indépendants, **la participation aux organismes spécialisés des Nations Unies n'implique pas la pleine souveraineté** : des territoires au statut international encore mal défini, par exemple des îles ou de petits territoires au statut colonial ou quasi colonial, ou bien

dotés d'une certaine autonomie par leur métropole y sont admis comme membres associés. C'est souvent une stratégie vers l'indépendance et une étape vers leur reconnaissance internationale. Ce fut la stratégie récente de l'Andorre, hélas infructueuse jusqu'en 1992, du fait surtout de l'opposition française.

#### **Les nouveaux membres de l'Organisation des Nations Unies**

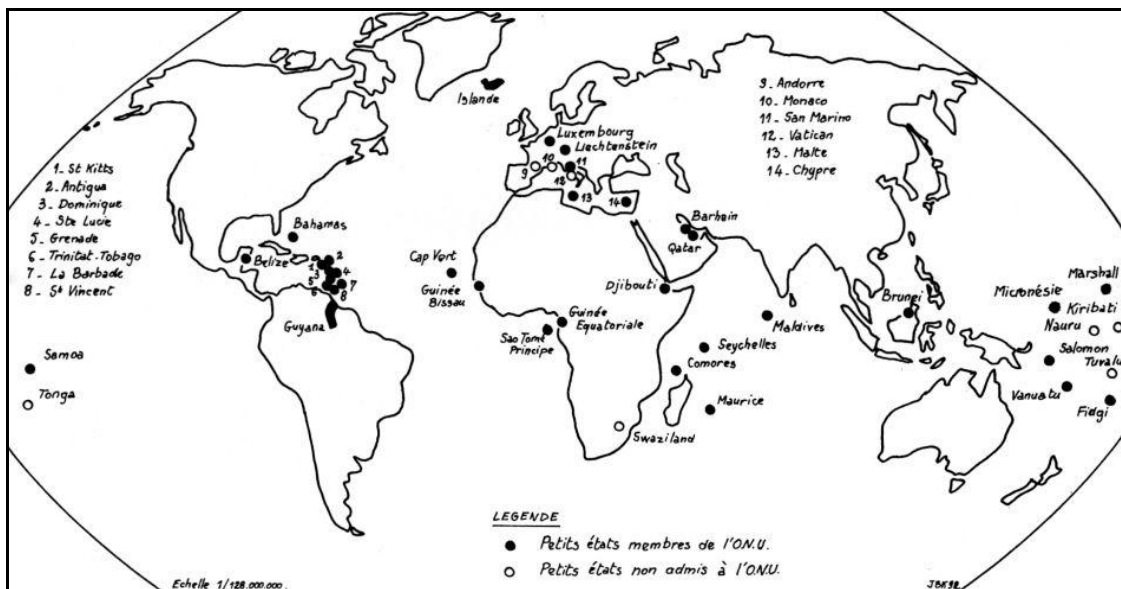
- L'ONU passe de 51 fondateurs en 1945 à 100 membres en 1960, avec trois petits États : Luxembourg, Islande et Chypre.
- De 1961 à 1975 trente-huit nouveaux membres entrent à l'ONU, dont 16 petits États : Trinité et Tobago, Malte et Gozzo, Îles Maldives, la Barbade, Guyana, Botswana, Guinée Équatoriale, Île Maurice, Îles Fidji, Bargain, Îles Bahamas, Îles du Cap Vert, Grenade, Guinée Bissau, Îles Comores, Sao Tomé et Príncipe (total des 16 : 6,3 millions d'habitants ; moyenne : 452.000 habitants)
- Entre 1976 et 1984 l'ONU admet 20 nouveaux membres, dont 12 petits États : Îles Seychelles, Îles Samoa Occidentales, Djibouti, la Dominique, Îles Salomon, Sainte-Lucie, Îles Saint-Vincent et Grenadines, Îles Antigua et Barbude, Belize, Vanuatu, Îles Saint-Kitts et Nevis, Brunei (total des 12 : 2,5 millions d'habitants, moyenne: 180.000 habitants).
- De 1985 à 1990 il n'y eut aucune autre admission. Mais, entre 1990 et 1993 vingt-six nouveaux membres sont admis, dont dix-sept sont les républiques indépendantes qui naissent de la partition de l'URSS et de la Yougoslavie, et six sont des micro-États : Liechtenstein, Îles Marshall, États Fédérés de Micronésie, San Marino, Monaco, Andorre (total des 6 : 310.400 habitants, moyenne: 51.700 habitants)
- Ainsi, à l'entrée de l'Andorre en 1993, ce sont **37 petits États membres de l'ONU**, soit 20% des membres de cette assemblée, pour un total de 10,5 millions d'habitants pour ce groupe et une moyenne de 275.000 habitants par État.
- Après l'Andorre et jusqu'en 2000, entrent sept États : Erythrée, les Républiques Tchèque et de Slovaquie (qui remplacent l'ancienne Tchécoslovaquie), et cinq micro-États : Palau, Nauru, Tonga, Kiribati et Tuvalu (total des 5 : 230.125 habitants, moyenne : 46.025 habitants).

#### **La présence internationale des petits et micro-États amène à les définir**

Il y a donc une présence non négligeable des petits États dans tous les organismes internationaux. Mais en même temps ils doivent faire front à des difficultés propres qui rendent aléatoire leur politique extérieure ou, plus prosaïquement, leur existence et les services qu'ils doivent à leurs citoyens. Par exemple leur vulnérabilité ou leur faiblesse économique, souvent en relation avec une seule activité (pour laquelle ils se trouvent entre les mains d'une société multinationale, ou en concurrence avec d'autres États plus importants), les prive des ressources nécessaires pour

assumer leur rôle d'État sans passer par une aide extérieure. La faiblesse de leur population rend difficiles les questions d'éducation, en particulier au niveau universitaire, qui très souvent n'y existe pas. Il faut donc aller se former dans un autre État, avec le coût économique et les influences et les dépendances qui en découlent. La limitation des ressources - et parfois du nombre de personnes formées - rend coûteuse et dans certains cas impossible leur représentation internationale.

**Les petits États dans le monde :  
situation en 1992, avant l'entrée de l'Andorre à l'ONU**



Tout cela amena diverses instances à s'en préoccuper, et par là même à éclaircir le concept de petit État et les critères qui pourraient les définir. Encore aujourd'hui, ils sont sujet à discussion, car à ces critères s'attachent des traitements différents en ce qui concerne le niveau des aides et des interventions des organismes qui dépendent de l'ONU.

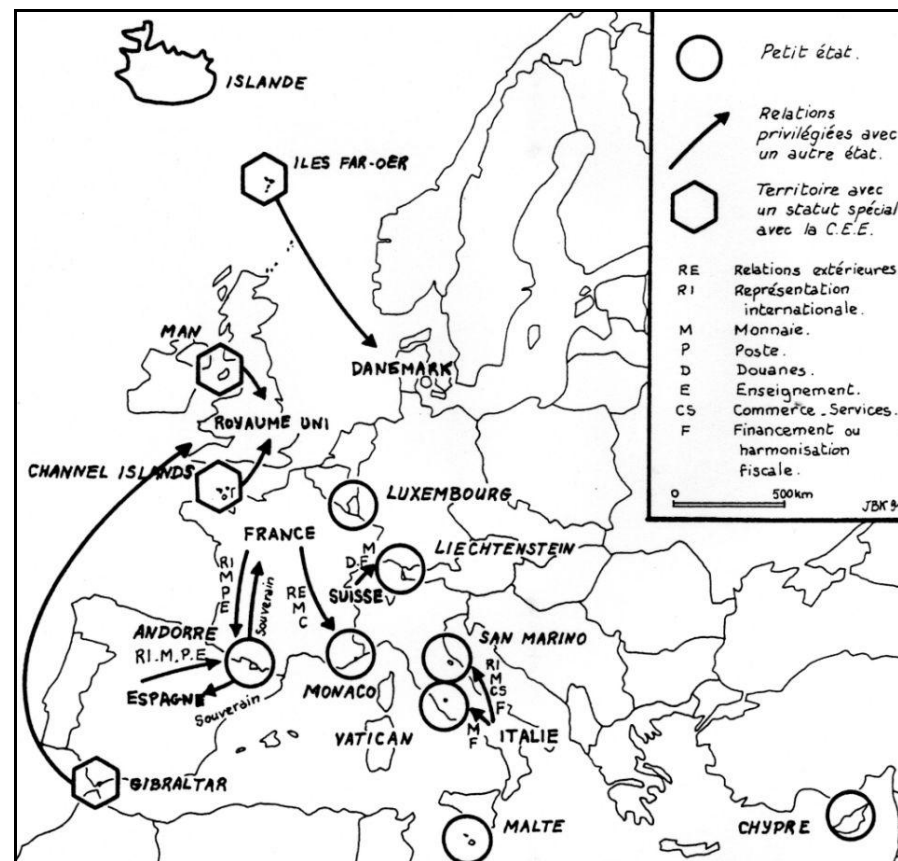
En 1983 un groupe d'experts des pays non-alignés a défini les petits États comme étant ceux dont la superficie était inférieure à 700 km<sup>2</sup> et la population à 400.000 habitants, ces seuils pouvant aller selon les cas jusqu'à 4.000km<sup>2</sup> et au million d'habitants dans le tiers monde, afin de tenir compte de leur faible niveau de développement. En Europe y entrent l'Andorre, le Liechtenstein, Malta i Gozzo, Mònaco, San Marino et le Vatican.

De son côté l'Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR) met la barre au million d'habitants. En Europe, outre les prédédents, y

entrent aussi Chypre, le Luxembourg et l'Islande. L'Estonie et la Slovénie n'en sont guère loin.

La reconnaissance des petits États, leur nombre ainsi que leur situation, elle-même très contrastée, ont amené naturellement les chercheurs et les experts à créer de nouvelles notions, en particulier celle de micro-État, dont les critères ne sont pas bien définis, mais qui désigne sans trop d'ambiguïtés les plus exigus de ces petits États, par leur superficie comme par leur population.

### Les micro-États européens en 1992 : relations privilégiées avec un autre État



### Les relations extérieures des petits États ou territoires européens

Les relations des micro-États et des petits territoires au statut particulier avec les grandes puissances comme avec les organismes internationaux n'ont pas manqué d'aléas. Il existe des exemples de toutes les situations intermédiaires entre l'intégration, la tutelle ou le protectorat de fait, et la pleine indépendance, assortie ou non de traités spécifiques souvent contraignants.

La Principauté d'Andorre a beaucoup de caractères communs avec les autres micro-États européens, en particulier Monaco, le Liechtenstein et San Marino. Pendant longtemps tous les quatre n'ont pas bénéficié de la pleine reconnaissance des États voisins. Ils ont été l'objet de pressions et d'une tutelle et ils tous été obligés - comme prix ou comme péage de leur indépendance ou de leur autonomie - de signer des traités spécifiques qui laissaient à leur protecteur une part de leur souveraineté.

**Leurs relations avec l'Union Européenne** sont très variées et en apparence assez contradictoires, car nous observons de multiples solutions. Elles furent négociées au cas par cas, souvent par un des États membres au nom du petit État qu'il protégeait ou du territoire qui lui appartenait.

1- Un territoire d'un État membre, Gibraltar, est dans l'Union Européenne mais n'en applique pas les normes et échappe aux obligations commerciales ou financières des membres. Il est représenté par le Royaume-Uni mais n'adhère ni à l'union douanière ni à l'union économique. Ainsi, économiquement, il est en position de pays tiers ; en outre, il n'applique ni le TEC ni la TVA.

2- Trois territoires d'États membres n'appartiennent pas à l'UE, bien que ces États continuent à y exercer leur souveraineté et à y gérer les services et les activités économiques. Ce sont les Îles Fer-Oër pour le premier, territoire du Danemark représenté à son parlement ; bien qu'étant hors de l'UE ces îles bénéficient d'un accord commercial particulier. Les deux autres sont l'Île de Man et les Îles Anglo-normandes, territoires du Royaume-Uni : bien qu'étant hors de l'UE, elles entrent dans l'union douanière, mais avec un système de libre-échange et application du TEC ; elles ont aussi un accord spécial, négocié par le gouvernement anglais.

3- Un territoire d'un État membre est entré puis sorti de l'Union, le Groenland. Il fit partie de la CEE en 1972, avec l'adhésion du Danemark ; il en sortit en 1985. Il continua cependant à bénéficier d'un accord particulier négocié par le Danemark, comme pour les Îles Fer-Oër

Il convient d'insister sur les processus et les motifs de ces trois situations (1, 2 et 3) : dans les trois cas, le compromis politique et l'accord économique furent négociés par l'État membre lui-même avec la Commission Européenne ; le motif était le maintien de l'autonomie et des privilèges qu'il leur avait concédés avant son entrée dans la Communauté Économique Européenne. On peut remarquer le cas paradoxal des Îles Anglo-normandes, de l'Île de Man et de Gibraltar, tous trois sous souveraineté britannique, qui ont été classés dans les paradis fiscaux par l'OCDE. Malgré cela, en



tant que membre de l'OCDE i de l'UE, l'État qui y exerce sa souveraineté fait partie de ceux qui condamnent ces pratiques, qu'il a pourtant permises et dont il a négocié la pérennité à travers de l'accord avec la CEE.

4- Le Luxembourg est un membre fondateur de l'Union Européenne. Il a évité de peu d'être sur la liste des paradis fiscaux, car il ne remplit pas les normes de transparence bancaire. En effet, le Luxembourg et la City de Londres sont deux places financières situées dans l'UE, qui échappent à son contrôle et dont on ne peut dire qu'elles assurent la transparence des mouvements de capitaux ni que la lutte contre le blanchiment de l'argent y soit assurée.

5- Deux petits États, Chypre et Malte, ont bénéficié d'un statut d'association puis, finalement, sont entrés dans l'Union el 2004 comme membres de plein droit. On peut noter que ce sont deux pavillons de complaisance bien connus. Il ne semble pas que l'Union veuille pour le moment faire changer cette situation qui était très critiquée lorsqu'ils étaient des pays tiers.

6- Deux micro-États, Monaco et San Marino, constituaient déjà une même aire de commerce par un traité d'union douanière avec la France pour l'un et avec l'Italie pour l'autre. Ils se sont trouvés à l'intérieur de l'UE à travers ces deux États. Ils sont cependant dispensés d'une série d'obligations des traités et ils n'ont pas de représentation propre. Ils bénéficient donc d'un accord sur mesure de la part de l'Union.

7- Deux micro-États sont hors de l'Union Européenne, Andorre et le Liechtenstein, donc des pays tiers, mais ils entrent dans l'union douanière européenne et l'Andorre a obtenu en plus un certain nombre d'avantages spécifiques. Contrairement au Liechtenstein qui bénéficie par ricochet de l'accord de libre échange que l'Union a négocié avec la Suisse, l'Andorre a négocié elle-même l'accord qu'elle a signé en 1990, il est vrai à travers une commission où le gouvernement andorran était accompagné des représentants des Coprinces.

La reconnaissance juridique internationale ne signifie pas que les autres micro-États enropéens aient choisi d'être présents partout, ni qu'ils soient réticents à se faire représenter par un puissant voisin et tuteur. Très souvent ils n'ont pas d'autre solution, car ainsi le prévoient des traités bilatéraux d'amitié et bon voisinage plus ou moins imposés. Vus sous un autre angle, ces traités léonins ont leur côté positif : ils sont la reconnaissance de la souveraineté du micro-État et, moyennant des cessions partielles

de souveraineté, ils évitent une annexion de fait. C'est le cas de San Marino et de Monaco.

Nous avons vu aussi que, pour l'Andorre, c'était habituellement le Coprince français qui assurait la représentation internationale car il l'avait déjà au nom de la France. L'autre Coprince ne la possédait pas avant la Constitution de 1993 qui la lui reconnaît. Pour compenser ce déséquilibre, selon la thèse, le Coprince épiscopal demandait à l'Espagne de le représenter dans les conférences internationales spécialisées. L'Andorre bénéficiait alors d'une double représentation sans être pour autant reconnue en tant que telle, puisqu'elle bénéficiait des applications de la conférence au titre de la "clause coloniale", selon le rapport Zemanek<sup>157</sup>. Cette situation n'était pas meilleure que la première car les deux équivalaient à une reconnaissance implicite des droits de tutelle des deux États voisins sur l'Andorre.

Avec la possibilité pour le Coprince épiscopal de conditionner certaines lois, un des points les plus délicats de la négociation de la Constitution fut la représentation internationale de l'Andorre, avec la signature des traités, l'accreditation des ambassadeurs, etc.

## La normalisation des relations extérieures de l'Andorre

La première normalisation extérieure de l'État andorran, déjà évoquée, fut le traité trilatéral signé avec la France et l'Espagne le 3 juin 1993. Il précéda de deux jours l'entrée en vigueur de la Constitution après sa ratification par les Coprinces. De toute évidence ce traité était la condition préalable et quasi explicite pour voir acceptée la *Carta magna* andorrane. Tout comme le texte spécifique sur l'enseignement, négocié à part, ce texte consolidait les positions acquises par les deux États voisins de l'Andorre à travers les Coprinces et, dans la pratique, il limitait l'application de la Constitution sur certaines matières.

Après l'Estonie et la Suisse dans le mois qui suivit son admission à l'ONU, beaucoup d'États en feront de même dans les mois qui suivirent. Au bout de quelques années l'Andorre avait normalisé ses relations avec la plupart des pays du monde.

Dans les années 2000 l'Andorre était membre de dix-neuf organismes internationaux. Le 28 juillet 1993, en même temps que son entrée à l'ONU, l'Andorre à

---

<sup>157</sup> - K. Zemanek, *Le statut international...*, p. 145.

l'UNICEF et à la CNUCED<sup>158</sup>. Dès la session de septembre 1993 l'Andorre participa directement à l'Assemblée des Nations Unies et y vota en toute indépendance, au grand dam de l'ambassadeur français qui pensait la représenter ou en obtenir le vote obligé. Nous avons vu que l'Andorre demanda aussitôt son admission à l'U.I.T. et à la Croix Rouge Internationale. Elle adhéra à l'OSCE, à Interpol, à l'OMS, à l'UNESCO en 1996 et 1997; l'Andorre est observateur à l'OMC.

Elle fut admise au Conseil de l'Europe en 1994 et y envoya depuis régulièrement des députés et des représentants. L'Andorre participe souvent - et toujours directement - aux conférences internationales qui la concernent<sup>159</sup>. Des Andorrans ont été choisis comme experts, médiateurs, observateurs dans différents pays au nom d'organismes internationaux, juristes dans les cours européennes<sup>160</sup>.

L'Andorre a des ambassadeurs auprès de l'ONU, du Conseil de l'Europe, de l'Union Européenne à Bruxelles, du Vatican, ainsi qu'à Paris et à Madrid. Elle a des relations diplomatiques établies avec plus de quatre-vingts États, habituellement à travers les ambassades de Madrid et de Paris.

Résumons-nous : avec rapidité et pragmatisme, l'Andorre a assumé directement à l'extérieur son rôle d'État souverain, sans intermédiaires et sans cessions de sa souveraineté, ni partielles ni de fait, ce qui en fait un cas unique en Europe parmi les micro-États.

---

<sup>158</sup> - UNICEF, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, et Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

<sup>159</sup> - Cela a valu au Chef du gouvernement andorran Marc Forné de présider une journée du Sommet du développement social à Copenhague en 1995.

<sup>160</sup> - Entre autres Jaume Bartumeu, devenu Chef du gouvernement en 2009, et Marc Vila, ancien ministre des Affaires étrangères qui réalisa en 1999 un rapport pour le Conseil de l'Europe sur l'ordre juridique de la Bosnie-Herzégovine.

# **La révolution politique de l'Andorre, 1973-1993.**

## **Documents annexes**

### **Dossier 1 : L'accord avec la C.E.E.**

- La première position andorrane: document du 18 avril 1986.
- L'accord de 1989 : Projet d'accord du 14 décembre 1989.

### **Document 2 : Les droits de la personne**

- Résolution 946 du Conseil de l'Europe, du 11 mai 1990.

### **Dossier 3 : La nationalité**

- Extraits du Code de la nationalité andorrane, du 11/ 03/1977.
- Quelle nationalité pour les *nats a Andorra*?
- Discours-programme du *Cap de Govern* Òscar Ribas Reig, 1990
- "*Nacionalitat: segona oportunitat*"

### **Dossier 4 : L'andorranisation et l'enseignement**

- Les difficultés de la normalisation linguistique
- Les carences de la législation linguistique

### **Document 5 : La radio et la télévision**

- La réaction publique des Coprinces

### **Dossier 6 : La Constitution andorrane de 1993**

- "*La Constitució ja és al carrer*"
- "*L'esclat final d'un conflicte anunciat*"

### **Document 7 : L'Andorre est-elle un État?**

- La position française : la doctrine

### **Dossier 8 : La reconnaissance internationale de l'Andorre**

- "*El naixement internacional de l'estat andorrà*"
- Le discours d'Òscar Ribas devant les Nations Unies
- "*Andorra ens assumeix a tots*"

## Dossier de documents annexes 1 : L'accord avec la C.E.E.

### La première position andorrane

Document approuvé par unanimité du Consell General en session extraordinaire le 18 avril 1986.

#### *DOCUMENT SOBRE LA C.E.E. A SOTMETRE A LA CONSIDERACIÓ DEL MOLT IL·LUSTRE CONSELL GENERAL*

*En el Discurs-Programa presentat davant de VV.MM.II.SS el passat 5 de febrer informava de l'orientació i de la política que seguirà el Govern en aquest cabdal afer de les relacions entre Andorra i la C.E.E.*

*Com recordareu en el susdit programa parlava:*

- 1.- De la voluntat manifestada pels Exms Srs Co-Prínceps per a que Andorra negociï directament amb la Comunitat.*
- 2.- Del Tractat signat el 12 de Juny de 1985 a Madrid que ens deixava dos anys, a comptar de l'1 de gener de 1986, per a establir un nou règim comercial comunitari.*
- 3.- De determinar conjuntament amb els Serveis dels Co-Prínceps la composició negociadora andorrana.*
- 4.- Era voluntat del Govern d'harmonitzar l'activitat comercial i econòmica a les normes comunitàries, honorant p'lenament llus responsabilitat.*
- 5.- Sols un règim de llibertat podria pal·liar els importants efectes negatius que l'ampliació de la Comunitat produeix en l'economia andorrana.*
- 6.- Proclamava el principi de responsabilitat acceptant un nou sistema fiscal indirecte.*

*En compliment d'aquest programa aprovat pel M.I. Consell General vàrem emprendre les gestions escaients.*

*S'adreçà una demanda d'audiència als Serveis dels Co-Prínceps per cartes del 17 i 20 de febrer de 1986, per a que una Delegació del Govern pogués celebrar respectives sessions conjuntes de treball.*

*En carta del 26 de febrer de 1986 s'acceptà, i el 4 de març es celebrà una reunió al Palau Episcopal.*

*També el M.I. Sr Veguer de S.E. el Co-Príncep Francès confirmà, per carta del 9 d'abril, que el proper 22 d'aquest mes es podria celebrar una reunió conjunta de treball al Palau de l'Elysée entre Govern i Serveis del Co-Príncep.*

*En aquest període de temps en que es demanaven les entrevistes, arribà la carta del 25 de febrer dels MM.II. Srs Delegats Permanents en la que indicaven com havia d'ésser constituïda la Comissió andorrana que "...representarà al Principat a la taula de negociacions, per a definir les relacions d'Andorra amb la Comunitat Econòmica Europea....".*

*El 18 de març el Govern adreçà als MM.II. Srs Delegats Permanents una comuni-*

**Dossier 1 : L'accord avec la C.E.E. - La première position andorrane (suite)**

*cació que es feu pública en la que es deia "...atès que la nominació dels representants que "seran designats per les Autoritats andorranes elegides en la forma i les condicions que aquestes darreres tinguin a bé determinar," comporta la necessitat de recollir el criteri del M.I. Consell General i del Govern, i d'aprovar el mandat o instruccions que hauran de donar-se als representants designats, el Govern ha acordat informar a VV.MM.II.SS. d'aquesta situació, i del fet que caldrà disposar d'un temps prudencial per a dur a terme aquests nomenaments i elaborar les corresponents instruccions..."*

*Pel que fa a les relacions amb Espanya, en la reunió conjunta a La Seu d'Urgell del 4 de març, el Govern renovà la voluntat de sostenir converses amb les autoritats espanyoles en matèria comunitària. Per carta del 18 de març de 1986 demanava al M.I. Sr Delegat Permanent de la Mitra que sol·licités audiència a les autoritats espanyoles escaients. Encàrrec que acceptà positivament el M.I. Sr Delegat Permanent per carta del 22 de març de 1986.*

*Totes aquestes reunions amb els Serveis del Co-Prínceps són necessàries per a establir el nomenament dels delegats i el mandat de negociació que s'ha de proposar.*

*Pel que fa a l'aspecte concret de la composició de la comissió i respectives competències, recolliré la voluntat d'aquesta assemblea i em comprometo a defensar-la. Tanmateix confio que això no suposarà un obstacle per a poder avançar, evitant tot tipus de paralitzacions i polèmiques estèrils.*

*Em sembla e vident que les relacions comercials presents i futures, entre Andorra i la C.E.E., no poden ser expressades amb una senzilla fórmula tècnica del tipus unió duanera o zona de lliure canvi, perquè cadascuna implica conseqüències determinants.*

*El que sí voldria, és fer un comentari sobre el model teòric de l'adhesió d'Andorra a la Comunitat com a nou País membre.*

*En efecte, l'article 237 del Tractat preveu que tot estat europeu pot demanar a ser membre de la Comunitat. Cal la unanimitat dels altres estats membres i dels òrgans comunitaris per a assolir-ho.*

*L'Estatut Jurídic i Internacional d'Andorra és tal que malauradament provoca reserves importants no tant sols en els serveis jurídics de la Comunitat, sinó en estats membres.*

*Dit això vull fer quatre observacions :*

*1.- Avui la C.E.E. és: una comunitat regida per normes i polítiques comercials uniformes. Però la C.E.E. té una dinàmica i una projecció i a l'horitzó 92 vol esdevenir definitivament un gran mercat únic i homogeni, sense cap traba ni diferències de fiscalitat, on no hi haurà lloc per l'existència en el seu si d'un espai diferencial i específic.*

*La unitat econòmica i fiscal és irreversible i la unitat política seguirà més tard amb més o menys dificultats.*

*2.- Havent ja llargament encetat el compte enrera per a negociar un nou règim comercial, hem de donar respostes a les preguntes que se'ns emplaça.*

*3.- Hi haurà reconeixement d'Andorra com a estat sobirà si s'arriba a establir una convenció comercial. Ens hem d'inscriure en el marc que fixa la Comunitat, havent admès que la negociació no ha de frenar ni limitar en res les nostres exigències de modernització de les institucions, inclòs, ben entès en l'àmbit internacional.*

**Dossier 1 : L'accord avec la C.E.E. - La première position andorrane (suite)**

*4. La Constitució de l'Estat Andorrà és del segle XIII. La necessitat d'una homologació i harmonització del nostre país en les relacions internacionals imposen, com ja s'ha dit, una nova constitució compatible amb el dret internacional.*

*La meua opinió és que avui no és el moment oportú per a demanar l'adhesió, ni a pensar en la integració.*

*Primer regulem les nostres relacions comercials, amb respecte mutu i responsabilitat. Després d'un període de funcionament, i un cop conclòs el procés de reforma institucional, els andorrans podran formular tal petició, si així ho creuen conforme als seus interessos presents i futurs. Aquest és el camí que han perseguit els països membres no fundadors de la C.E.E.: primer s'han signat convenis de col·laboració o d'associació i després d'un període d'adaptació s'ha passat a la integració plena.*

*Ara es tracta doncs de presentar davant vostre la primera plataforma de sortida, fonamentada en principis clars que han de permetre d'iniciar el procés que es clourà amb la definició del règim comercial per Andorra.*

*De l'anàlisi dels documents de treball i assessoraments rebuts, el Govern creu que és indispensable que Andorra conservi els drets històrics adquirits, i que es pugui canviar l'estatu-quo actual per un nou Tractat especial que permeti de mantenir la seva personalitat i especificitat, en un marc harmonitzat amb la C.E.E.*

*El punt de partida que proposo a la vostra consideració es fonamenta en aspectes jurídics i històrics. Els acords negociats pel Síndic Plandolit l'any 1867 amb els Guberns d'Isabel II i de Napoleó III, romanen jurídicament en vigor. Aquests acord històrics de contingut lliure canviste han estat modificats al fil dels anys, per disposicions unilaterals, fins arribar a la situació actual, que es caracteritza pel fet que els dos sistemes de relacions comercials que ens apliquen França i Espanya són del tot incompatibles amb les regles comunitàries. Andorra era un país tercer quan es negociaven els acords del 1867. Avui Andorra roman un país tercer i vol negociar una convenció dins el marc de l'article 113 del Tractat de Roma.*

*A fi d'aportar la claredat necessària dono lectura als principis aprovats pel Govern en data 14 d'abril del 1985.*

*En la determinació del règim comercial entre Andorra i la C.E.E. el Govern arriba a les següents conclusions:*

*Andorra ha d'ésser respectada com a país tercer, i això no a partir de la situació de fet actual, sinó amb tots els drets que li pertoquen i que la C.E.E. i els estats membres han de reconèixer, restablir i aplicar. Aquesta és una exigència que afecta als següents punts :*

*1.- Lliure accés d'Andorra al mercat mundial. Això comporta l'eliminació de la pràctica actual de les duanes comunitàries és a dir que es cessi de fer pagar el T.D.C. a les mercaderies destinades a Andorra.*

*2.- Que es respectin els acords internacionals a què té dret Andorra. Això vol dir que els països comunitaris respectin l'article 5 del G.A.T.T. relatiu a la llibertat de trànsit.*

*3.- Aplicació efectiva del principi de llibertat i abandó de tot tipus d'obstacles de contingentació de tipus administratiu.*

**Dossier 1 : L'accord avec la C.E.E. - La première position andorrane (suite)**

4.- *Que tots els estats membres respectin efectivament els acords existents entre Andorra i els seus dos veïns en aplicació de les normes comunitàries, fins i tant els textos de 1867 amb França i Espanya hauran d'ampliar-se pel que fa al lliure accés dels productes andorrans al conjunt de l'espai comunitari.*

*Amb aquests quatre punts s'allibera el conveni de 1867, actualment en vigor, de les seves desviacions contràries al dret comunitari i al dret internacional. Es retroba així l'esperit de llibertat inicial.*

*Per a mantenir un bon nivell econòmic i defensar la qualitat de vida dels habitants del Principat s'han de complir certes exigències. L'economia actual del país és un conjunt d'activitats on els factors productius s'apliquen en funció dels principis propis de les economies i societats liberals. Es tracta de defensar el comerç turístic, preparar una determinada industrialització com a motor de diversificació, i sobretot gaudir d'una fiscalitat nacional autònoma i moderada.*

**COMERÇ TURÍSTIC.-**

*Degut al fet que Andorra es troba enclavada pels països comunitaris, el comerç turístic es debilitarà forçosament. La seva decadència amenaça el creixement i l'actual nivell econòmic, i compromet la supervivència en el mercat de moltes societats i negocis comercials, així com la desaparició d'un gran nombre de llocs de treball. Andorra ha de pal·liar aquests efectes negatius previsibles, la qual cosa es pot concretitzar en els punts següents :*

*1.- Llibertat d'aprovisionament en tots els productes, i molt particularment en aquells que serveixen al consum i aprovisionament dels turistes en productes agrícoles. Andorra està disposada a concedir un tracte preferencial als productes comunitaris i a entendre's amb la C.E.E. pel que fa a l'aprovisionament d'aquests productes en el mercat mundial.*

*2.- Situar la franquícia fiscal duanera que s'acorda als passatgers, a nivell comunitari.*

**ACTIVITAT INDUSTRIAL.-**

*Degut a l'evolució degressiva del turisme comercial, Andorra es veu obligada a encetar una política d'industrialització. La manca de recursos naturals i la nostra situació geogràfica, amb dificultats d'accés i allunyats dels grans centres de consum europeus, són factors extremadament desfavorables per a conduir una bona diversificació. També caldrà preveure un esforç en la formació professional, en els sistemes de financiació i en la defensa del patrimoni natural.*

*Tot i així és camí obligat i ens hem de preparar per a un futur industrial. En aquest context, les relacions futures entre Andorra i la Comunitat que ens envolta han de beneficiar dels següents factors :*

*1.- Un règim d'intercanvis internacionals favorables als productes andorrans, permetent accés franc a la Comunitat i fent-los beneficiaris dels acords preferencials de la C.E.E. Aquest fet representarà el reconeixement dels drets històrics adquirits, resultant dels acords del 1867, així com del seu esperit de defensa dels interessos vitals andorrans, esperit que haurà d'ésser transposat en l'acord comunitari que s'ha de convenir.*



**Dossier 1 : L'accord avec la C.E.E. - La première position andorrane (suite)**

2.- Per a que els productes industrials andorrans puguin beneficiar de lliure accés als mercats de la C.E.E., s'hauran d'examinar les condicions en les que Andorra hauria de concertar la seva política duanera amb la de la C.E.E., puix que aquesta es fonamenta en el T.D.C. (tarifa duanera comuna).

3.- Llibertat de transit i plena aplicació de l'article V del G.A.T.T. per a que els productes andorrans puguin accedir al mercat mundial.

4.- Extensió i ampliació dels acords en els camps complementaris al sector industrial, com per exemple els transports. També inserció d'una clàusula evolutiva i de salvaguarda en funció dels canvis que puguin aparèixer en les condicions interiors i exteriors.

AUTONOMIA FISCAL.-

És essencial defensar el principi d'autonomia fiscal, ja que és el fonament de la nostra identitat econòmica i veritable garantia de futur.

La fiscalitat que ha de gravar el nostre comerç ha de beneficiar únicament al pressupost nacional d'Andorra, i romandre competència exclusiva de l'Administració. La fiscalitat s'ha de caracteritzar pel seu caràcter indirecte, de gestió senzilla i barata i que no ha d'exedir a les necessitats exigides per la població andorrana.

En vistes de les negociacions amb la Comunitat, Andorra està disposada a dissenyar i aplicar efectivament un nou sistema fiscal. No ha d'existir una disparitat massa important entre la estructura dels preus andorrans i la dels països veïns, però s'ha de garantir el necessari atractiu comercial del Principat.

A títol d'exemple Andorra ja ha donat prova del principi de limitació responsable, en la reglamentació dels capitals estrangers.

S'ha arribat a aquesta posició amb sentit pragmàtic volem alhora preservar la nostra identitat, l'especificitat i els llaços històrics i d'amistat que existeixen amb les dues nacions veïnes.

Aquestes són les directrius essencials que inspiren avui el Govern.

Si els principis més amunt esmentats i que han de guiar la nostra acció són aprovats, continuarem les gestions amb els serveis dels Co-Prínceps i autoritats escaients, a fi de poder arribar ben aviat al consens necessari per a la designació i competències dels membres de la comissió negociadora andorrana.

Al seu moment compareixeré novament davant el M.I. Consell General per a informar-lo i sotmetre a examen i aprovació el mandat específic per a la comissió negociadora.

Casa de la Vall, 18 d'abril de 1986.

## Dossier de documents annexes 1 : L'accord avec la C.E.E.

### L'accord de 1989

Projet d'accord entre la Communauté Économique Européenne et la Principauté d'Andorre signé à Bruxelles le 14 décembre 1989. (Andorra, publié par le M.I. Govern, décembre 1989)

#### Projet d'Accord entre la Communauté Economique Européenne et la Principauté d'Andorre

La Principauté d'Andorre et la Communauté Economique Européenne,

Désireuses d'établir pour leurs relations commerciales un régime remplaçant les régimes nationaux actuellement en vigueur et respectant la spécificité de la situation de la Principauté d'Andorre;

Considérant qu'en raison des facteurs géographiques, historiques et socio-économiques, la situation exceptionnelle de la Principauté d'Andorre justifie un régime particulier, notamment en matière de franchises des droits à l'importation, des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises perçues à l'importation par la Communauté à l'égard de la Principauté d'Andorre dans le trafic de voyageurs.

Conviennent des dispositions suivantes:

Article premier

Les échanges entre la Communauté Economique Européenne, d'une part, et la Principauté d'Andorre, d'autre part, sont régis par les dispositions figurant ci-après.

#### Titre I. Union Douanière

Article 2

Il est établi, entre la Communauté Economique Européenne et la Principauté d'Andorre, une union douanière en ce qui concerne les produits relevant des chapitres 25 à 97 du Système Harmonisé, selon les modalités et conditions figurant au présent titre.

Article 3

1. Les dispositions du présent titre s'appliquent:

- a) aux marchandises produites dans la Communauté ou dans la Principauté d'Andorre, y compris celles obtenues, totalement ou partiellement, à partir de

produits en provenance de pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans la Communauté ou dans la Principauté d'Andorre;

- b) aux marchandises en provenance des pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans la Communauté ou dans la Principauté d'Andorre.

2. Sont considérées comme marchandises en libre pratique dans la Communauté ou dans la Principauté d'Andorre, les produits en provenance de pays tiers pour lesquels les formalités d'importation ont été accomplies et les droits de douane et taxes d'effet équivalent exigibles ont été perçus et qui n'ont pas bénéficié d'une ristourne totale ou partielle de ces droits ou taxes.

Article 4

Les dispositions du présent titre s'appliquent également aux marchandises obtenues dans la Communauté ou dans la Principauté d'Andorre, dans la fabrication desquelles sont entrés des produits en provenance de pays tiers qui ne se trouvaient en libre pratique ni dans la Communauté, ni dans la Principauté d'Andorre. L'admission desdites marchandises au bénéfice de ces dispositions est toutefois subordonnée à la perception, dans la partie contractante d'exportation, des droits de douane prévus, dans la Communauté, pour les produits de pays tiers entrés dans leur fabrication.

Article 5

Les Parties contractantes s'abstiennent d'introduire entre elles de nouveaux droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent, et d'augmenter ceux applicables dans leurs relations commerciales mutuelles au 1er Janvier 1989.

Article 6

1. Les droits de douane à l'importation, ainsi que les taxes d'effet équivalent en vigueur entre la Communauté et la Principauté d'Andorre, sont supprimés dans les conditions prévues aux paragraphes 2 et 3 du présent article.

2. La Principauté d'Andorre supprime, au 1er Janvier 1991, les droits de douane et taxes d'effet équivalent applicables

aux importations en provenance de la Communauté.

3. a) A partir du 1er Janvier 1991, la Communauté, à l'exception du Royaume d'Espagne et de la République portugaise, supprime les droits de douane et taxes d'effet équivalent applicables aux importations en provenance de la Principauté d'Andorre.

b) A partir du 1er Janvier 1991, le Royaume d'Espagne et la République portugaise appliquent à l'égard de la Principauté d'Andorre les mêmes droits de douane que ceux applicables par ces deux pays à l'égard de la Communauté dans sa composition au 31 Décembre 1985.

c) Dans le cas des produits agricoles transformés relevant des chapitres 25 à 97 du Système Harmonisé et visés par le règlement (CEE) no. 3033/80, les dispositions des alinéa a) et b) ci-dessus s'appliquent aux droits de douane constituant l'élément fixe de l'imposition prévue à l'importation de ces produits dans la Communauté en provenance de la Principauté d'Andorre; l'élément mobile prévu par ce règlement reste applicable.

d) Par dérogation aux alinéa a), b) et c) sont exonérées des droits de douane à partir du 1er Janvier 1991 les importations bénéficiant des dispositions relatives à la franchise fiscale dans le cadre du trafic des voyageurs visée à l'article 13.

Article 7

1. La Principauté d'Andorre adopte avec effet au 1 Janvier 1991 en ce qui concerne les produits couverts par l'Union Douanière:

- les dispositions relatives aux formalités d'importation appliquées par la Communauté Economique Européenne à l'égard des pays tiers;
- les dispositions législatives, réglementaires et administratives applicables en matière douanière dans la Communauté et nécessaires au bon fonctionnement de l'Union Douanière.

Les dispositions visées au premier et deuxième tirets sont celles applicables dans la version en vigueur à tout moment dans la Communauté.

## Dossier de documents annexes 1 : L'accord avec la C.E.E.

### L'accord de 1989 (suite)

2. Les dispositions visées au paragraphe 1, deuxième tiret sont déterminées par le Comité Mixte prévu à l'article 17.

#### Article 8

1. a. Pendant une période de 5 ans et au delà si un accord ne peut être réalisé au titre de l'alinéa (b), la Principauté d'Andorre autorise la Communauté à assurer au nom et pour le compte de la Principauté d'Andorre la mise en libre pratique des produits en provenance des pays tiers destinés à la Principauté d'Andorre. Cette mise en libre pratique sera effectuée par l'intermédiaire des bureaux de douane communautaires énumérés à l'Annexe I.

b. A l'issue de cette période et dans le cadre de l'article 20, la Principauté d'Andorre se réserve d'exercer son droit de mise en libre pratique, après l'accord des parties contractantes.

2. Les droits à l'importation perçus sur les marchandises en application du paragraphe 1 le sont pour le compte de la Principauté d'Andorre. La Principauté d'Andorre s'engage à ne pas rembourser les montants perçus directement ou indirectement aux intéressés.

3. Seront déterminées au sein du Comité Mixte prévu à l'article 17:

a) la modification éventuelle de la liste des bureaux de douane de la Communauté compétents pour le dédouanement des marchandises visées au paragraphe 1 ainsi que la procédure de réexpédition desdites marchandises vers la Principauté d'Andorre visée au paragraphe 1er;

b) les modalités de la mise à la disposition du Trésor andorran des montants perçus en vertu du paragraphe 2, ainsi que le pourcentage pouvant en être déduit par la Communauté en tant que frais d'administration conformément à la réglementation en vigueur en la matière au sein de la Communauté;

c) toute autre modalité s'avérant nécessaire pour le bon fonctionnement des dispositions du présent article.

#### Article 9

Les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ainsi que toute mesure d'effet équivalent entre la Com-

munauté et la Principauté d'Andorre sont interdites à partir du 1 Janvier 1991.

#### Article 10

1. Chaque partie contractante qui estime que des disparités résultant de l'application par l'autre partie contractante envers des pays tiers, soit des droits de douane, soit des restrictions quantitatives, soit de toutes mesures d'effet équivalent à l'importation ainsi que de toute autre mesure de politique commerciale, menacent d'entraîner des détournements de trafic ou de causer des difficultés économiques sur son territoire, peut saisir le Comité Mixte qui, le cas échéant, recommande les méthodes propres à éviter les dommages susceptibles d'en résulter.

2. Lorsque des détournements de trafic ou des difficultés économiques se manifestent et que la partie intéressée estime que, compte tenu des circonstances exceptionnelles, ceux-ci nécessitent une action immédiate, elle peut prendre elle-même les mesures de surveillance ou de protection nécessaires en les notifiant sans délai au Comité Mixte qui peut recommander leur modification ou leur suppression.

3. Par priorité doivent être choisies les mesures qui apportent le moins de perturbation au fonctionnement de l'Union Douanière et notamment au développement normal des échanges.

### Titre II. Régime des produits non couverts par l'Union Douanière

#### Article 11

1. Lors de leur importation dans la Communauté, les produits relevant des chapitres 1 à 24 du Système Harmonisé et originaires de la Principauté d'Andorre sont admis en exemption des droits à l'importation.

2. L'Appendice détermine les règles d'origine ainsi que les méthodes de coopération administrative.

#### Article 12

1. Le régime appliqué à l'importation dans la Principauté d'Andorre à l'égard de marchandises en provenance des

pays tiers ne peut être plus favorable que celui appliqué à l'égard des importations de produits communautaires.

2. Les produits relevant des codes du Système Harmonisé 24.02 et 24.03 manufacturés dans la Communauté à partir de tabac brut remplissant les conditions de l'article 3 paragraphe 1 bénéficient, lors de leur importation dans la Principauté d'Andorre, d'un taux préférentiel correspondant à 60% du taux appliqué, dans la Principauté d'Andorre, pour ces mêmes produits à l'égard des pays tiers.

### Titre III. Dispositions communes

#### Article 13

1. Les franchises des droits à l'importation, des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises perçues à l'importation et qui sont applicables aux marchandises contenues dans les bagages personnels des voyageurs en provenance d'une des Parties contractantes sont celles applicables à tout moment dans la Communauté à l'égard de pays tiers à condition que les importations de ces marchandises soient dépourvues de tout caractère commercial.

2. En ce qui concerne les produits relevant du Titre II du présent accord énumérés ci-après, les franchises visées au paragraphe 1er sont octroyées, par voyageur entrant dans la Communauté en provenance d'Andorre, dans les limites quantitatives:

- lait en poudre	2,5 kg
- lait condensé	3 kg
- lait frais	6 kg
- beurre	1 kg
- fromage	4 kg
- sucre et sucreries	5 kg
- viande	5 kg

3. Par dérogation aux dispositions du paragraphe 1er et pourvu que les marchandises soient acquises aux conditions du marché intérieur d'une des parties contractantes et qu'elles remplissent les conditions ci-dessus énoncées:

- la valeur globale des franchises applicables aux marchandises relevant du titre I est portée par personne au triple de la valeur de la franchise accordée

## Dossier de documents annexes 1 : L'accord avec la C.E.E.

## L'accord de 1989 (suite)

par la Communauté aux voyageurs en provenance des pays tiers;

- les limites quantitatives des franchises pour les marchandises énumérées ci-après sont les suivantes:

**a) Produits de tabac**

cigarettes	300 pièces
ou	
cigarillos	150 pièces
(cigares d'un poids maximal de 3 gr par pièce)	
ou	
cigares	75 pièces
ou	
tabac à fumer	400 grammes

**b) Alcools et boissons alcooliques**

- boissons distillées et boissons spiritueuses ayant un titre alcoométrique de plus de 22% vol alcool éthylique non dénaturé de 80% vol et plus  
au total 1,5 l

ou

- boissons distillées spiritueuses, apéritifs à base de vin ou d'alcool, tafia, saké ou boissons similaires ayant un titre alcoométrique de 22% vol ou moins, vins mousseux, vins de liqueur  
au total 3 l

et

- vins tranquilles au total 5 l

<b>c) Parfums</b>	75 grammes
et	
eaux de toilette	3/8 l

<b>d) Café</b>	1.000 grammes
ou	
extraits et essences de café	400 grammes

<b>e) Thé</b>	200 grammes
ou	
extraits et essences de thé	80 grammes

4. Dans les limites quantitatives fixées au paragraphe 3, deuxième tiret, la valeur des marchandises y énumérées n'est pas prise en considération pour la détermination des franchises visées au paragraphe premier.

**Article 14**

Les Parties contractantes s'abstiennent de toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant directement ou

indirectement une discrimination entre les produits d'une Partie contractante et les produits similaires en provenance de l'autre Partie contractante.

Les produits expédiés vers le territoire d'une des Parties contractantes ne peuvent bénéficier de ristourne d'impositions intérieures supérieure aux impositions dont ils ont été frappés directement ou indirectement.

**Article 15**

1. En complément de la coopération prévue par les articles 11 paragraphe 2 et 17 paragraphe 6 du présent accord, les autorités administratives chargées, dans les Parties contractantes, de l'exécution des dispositions du présent accord se prêtent mutuellement assistance dans les autres cas en vue d'assurer le respect de ces dispositions.

2. Les modalités d'application du paragraphe 1 sont fixées par le Comité Mixte visé à l'article 17.

**Article 16**

L'Accord ne fait pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale ni aux réglementations en matière d'or et d'argent. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent pas constituer un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Parties contractantes.

**Article 17**

1. Il est institué un Comité Mixte qui est chargé de la gestion de l'accord et qui veille à sa bonne exécution. A cet effet, il formule des recommandations. Il prend des décisions dans les cas prévus à l'accord. L'exécution de ces décisions est effectuée par les Parties contractantes selon leurs règles propres.

2. Aux fins de la bonne exécution de l'Accord, les Parties contractantes procèdent à des échanges d'informations et, à

la demande de l'une d'entre elles, se consultent au sein du Comité Mixte.

3. Le Comité Mixte établit son règlement intérieur.

4. Le Comité Mixte est composé, d'une part, de représentants de la Communauté et, d'autre part, de représentants de la Principauté d'Andorre.

5. Le Comité Mixte se prononce d'un commun accord.

6. La présidence du Comité Mixte est exercée à tour de rôle par chacune des Parties contractantes selon les modalités à prévoir dans son règlement intérieur.

7. Le Comité Mixte se réunit à la demande de l'une ou de l'autre Partie contractante, adressée un mois au moins avant la date de la réunion projetée. Au cas où une question visée à l'article 10 motive la convocation du Comité Mixte, celui-ci se réunit dans un délai de huit jours ouvrables à compter de la demande.

8. Selon la procédure prévue au paragraphe 2 du présent article, le Comité Mixte détermine les méthodes de coopération administrative aux fins d'appliquer les articles 3 et 4, en s'inspirant des méthodes arrêtées par la Communauté à l'égard des échanges de marchandises entre les Etats membres; il peut procéder également aux modifications des dispositions de l'Appendice I visé à l'article 11.

**Article 18**

1. Les différends relatifs à l'interprétation de l'accord nés entre les Parties contractantes sont soumis au Comité Mixte.

2. Si le Comité Mixte ne parvient pas à régler le différend au cours de sa plus proche session, chacune des deux parties peut notifier à l'autre la désignation d'un arbitre; l'autre partie est alors tenue de désigner un deuxième arbitre dans un délai de deux mois.

Le Comité Mixte désigne un troisième arbitre.

Les décisions des arbitres sont prises à la majorité.

Chaque partie au différend est tenue de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'application de la décision des arbitres.

## Dossier de documents annexes 1 : L'accord avec la C.E.E.

## L'accord de 1989 (suite)

## Article 19

Dans les domaines des échanges commerciaux couverts par l'Accord:

- le régime appliqué par la Principauté d'Andorre à l'égard de la Communauté ne peut donner lieu à aucune discrimination entre les Etats membres, leurs ressortissants ou leurs sociétés;
- le régime appliqué par la Communauté à l'égard de la Principauté d'Andorre ne peut donner lieu à aucune discrimination entre les ressortissants ou sociétés andorrans.

#### Titre IV. Dispositions générales et finales

## Article 20

Le Présent Accord est conclu pour une durée illimitée. Dans un délai maximum de 5 ans à partir de son entrée en vigueur, les deux Parties conviennent d'examiner les résultats de l'application de l'Accord et, si nécessaire, d'ouvrir des négociations en vue de le modifier à la lumière de cet examen.

## Article 21

Chaque Partie contractante a la faculté de dénoncer l'Accord par notification écrite à l'autre Partie contractante. Dans ce cas, l'Accord cesse d'être en vigueur six mois après la date de cette notification.

## Article 22

L'Accord s'applique, d'une part, aux territoires où le Traité instituant la Communauté Economique Européenne est applicable et dans les conditions prévues par le dit Traité, et, d'autre part, au territoire de la Principauté d'Andorre.

## Article 23

L'Appendice ainsi que les Annexes I et II font partie intégrante de l'Accord.

## Article 24

1. Le présent Accord entre en vigueur le 1er Juillet 1990, à condition que les Parties contractantes se soient notifiées avant cette date l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet.

2. Après la date mentionnée au paragraphe 1, le présent Accord entre en vi-

gueur le premier jour du deuxième mois suivant la notification.

3. Si le deuxième paragraphe est d'application, la date du 1er Janvier 1991, mentionnée dans les diverses dispositions de l'Accord est remplacée par celle du 1er Juillet 1991.

## Article 25

Les dispositions du présent Accord se substituent à celles appliquées, jusqu'à l'entrée en vigueur de celui-ci, par la Communauté et, en particulier, par la France et l'Espagne, en vertu des échanges de lettres de 1867 avec la Principauté d'Andorre.

## Article 26

Le présent Accord est rédigé en double exemplaire, en langues allemande, anglaise, danoise, espagnole, française, grecque, italienne, néerlandaise, portugaise et catalane, chacun de ces textes faisant également foi.

## **Document annexe 2 : Les droits de la personne**

### **Résolution 946 du Conseil de l'Europe, du 11 mai 1990.**

#### **RÉSOLUTION 946 DU CONSEIL DE L'EUROPE RELATIVE À LA SITUATION EN ANDORRE**

L'Assemblée,

- 1.- Informée des résultats de la visite d'information effectuée en Andorre par quatre de ses membres du 27 au 29 avril 1989;
- 2.- Soulignant que l'Andorre fait partie intégrante de l'Europe occidentale pour des raisons à la fois géographiques, historiques et culturelles;
- 3.- Rappelant qu'au cours de la deuxième guerre mondiale, les autorités et la population ont fait d'Andorre une terre d'asile en contribuant à sauver un grand nombre de vies humaines;
- 4.- Prenant note des transformations profondes accompagnées d'un essor économique sans précédent qu'ont connues les structures économiques et la société andorranes au cours des trois dernières décennies;
- 5.- Consciente de l'originalité et de la complexité des institutions andorranes, auxquelles la très grande majorité de la population demeure profondément attachée, car elles constituent un élément essentiel de son identité;
- 6.- Convaincue que les réformes des institutions, entreprises dès 1981, vont dans le sens souhaité par la population de doter de compétences accrues le Conseil Général des Vallées et le Conseil exécutif, et donc d'affirmer progressivement la souveraineté populaire;
- 7.- Exprimant le vœu que ces réformes soient menées d'un commun accord entre les CoPrinces et le Conseil Général des Vallées, et puissent marquer un progrès qualitatif aussi bien au point de vue de la souveraineté populaire que de la sûreté du droit;
- 8.- Notant que le système électoral en vigueur vise à permettre la représentation des "paroisses" dont est constituée la Principauté, mais n'assure pas une représentation adéquate des électeurs andorrans;
- 9.- Prenant acte avec satisfaction de la loi sur les droits de la personne du 29 mars 1989 qui incorpore dans l'ordre juridique de la Principauté les droits fondamentaux de la personne tels qu'ils sont définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948;
- 10.- Soulignant la nécessité de l'adoption d'actes législatifs appropriés, conformément à l'article 2 de la loi susmentionnée, en vue de rendre effectifs le respect de tous les droits reconnus dans la Déclaration;
- 11.- Préoccupée notamment par les problèmes qui se posent en matière de droit d'association (partis politiques et syndicats), ainsi que dans le domaine du droit du travail et de la législation sociale;

## **Document annexe 2 : Les droits de la personne**

### **Résolution 946 du Conseil de l'Europe, du 11 mai 1990 (suite)**

12.- Consciente que la plupart de ces problèmes ne pourront être progressivement résolus que grâce à une politique d'intégration des résidents étrangers;

13.- Invite les CoPrinces et le Conseil Général des Vallées:

I.- à considérer l'opportunité de se doter d'une constitution écrite qui fixerait les droits et les libertés des citoyens tels que définis dans les traités internationaux sur la protection des droits de l'homme, ainsi qu'à proposer son adoption au peuple andorran par le moyen d'un référendum;

II.- à compléter et à élargir dans le cadre de cette constitution les réformes institutionnelles engagées par le décret du 15 janvier 1981 dans le sens d'un transfert progressif des compétences vers le Conseil Général des Vallées et le Conseil Exécutif, avec l'objectif d'en faire véritablement le parlement et le gouvernement de la Principauté avec des pouvoirs législatifs appropriés;

III.- à réformer la loi électorale en vigueur dans le but d'assurer une représentation adéquate de la population andorrane;

IV.- à assouplir les règles d'acquisition de la nationalité andorrane, afin de réaliser une intégration progressive des résidents étrangers tout en sauvegardant l'identité nationale et la personnalité culturelle de la Principauté;

V.- à mettre en oeuvre dans les meilleurs délais l'article 2 de la loi sur les personnes du 29 mars 1989 par une législation relative aux différents droits du citoyen autorisant notamment le droit d'association;

VI.- à faire un effort en vue d'adapter le droit du travail et la législation sociale aux normes européennes.

## Dossier de documents annexes 3 : La nationalité

### Extraits du Code de la nationalité andorrane, du 11/ 03/1977.

#### *Capítol II. LA NACIONALITAT ANDORRANA D'ORIGEN.*

##### *Article 1. La nacionalitat andorrana per filiació.*

*Són andorrans:*

*1.1 : els fills legítims o no legítims, nascuts a Andorra, de pare andorrà o nascuts a l'estranger, si el pare andorrà és nascut a Andorra;*

*1.2 : els fills legítims o no legítims, nascuts a Andorra, de mare andorrana o nascuts a l'estranger, si la mare andorrana és nascuda a Andorra.*

##### *Article 2. La nacionalitat andorrana per naixement a Andorra.*

*Són andorrans:*

*2.1. els fills legítims o no legítims, nascuts a Andorra si almenys un dels progenitors és també nascut a Andorra, i a condició que tant els pares com els fills tinguin domicili i residència permanent al Principat;*

*2.2. els fills trobats a Andorra fins que la seva filiació s'estableixi; des d'aquest moment tindran la nacionalitat que els correspongui.*

#### *Capítol III. L'ADQUISICIÓ DE LA NACIONALITAT ANDORRANA.*

##### *Article 3. Disposicions comunes a tots els casos d'adquisició de la nacionalitat andorrana.*

*3.1. : Ningú no pot adquirir la nacionalitat andorrana si, prèviament no ha establert el seu domicili i residència efectius al Principat.*

*3.2. : Cada persona major d'edat, que hagi adquirit la nacionalitat andorrana ha de provar, dintre de l'any a comptar de la data del Decret de les Delegacions Permanents que l'atorgui:*

*ja sigui que ha obtingut la declaració de pèrdua de la nacionalitat per part de les autoritats competents de l'Estat estranger, del qual la tingué;*

*ja sigui almenys, que ha formulat demanda davant les citades autoritats amb l'esmentada finalitat. (..)*

#### *Capítol VII. DISPOSICIONS DIVERSES.*

*Article 26. Les persones nascudes a Andorra després de l'1 de gener del 1975, fills de pare i mare estrangers, seguiran l'estatut personal de llurs pares.*

*(..)*

*Article 28. Els nascuts a Andorra abans de l'1 de gener del 1975, fills de pare i mare estrangers, podran adquirir la nacionalitat andorrana, a condició que el pare o la mare tinguin domicili i residència efectius al Principat durant un període ininterromput de vint anys, com a mínim, i que ells mateixos hi tinguin domicili i residència efectius.*

*(..)*

*Article 31. Per derogació a les disposicions de l'article 28, les persones nascudes a Andorra després de l'1 de gener del 1975, fills de pare i mare estrangers, podran adquirir, excepcionalment, la nacionalitat andorrana, si un germà o una germana, nascuts abans dita data, l'han adquirida en virtut de les disposicions de l'article 28.*



## Dossier de documents annexes 3 : La nationalité

Quelle nationalité pour les *nats a Andorra*?

"Per la modificació del codi / La meitat dels escolars andorrans no tenen nacionalitat", article de Joana Viusà, *Avui*, 08/08/1987.

avui, dissabte, 8 d'agost del 1987

*Per la modificació del  
Codi*

**La meitat dels  
escolars  
andorrans no  
tenen  
nacionalitat**

Joana Viusà

ANDORRA LA VELLA — «Usted sabe que esto no vale! Pasa por esta vez, pero hay que inscribir a su hijo en el registro español». Cada vegada que travessen la frontera hispano-andorrana, els pares de nacionalitat espanyola i residents a Andorra que porten amb ells fills nascuts a les Valls després del 1975, no saben com amagar-los. Només tenen un certificat de la vegueria episcopal que acredita que són fills seus: no tenen ni llibre de família ni passaport. Si van en cotxe particular, procuren tenir els petits adormits i ben estesos al seient del darrera; si van amb l'Alsina Graells, ja és

més difícil. «Sort» que la policia espanyola es despreocupa bastant d'aquesta mena de contraban de fills indocumentats. I no és que siguin pocs: malgrat les estadístiques desfasades del govern andorrà, es calcula que el nombre d'infants en aquesta situació és d'uns 4.000, és a dir, la meitat de la població escolar de les Valls d'Andorra. Tots tenen de dotze anys en avall i han nascut a Andorra de pares no andorrans residents al Principat, essencialment catalans. Els més grans van néixer amb dret a ser andorrans i quan tenien dos anys el Consell General va votar una modificació del Codi de la Nacionalitat que suprimia aquest dret amb caràcter retroactiu. «Tots els infants nascuts després del primer de gener de 1975 de pares estrangers han de seguir la nacionalitat de llurs pares», diu l'articulat del Codi.

Una batalla de recursos en contra va començar i l'any 1985 es va introduir una clàusula que autoritzava l'accés a la nacionalitat andorrana a aquells que poguessin justificar que els seus pares ja eren residents a Andorra l'any 1965.

**Es nega  
la inscripció**

Actualment, els pares d'aquests més de 4.000 nens i nenes «nats a Andorra» es neguen a inscriure'ls al registre espanyol «perquè no tenen cap lligam amb aquest Estat; van a escoles

andorranes i se senten andorrans». El nombre total d'escolars és de 8.730 alumnes, i els «nats» a Andorra escolaritzats són 4.263. Només poden ser andorrans 280 per raó de sang, i uns 500 fills de pares estrangers nascuts abans que canviés el Codi de la Nacionalitat o que s'han beneficiat de la clàusula posterior.

Segons ha declarat a l'AVUI el president de l'Associació de Residents a Andorra, Antoni Roig, «aquesta situació de nats a Andorra i de nacionalitzats andorrans crea una discriminació i una injustícia entre ells». En efecte, cohabituen en els col·legis del Principat 4.263 alumnes, tots nats a Andorra, entre els quals uns són andorrans i els altres no. Aquests pares estan inquiets quant al futur dels seus infants, perquè si no troben feina quan siguin grans, seran considerats estrangers.

Un 90 per cent dels treballadors a Andorra són avui estrangers, i pel cap del govern andorrà, Josep Pintat, «no existeixen els nens sense nacionalitat, perquè transporten la nacionalitat dels seus pares», que serà automàticament la seva quan arribin a la majoria d'edat. «Només hi ha pares que no han fet allò necessari per estar en conformitat amb els reglaments. Josep Pintat reconeix que la «lleï és restrictiva quant a nacionalitat, i molt poc restrictiva quant a immigració».

## Dossier de documents annexes 3 : La nationalité

### Discours-programme du **Cap de Govern** Òscar Ribas Reig, 1990

Extraits concernant la nationalité (p.56). Session du *Consell General* du 06/02/1990.

*Un dels temes vitals actualment plantejats i del qual és forçós parlar ara i aquí, és el de la nacionalitat. Personalment, en els anys setanta, vaig formar part del grup que tenien per objectiu eliminar les diferents categories d'andorrans que existien aleshores. Ara, amb l'actual legislació, es tendeix a crear noves diferències entre els andorrans. La barrera de l'any 1975, estableix que els nascuts a Andorra abans d'aquella data tinguin la nacionalitat andorrana, mentre que els que han nascut posteriorment no hi tenen dret; hi ha andorrans que només tenim una nacionalitat; altres, en canvi, són plurinacionals, amb dos o tres nacionalitats.*

*Convindran Vostres Senyories amb mi que és una situació totalment anòmala. Els fills del País nascuts després de 1975 es troben privats d'un dret natural, com és el de tenir la nacionalitat de la terra en la qual han nascut.*

*En aquest aspecte, penso que és necessària la revisió de l'actual legislació. El meu Govern està disposat a col·laborar amb Vostres Senyories per tal d'establir els mecanismes necessaris perquè els nascuts a Andorra accedeixin a la nacionalitat andorrana, sempre i que es demostrï el seu arrelament al país.*

*Un altre punt important que també haurem de tractar conjuntament, és l'eventual integració a la nacionalitat andorrana de totes aquelles persones que residint a Andorra després de molts anys, s'han integrat a la nostra comunitat i se senten andorrans, partint del principi que les lleis no poden ser retroactives i que no es poden lesionar drets adquirits.*

*El meu Govern considera important aquesta temàtica que es justifica pel fet que Andorra és un País de forta immigració i que tot i mantenint intacta la identitat nacional, cal incorporar el màxim de persones possibles per a fer desaparèixer el desequilibri negatiu existent avui entre els nacionals i els estrangers, com recull l'informe del Sr. Tapinos, del qual Vostres Senyories ja tenen coneixement.*

## Dossier de documents annexes 3 : La nationalité

**"Nacionalitat: segona oportunitat"**Éditorial, *Diari d'Andorra* du 31/08/1993.Diari d'Andorra  
6DIMARTS, 31 D'AGOST DE 1993  
OPINIÓ

## — Editorial —

**Nacionalitat: segona oportunitat**

**L**a darrera de les quinze lleis que han de ser examinades en el proper Consell del dia 2 de setembre, segons l'ordre del dia fet públic per Sindicatura, és la proposició de llei qualificada de la nacionalitat. El projecte que la comissió permanent porta a la consideració del ple és exactament el mateix que ja va ser aprovat pel Consell pre-constitucional l'any passat i que els caps d'Estat no van sancionar ni promulgar a causa, probablement, d'alguns articles que podrien infringir el principi de no retroactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals que avui proclama la vigent Constitució d'Andorra en l'article 3.2, el qual en aquell moment ja era sobre la taula tripartida de negociació.

Al seu moment ja vam fer pública la nostra decepció tant pel contingut de la llei com per la forma com va ser aprovada: lectura única, sense possibilitat de fer-hi esmenes. El repàs de les actes d'aquell Consell ha confirmat, *a posteriori*, el que ja era una sensació generalitzada en aquells moments: que no existia, ni molt menys, un consens global sobre l'articulat del text. Que, si bé entre els consellers generals hi havia acord sobre els principis que havien d'inspirar la nova llei sobre nacionalitat –obrir l'accés a la nacionalitat andorrana als nats a Andorra després del 1975, prohibir la doble nacionalitat, acabar amb el *colador* de les padrines i, en definitiva, atansar en el possible la població de dret amb la de fet–, molts consellers van haver de fer un esforç considerable per votar afirmativament la globalitat del text tot i no combregar amb alguns punts, tal com van declarar en les explicacions de vot i en les nombroses constàncies en acta que aquell dia es van produir durant el

ple.

Gairebé un any després, i ja amb la carta magna en vigor, no s'entén que, havent canviat les circumstàncies d'aquell moment –el necessari manteniment d'un consens precari que no podia malbaratar-se sense posar en perill els avenços constitucionals– i en absència d'un tribunal constitucional en funcionament que dictami sobre la constitucionalitat o no dels articles sobre retroactivitat, el Consell General no hagi revisat àmpliament els continguts de la llei. Una llei que, partint d'uns principis raonables, havia estat elaborada amb moltes deficiències, tant d'esperit –persecutori, fiscalitzador, reglamentista, malaltissament inquisidor– com de tècnica jurídica: articles més que probablement anticonstitucionals referits retroactivament als qui ja posseïen dues o més nacionalitats; articles contradictoris amb el principi enunciat d'establir un sol tipus d'andorrans, quan de fet se'n creen de dos tipus en la regulació de la pèrdua de la nacionalitat dels que l'han adquirit d'una certa manera, ja que se'ls exigeix residència posterior durant set anys. A la vista de tot això, ens demanem per quina raó no s'ha procedit a una revisió acurada de la llei. I si se'ns argumentés que seria molt difícil tornar a trobar consens, aleshores no estaria fora de lloc plantejar-se si no hagués estat millor procedir a una modificació més limitada que donés resposta als principals problemes pendents –obertura als nats després del 75 i fi de la nacionalitat *per les padrines*–, mentre s'espera una altra oportunitat per confeir una llei indubtablement homologable amb l'esperit i la lletra de la Constitució i adaptada a la realitat i les necessitats del nostre país.

## Dossier de documents annexes 4 : L'andorranisation et l'enseignement

### Les difficultés de la normalisation linguistique

"Exigiran el domini del català als taxistes andorrans", *Avui*, Barcelona, 15/05/1987.

"Les autoscoles, en contra. Els exàmens per treure's el carnet de conduir a Andorra s'hauran de fer en català", *Avui*, Barcelona, 07/01/1991.

*El servei serà  
professional*

### Exigiran el domini del català als taxistes andorrans

*Joana Viusa*  
ANDORRA LA VELLA — Tres de les quatre empreses de taxis més importants del Principat, que reuneixen la meitat dels vehicles fins ara autoritzats pel govern andorrà, es van reunir dimarts a la nit per crear una associació professional del taxi, tal com recomana el mateix reglament de taxis que s'acaba de publicar. És la primera vegada que el govern andorrà ho recomana explícitament i que s'oposa a la legislació general.

En un temps de cinc anys, segons aquest reglament, tots els conductors de taxi, a més de posseir el permís andorrà de conducció de classe C-1, hauran de superar un control de domini del català i coneixements adequats de castellà i francès, així com de geografia turística i institucional del Principat, de les tècniques de primers auxilis i de la mecànica del vehicle per reparar una avaria senzilla. Ramon Cuberes, principal oposant a l'aplicació de la llei, elaborada l'any 1983, contra la qual va presentar un recurs que la va paral·litzar durant sis mesos, n'ha presentat un altre a les delegacions dels coprínceps, perquè ell no vol la competència dels col·legues no andorrans que la llei autoritza a ser titulars a partir de vint anys de residència. Tampoc no vol haver-se de desfer de la seva flota de set vehicles, ja que la llei obliga que cada titular tingui només dos vehicles i tres assalariats amb carnet.

Els quatre empresaris andorrans més potents totalitzen 27 vehicles, que el reglament de taxis preveu que s'hauran de reduir a vuit d'aquí a set anys com a màxim. Un centenar de vehicles circulen pels carrers d'Andorra la Vella i Escaldes, essencialment.

Les autoscoles, en contra

### Els exàmens per treure's el carnet de conduir a Andorra s'hauran de fer en català

*Glòria Gurdó, corresponent*  
ANDORRA LA VELLA — Les autoscoles d'Andorra han presentat un recurs contra la decisió del govern del Principat que afecta la utilització del català en els exàmens per al permís de conduir. Fins ara, els aspirants al permís de conduir podien examinar-se indiscriminadament en català, francès o castellà, mentre que a partir d'aquest mes hauran de fer-ho obligatòriament en català.

Aquesta obligatorietat, però, només afectarà aquelles persones que quan s'examinin ja faci més d'un any que resideixin a les Valls. Només les persones que porten menys d'un any vivint a Andorra en el moment d'examinar-se podran fer-ho en la seva llengua.

El ministre de Comerç i Indústria, Jaume Bertomeu, va assenyalar que aquesta decisió té la finalitat de regular una situació anormal pel que fa a l'ús de la llengua oficial del país. Per la seva banda, el 90 per cent de les autoscoles d'Andorra estan en contra d'aquesta decisió. En total, són set els centres d'autoscola que consideren la normativa massa estricta, perquè els mètodes que utilitzen per a la preparació dels exàmens són en castellà. Els llibres de text i manuals de teòrica de les autoscoles del Principat provenen de l'Estat espanyol.

En aquest sentit, el departament de Comerç i Indústria del govern andorrà creu que són les autoscoles d'Andorra, en ser negocis privats, les que han d'elaborar els seus propis llibres de text en català, ja que han al·legat que no troben material didàctic en la llengua del país.

Jaume Bertomeu no va poder dissimular la seva sorpresa davant del rebuig de les autoscoles per a l'ús del català en els exàmens, ja que "es tracta de la llengua oficial del país, que s'utilitza normalment en tots els tràmits davant de l'administració", va dir el conseller.

## Dossier de documents annexes 4 : L'andorranisation et l'enseignement

### Les carences de la législation linguistique

"La legislació lingüística és insuficient, segons Badia", *Diari d'Andorra*, Andorra la Vella, 18/07/1993.

La cap del servei d'assessorament lingüístic parla del català i la Constitució

# La legislació lingüística és insuficient, segons Badia

Montserrat Badia, cap del servei d'assessorament lingüístic del Govern, considera que **"el pecat de la legislació lingüística andorrana és haver oblidat, salvant algunes excepcions, la realitat del carrer"**, segons manifesta en un article que fa a la revista *Llengua i administració* del mes de juny, publicat per la direcció de política lingüística de la Generalitat de Catalunya.

Es reconeixen esforços en àmbits concrets, ja que totes les administracions del país funcionen en català, l'exercici de les professions liberals s'ha de fer en

la llengua oficial i el comerç retola en català, encara que el seu personal no l'arribi a entendre. I en el terreny de l'educació, se cita l'aprovació pel Consell de la nota-informe sobre l'andorranització, que va afegir als programes curriculars l'ensenyament del català, la formació d'adults, més tard, i finalment la creació, l'any 1989, de l'Escola andorrana.

Però malgrat tot això, Badia considera que **"la sensació és que la llengua del país perd pes en gairebé tots els terrenys en benefici d'altres llengües. I**

**hem de parlar de sensació, perquè falten dades objectives"**, indica. L'única solució que hi troba és posar els mitjans econòmics, tècnics i humans per poder conèixer la situació real, i aleshores **"intervenir efectivament en aquells sectors i en aquelles situacions en què l'ús normal de la llengua està en perill"**. Conclou que **"el conjunt legislatiu lingüístic que tenim actualment és insuficient, i no dona resposta als problemes de la nostra societat"**, i considera que només amb la Constitució, canviaran poques coses.

## Document annexe 5 : La radio et la télévision

### La réaction publique des Coprinces

"Andorre. L'affaire des radios. Précisions communes des CoPrinces. Le conseil général décide la fermeture immédiate et définitive des deux stations de radio.", *L'Indépendant*, Perpignan, 06/11/1981.

## Andorre

*L'Indépendant*

### L'affaire des radios

6/11/81

### Précisions communes des Co-Princes

Avant l'assemblée Magna d'aujourd'hui, au sujet de la radiodiffusion en Andorre, les délégations permanentes de LL. EE. les Co-Princes communiquent :

Devant un certain manque d'information en ce qui concerne la position des délégations permanentes de LL. EE. les Co-Princes dans l'exécution du protocole du 29 septembre 1981, notamment en ce qui a trait à la création d'une Commission provisoire de gestion de la radiodiffusion, les délégations permanentes se voient conduites à préciser ce qui suit :

Le 29 septembre 1981 a eu lieu à Perpignan une rencontre entre les délégués permanents des deux Co-Princes et la T.I. Junta des conseillers majeurs afin d'établir un protocole d'accord sur l'ensemble du problème de la radiodiffusion.

Comme résultat de cette rencontre un document en huit points a été rédigé le 29 septembre 1981, document qui a été qualifié inexactement de protocole des délégués permanents, mais qui, en réalité, a été rédigé conjointement avec les représentants du Conseil général, recueillant fidèlement l'accord auquel l'on était parvenu.

Il nous paraît intéressant de rappeler ici les huit points objet de cet accord.

1 — "Les contrats passés par le T.I. Conseil général en 1961 ont été valables du 29-3-1961 jusqu'au 29-3-1981 date où ils sont devenus caducs. Aucune autre concession ne peut réglementer cette affaire.

2 — Les Co-Princes et le Conseil général des vallées transfèrent la propriété des droits d'exploitation des stations au domaine public du peuple andorran.

Le droit d'exploitation des émissions de portée nationale, c'est-à-dire celles qui se font uniquement et exclusivement dans le cadre du territoire andorran, relève de la pleine souveraineté du Conseil général.

Les droits d'exploitation des émissions en dehors du territoire andorran sont gérés par une entité de droit public, régie par un conseil d'administration composé de manière paritaire par les représentants des Co-Princes et du Conseil général et les décisions sont prises à l'unanimité.

3 — Fermeture des stations.

4 — Les opérations d'estimation des immeubles sont poursuivies ainsi que cela est prévu par l'art. 3 alinéa 2, des contrats du 29-3-1961 et 10-4-1961.

5 — Les sociétés retirent les recours en queuxa.

6 — La radiodiffusion sera régie par le conseil d'administration prévu au paragraphe n° 2.

7 — L'entité établit les contrats d'exploitation : prix, durée, administrateurs du Conseil général, participation financière du Conseil général.

8 — Demande d'adhésion de l'Andorre à l'U.I.T. faite par les Co-Princes".

Le 30 septembre 1981 le T.I. Conseil général des Vallées a adopté les huit points précités. Il a ajouté un additif relatif à la Commission provisoire de gestion. Cet additif a été rédigé unilatéralement par le T.I. Conseil général des Vallées le 30 septembre 1981 en prenant en considération en ce qui concerne sa composition, une simple proposition qui avait été faite par un conseiller major le 29 septembre 1981, ainsi que cela a été constaté lors d'une nouvelle réunion qui s'est tenue à Saillagouse le 30 octobre 1981, proposition qui n'avait été ni discutée, ni adoptée et moins encore rédigée en commun.

Cet additif est le suivant :

"En cas d'accord sur ce protocole et après fermeture des stations de radiodiffusion, on entrerait dans une période provisoire de 4 mois au cours de laquelle les deux stations actuelles seraient gérées par une commission de gestion suivant l'accord du Conseil général du 30-3-1981, paragraphe 4, qui serait rédigé ainsi :

"La Commission de gestion sera composée de 2 personnes, l'une désignée par les Co-Princes, l'autre désignée par le Conseil général. Les personnes composant la commission de gestion jouiront des facultés de gestion et de traitement des affaires courantes au nom des Co-Princes et du Conseil général".

Les délégués permanents font observer que dans l'esprit de toutes les solutions envisagées en cette matière LL. EE. les Co-Princes et leurs services avaient retenu l'idée qu'il s'agissait d'une commission provisoire de gestion composée paritairement de représentants des deux Co-Princes et du T.I. Conseil général des Vallées dans le sens précis de ce qui avait été prévu par la décision du T.I. Conseil général du 30 mars 1981 et en cohérence avec les huit points du protocole adopté conjointement le 29 septembre 1981 et notamment le point n° 2, ci-dessus indiqué.

Or, l'additif rédigé unilatéralement par le T.I. Conseil général des Vallées le 30 septembre 1981 prévoit dans la Commission provisoire seulement un représentant des deux Co-Princes et un représentant du T.I. Conseil général des Vallées.

Dans un esprit de conciliation les Co-Princes ont accepté que chacun des Co-Princes ait un représentant, étant entendu que ces représentants se substitueraient mutuellement au sein de la Commission provisoire en fonction des questions à traiter. Il y aurait ainsi en toute hypothèse une seule commission composée d'un représentant des deux Co-Princes et d'un représentant du T.I. Conseil général des Vallées. Ceci est le sens de la lettre du 27 octobre 1981 adressée par les délégués permanents à l'assemblée andorrane.

Cependant les représentants du T.I. Conseil général ont fait connaître aux délégations permanentes à l'Assemblée andorrane.

Cependant, les représentants du T.I. Conseil général ont fait connaître aux délégations permanentes que l'Assemblée andorrane n'acceptait pas cette formule de conciliation. Devant cette position, les délégations permanentes ont cru opportun de proposer une nouvelle fois la solution qui est dans la plus parfaite cohérence avec les huit points du protocole adoptés conjointement par le Conseil général et par les délégués permanents, c'est-à-dire que la commission serait composée de deux représentants des Co-Princes et de deux représentants du Conseil général, les décisions devant être prises à l'unanimité. Cette formule semble la plus appropriée pour sauvegarder la parité et la responsabilité commune dans une affaire très importante pour la Principauté.

### Le conseil général décide la fermeture immédiate et définitive des deux stations de radio

En fin d'après-midi la maison des Vallées portait à la connaissance du public un long communiqué expliquant la position du très illustre conseil général dans l'affaire des radios andorranes. De ce document il faut extraire surtout les quatre points suivants :

Premièrement : le conseil général a pris la décision de ne pas accepter et de ne pas ratifier le texte du protocole qui lui a été soumis par les délégations permanentes.

Deuxièmement : le conseil général décide la fermeture immédiate et définitive des deux stations andorranes et demande au Batlles des Vallées de procéder à cette fermeture.

Troisièmement : le conseil général soumettra aujourd'hui le texte des deux paragraphes précédents à l'assemblée Magna du peuple andorran afin de demander à cette dernière de prendre position à son tour.

Quatrièmement : le conseil général a demandé à la Junta des conseillers majeurs d'étudier dans la légalité le problème du règlement du personnel des deux stations afin que les employés ne soient pas lésés.



**Dossier de documents annexes 6 : La Constitution andorrane de 1993****La Constitution est dans la rue**

"La Constitució ja és al carrer. Al poble el que és del poble.", editorial, *Diari d'Andorra*, Andorra la Vella, 04/01/1992.

**EDITORIAL**

## Al poble el que és del poble

Us oferim avui el text íntegre de l'avantprojecte de Constitució, al qual el DIARI D'ANDORRA ha tingut accés. El publiquem una volta que l'equip de redacció del diari ha pogut confirmar, per diverses fonts, que aquest és el text sobre el qual treballa la comissió tripartida, i quan s'ha fet evident que havia sortit ja de l'àmbit estricte dels negociadors.

La publicació d'aquest text és important per a nosaltres, perquè és en moments com aquest quan la funció vertebradora i la dimensió social del diari adquireixen el seu significat més ple. Però allò que sobretot ens interessa, no és el *cop d'efecte* periodístic, sinó l'afirmació de la línia que ens varem marcar, des de la creació del diari, de fomentar i promoure el debat públic que es concreta, en un primer moment i fins ara, en la nova configuració institucional que determinarà el futur del nostre país. Sobre aquesta base, hem denunciat reiteradament el secretisme en les negociacions, i hem reclamat, junt amb amplis sectors de la societat civil, un debat obert i plural sobre aquesta redefinició de l'Estat andorrà, per tal que des les diverses postures —que hi són—

i des de la sana divergència, sorgeixi el compromís històric sobre una determinada constitució, fruit de diverses veus i no producte de molts silencis.

A l'hora de decidir la publicació d'aquest document ha calgut fer certes valoracions d'oportunitat. El publiquem amb el convenciment que la nostra feina és la d'oferir al ciutadà elements d'anàlisi i de judici, i que, després de passar mesos reclamant informació, no podíem escamotejar ni retardar la publicació d'aquest text.

El debat públic sobre l'avantprojecte de Constitució pot enriquir la continuació dels treballs de la comissió negociadora, i donar llum sobre les aspiracions de la població. I si algú pensa que el coneixement públic d'aquest text pot generar suspicàcies o intents immobilistes d'aturar el procés d'obertura i modernització del país, nosaltres afirmem el contrari: el debat públic sobre aquest text és garantia de la irreversibilitat del procés. Ningú no se sentirà protegit sota el mantell del secret d'estat per maniobrar i obstruir la Constitució. Tothom podrà opinar, valorar, oposar i convergir. Ara és l'hora del poble.

## Dossier de documents annexes 6 : La Constitution andorrane de 1993

### L'éclat final d'un conflit annoncé

"Discurs de S.E. el copríncep i bisbe d'Urgell en ocasió de la quèstia de 1992. L'esclat final d'un conflicte anunciat.", edition spéciale du *Diari d'Andorra*, Andorra la Vella, 12/11/1992.

*Molt il·lustres senyors,*

*Quantes vegades, essent jo bisbe d'Urgell, heu vingut a visitar-me i a repetir aquesta cerimònia protocol·lària, però plene de significat? Certament, moltes. Però cap no ha tingut la significació i la importància d'aquesta. Simplement perquè pot ser la darrera. Esperem que ho sigui i que l'aurora de la nova època política que vivim ens porti el sol ixent d'una democràcia, unes llibertats, unes garanties per a l'home i els seus drets que siguin homologables políticament a les que s'han experimentat en els països més avançats i, per aquí, obtinguem més reconeixement i més garanties que se'ns respecti la nostra situació sobirana i independent.*

*Si estem d'acord que el moment que vivim és històric, no us haurà d'estranyar que giri la meua vista cap a la història i el passat. Pot ser un record romàntic per part meua. Però la història és també mesura de la vida.*

*Les Valls d'Andorra, diu Antoni Fiter i Rossell, "Ludovico Pio, successor en todas las Terras Regnes, y Dominis de son Pare lo Emperador Carlo Magno, les deixà lliures, neutras, y Sobiranas, e independents de tot Comptat, Regne, y provincia, ab son peculiar Govern, y les dona llibres, neutras, y Sobiranas als Srs Bisbes d'Urgell, en lo any 819 de nostra Redempció".*

*Molt abans havia començat la tasca de l'església en aquestes terres pirinenques on, amb paciència, ha afaïçonat una cultura cristiana, un humanisme, uns costums i una llengua que començava a parlar català a l'església d'Organyà i que faria de mestra de les arts i de les lletres a Andorra fins a temps recents.*

*Sense els hospitals i asils de l'Església, sense les causes pies i les fundacions, sense les mutualitats d'ajuda i de solidaritat, la tradicional pobresa d'aquestes terres hauria mossegat més fortament els seus homes i dones, els nens, els vells i els malalts, la seva vida i la seva dignitat.*

*Fou el bisbe príncep d'Andorra el que pactà amb els comtes d'Urgell i directament amb el poble les tres Concòrdies del segle XII. Vull recordar el meu antecessor Pere d'Urtx, el qual al segle XIII va signar els Pareatges, en recerca de la pau; el bisbe Francesc de Tovià, qui va crear el Consell de la Terra, el bisbe Josep Caixal, el qui va fer la Nova Reforma.*

*En un procés que madura d'acord amb els temps i amb el concurs de tots, incloent-hi el copríncep francès. Però la història ens diu documentalment que no ha estat un poder, el del bisbe, mancat de respecte al poble, sinó essencialment una funció unitiva, que ha respectat i promogut la persona i les llibertats públiques i privades. Tot s'ha subordinat a l'home, a les seves llibertats, la seva terra, la seva independència, la*



*seva unitat i la seva continuïtat.*

*En els darrers temps, vosaltres ho sabeu, hem defensat, com sempre, el reconeixement del Principat en el camp internacional, i no hem renunciat mai a cap dret bàsic per tal de poder arribar amb una situació íntegra al moment històric que esperem: la conclusió de la primera Constitució moderna del nostre petit, però històric i estimat, Principat.*

*Fou el molt il·lustre Consell el qui en els temps actuals va donar la primera indicació que calia avançar políticament cap a la "Reforma de les institucions", amb la memòria de l'any 1978. Els coprínceps, amb el decret del 15 de gener de 1981, creàrem el Govern i férem un bon pas cap a la modernització.*

*L'experiència de govern, el desenvolupament del país, el contorn històric d'una Europa democràtica i en pau, la insatisfacció que es detectava en el molt il·lustre Consell General, que significava ànsies creixents d'exercir de manera plena la funció parlamentària, la necessitat d'harmonitzar aquestes altes responsabilitats polítiques amb l'equilibri i el control de poders i el respecte als drets humans i a totes les llibertats, em van fer entendre que havia arribat el moment de portar la reforma política al final: el nou pacte que estem preparant. Per això vaig ser le primer a demanar una Constitució. S.E. el copríncep francès i les forces polítiques andorranes, avalades per les urnes de dues eleccions generals, també la volen. I vegeu com aquesta podria ser la darrera qüestió que es presentés al bisbe-príncep. Des d'ara faig vots perquè la relació que ens uneixi, a més de la religiosa, sigui una relació política completament nova.*

*La qüestió, en un principi signe de vassallatge, ha anat evolucionant cap a significar l'acceptació lliure i sobirana dels coprínceps per part del poble i vos i els vostres antecessors, Sr. síndic, ho heu expressat prou bé amb els vostres discursos durant els més de vint anys que jo ocupo aquesta seu. Ara, la qüestió és el símbol d'un pacte fet entre tres, en el qual té una part més preponderant el poble andorrà. Per quant de temps, aquest pacte? El meu desig és que aviat sigui substituït per una nova Constitució. Però això sí, ho vull remarcar, encara que vivim un final d'etapa, cal respectar la legalitat vigent en cada moment i evitar que la transició porti un buit de poder, del qual es ressentien no solament sectors tan importants com la protecció dels drets dels ciutadans, l'ordre públic i l'economia, sinó tot l'edifici del bé comú.*

*Però quina sort si podem concloure aviat un pacte nou, una nova Constitució! Jo des d'aquí demano a tot el poble, que és el veritable protagonista, que se la doni lliurement, de la manera que vulguin, amb copríncep o sense, amb el bisbe o sense el bisbe, aquesta Constitució. Que avanci prudent, però decidit, cap a una situació política que jo crec, n'estic segur, serà millor. Ha de ser el poble el qui es governi, el qui faci respectar els seus drets, el qui es faci reconèixer internacionalment de manera formal i inequívoca. Convoco aquest poble que participi en el procés, com ho fa que ho faci amb voluntat positiva i sense por. No deixem passar aquesta circumstància històrica!*

*Fa un any i mig que a la taula tripartida avancen les converses. Em sembla clar que els andorrans, ben lliurement, volen que els coprínceps continuïn essent una institució política bàsica d'Andorra. Només per respecte a aquesta voluntat jo he acceptat d'entrar en la negociació. Per part de l'Església, ho podeu ben creure, seria millor que el bisbe es limités*

*al seu propi ministeri. En els temps moderns, amb la cultura imperant esdevé més difícil barrejar les dues funcions. Només una dosi de prudència i una voluntat lliurement expressada i respectada poden evitar incompatibilitats. Però això a Andorra és possible. Jo ho he vist en els 22 anys del meu pontificat. D'acord. Si el poble ho vol, i em sembla que ho vol, continuem treballant junts. En algun aspecte s'haurà de tenir en compte el text de la nova Constitució. Però no impedirà ni que sigui democràtica, ni que sigui moderna, ni que sigui homologable als altres països dels nostre entorn.*

*Vull referir-me expressament a la funció dels coprínceps en el nou marc de la Constitució. Per a mi és una qüestió fonamental, donada la meva experiència política d'Andorra, i vull que el poble la sàpiga per boca meva, perquè confio que hi estarà d'acord.*

*Un coneixedor d'Andorra i bon juriste va escriure en el pròleg de l'edició del Manual Digest publicat pel Consell General: "Si en els actes de gestió, els d'estricta govern, l'obligada concurrència de voluntats constitueix una dificultat per a llur execució, en canvi en els acords transcendents que afecten la vida col·lectiva és garantia de ponderació, de prudència, de l'equilibri en què els pobles afirmen més plenament llur ésser". Què vol dir "concurrència de voluntats"? Vol dir que per als acords de gravetat històrica a Andorra ha estat bo que, a més del Consell General de les Valls, també hagi comptat la voluntat dels coprínceps.*

*Jo desitjo que això continui en la nova Constitució. Dels actes transcendents, que puguin comprometre la sobirania i la independència del Principat i la salvaguarda de l'ordre institucional volgut pel poble, me'n vull sentir responsable, si he de continuar fent de copríncep. No vull fer coacció ni exercir paternalisme. Déu me'n lliuri. Però tampoc jo entraria amb llibertat ni amb seguretat en un nou pacte, si no és amb aquesta garantia. Només així començarem junts amb coratge i garanties la nova etapa.*

*Algú es pot preguntar per la raó d'aquesta condició i pot recordar la teoria constitucional segons la qual els representants del poble ja vetllaran per aquells valors. És cert, podria ser així. Però jo que conec bé Andorra i la seva feblesa, sé que sense la garantia, a més, dels coprínceps, entràriem en una època d'incertesa política. Jo no m'hi voldria trobar, en aquesta incertesa, i vo voldria que això ho pagués Andorra amb una disminució de sobirania i d'independència, potser embolcallada amb l'oripell d'uns coneixements teòrics i formals.*

*Deixeu que els coprínceps, juntament amb el molt il·lustre Consell, vigilem per damunt de les fronteres. Que fem de sentinelles un a cada banda. Que puguem dir, com antigament deia la guàrdia de relleu per indicar que no hi havia novetat "Bona guaita, bona!" Com voleu que faci de copríncep el bisbe, si no és així? Desproveït de poders fàctics, doneu-li els mitjans necessaris per ser el garant de la sobirania i la independència i del bon funcionament de les institucions, com també els ha de tenir l'altre copríncep.*

*Serà més rodona la democràcia, de l'altra manera? No ho sé. Però primer de tot cal preguntar-se si seria. I per damunt de tot, recordant el text que he citat inicialment, hem de garantir, com més millor, que les Valls d'Andorra siguin "llibres, neutras, y Sobiranas, è independents de tot Comptat, Regne y provincia". Tota la filosofia de la consciència política andorrana descansa en el que el Manual Digest en diu neutralitat. Neutre*

*és un mot llatí que vol dir que no és més dels uns que dels altres. Es refereix, naturalment, als nostres germans grans, els països veïns.*

*Fa pocs dies, el 27 d'octubre passat, en el discurs de recepció de l'Acadèmia de Ciències Morals i Polítiques de París, Václav Havel, home d'Estat admirat per tothom, va glossar el concepte d'impaciència política. Una impaciència que ell mateix, va confessar, havia experimentat. Va dir que en política no ens hem de sentir presoners de categories racionals, ni de la civilització tecnocràtica, no volem fer avançar la història com ho podria fer un nen estirant un a planta per fer-la réixer més i, per això, potser, arrencar-la.*

*Reguem el nostre jardí polític d'Andorra per tal que vagi creixent naturalment. L'estirada ja és prou forta, creieu-me. No deixeu per als coprínceps només els honors. Un mal resultat tampoc seria un honor per a ells. El mateix Consell d'Europa ens ha recomanat un canvi progressiu. Si cal avançar més o cal canviar de direcció, els andorrans de demà ja ho veuran.*

*La responsabilitat, que compartim, impressiona. I més quan és històrica. A mi i a vosaltres, molt il·lustres senyors, ens ha tocat aquesta hora gràvida de futur, incertesa i esperança. I confio que malgrat que hem de suportar els núvols pesats i grisos de les tensions que porten un canvi polític, també ens tocarà aviat els raigs brillants del sol ixent. En ma vida, com més gran em faig, més aprenc a descobrir la mà de la Providència. I amb l'ajut de Déu, que no ens faltarà, endavant.*

*I com que estic segur que ja arribem al terme, que aquesta quantitat de 900 pessetes que m'heu lliurat, Sr. Síndic, com a paga de la qüestió, serà la darrera, deixeu-me que, simbòlicament, com qui sembla una llavor, la destini a constituir un fons inicial d'una fundació, l'objecte de la qual serà "vetllar per tal que a Andorra es respectin l'Estat de dret i els drets de l'home".*

*Senyors síndic i subsíndic, senyor cap de Govern, senyors consellers, amics tots els que enguany us heu aplegat per acompanyar-nos, entre tots, i ben a prop del nostre poble, fem una Andorra més forta i més humana, fem una Andorra més lliure. Visca Andorra !*

*Palau episcopal*

*La Seu d'Urgell, 12 de novembre de 1992.*

## Document annexe 7 : L'Andorre est-elle un État?

## La position française : la doctrine

"Préface", par Charles Rousseau. Bertrand Bélinguier, *La condition juridique des Vallées d'Andorre*. Paris, 1970.

## PRÉFACE

Parmi les collectivités minuscules qui relèvent du droit international Andorre occupe une place à part. L'ancienneté de son statut, le caractère encore profondément féodal de ses structures, l'originalité de ses rapports avec les deux États limitrophes devaient tout naturellement attirer l'attention des spécialistes sur une situation juridique complexe à plus d'un titre et qui, pour beaucoup, reste un anachronisme. Encore est-il juste d'observer que, spécialement dans la littérature française — si l'on excepte les analyses pénétrantes du professeur Ourliac, que sa formation d'historien du droit prédisposait à une approche réaliste du problème — les travaux relatifs aux Vallées d'Andorre relevaient dans l'ensemble, il faut bien le dire, moins de la science juridique que du folklore ou de l'information touristique. Quant aux décisions des tribunaux judiciaires français, elles continuent de se signaler par une méconnaissance à peu près générale du particularisme andorran et, ce qui est plus grave, par une ignorance persistante des données élémentaires du droit international public.

Le grand mérite de l'ouvrage que présente aujourd'hui M. Bertrand Bélinguier est d'avoir rompu avec cette trop longue tradition et d'avoir résolument abordé le problème de la condition juridique des Vallées d'Andorre en le replaçant d'abord dans sa perspective historique, trop souvent négligée par les internationalistes, et en confrontant le caractère spécifique de ce statut avec les réalités contemporaines, notamment dans l'ordre économique.

L'enquête à laquelle a procédé l'auteur sur place est d'ailleurs le garant du réalisme de son analyse, qui est bien autre chose qu'un travail d'érudition pure. L'un des passages les plus neufs et les plus révélateurs de la thèse de M. Bélinguier est l'interprétation qu'il donne de l'Edit de réunion promulgué par Henri IV en juillet 1607 et de l'Edit de Louis XIII daté du 19 octobre 1620 qui, ayant fait passer selon l'expression de l'auteur « les droits de co-seigneurie des Vallées d'Andorre dans le domaine national », ont permis à tous les chefs d'Etat français de devenir les héritiers du comte de Foix. L'analyse est capitale, car elle a pour conséquence de réfuter l'interprétation en honneur dans la littérature espagnole, suivant laquelle la co-principauté d'Andorre serait demeurée dans le patrimoine personnel des Bourbons, leurs successeurs, de Bonaparte au général de Gaulle, n'ayant fait que s'octroyer des droits que ne justifiait aucune assise historique. La vérité est tout autre et il faut savoir gré à M. Bélinguier de l'avoir rétablie — sans passion inutile, mais avec la sérénité qui est la marque du savant.

On trouvera de même de fort utiles précisions dans les pages qui vont suivre sur les problèmes de la radiodiffusion — qui ont tenu une grande place dans l'évolution des rapports franco-andorrans au cours de ces dernières années — et sur le développement de l'économie des Vallées. Il faut enfin être reconnaissant à M. Bélinguier d'avoir affirmé avec force, conformément à la doctrine constante du Quai d'Orsay et contrairement aux efforts persistants du gouvernement espagnol, qu'il n'existe à Andorre qu'une seule autorité temporelle et que le co-Prince français est à cet égard l'unique détenteur de l'action internationale : l'exclusivité est ici la règle. La démonstration est péremptoire et devrait faire bonne justice de prétentions avancées au-delà des Pyrénées davantage pour des considérations de prestige que par respect de la vérité historique et juridique.

A tous ces points de vue l'ouvrage de M. Bélinguier apporte une contribution exemplaire à l'étude de la condition internationale d'Andorre, problème trop souvent mal connu ou méconnu, démontrant avec éclat qu'il n'existe pas de petits sujets pour un juriste digne de ce nom.

Charles ROUSSEAU,  
Professeur à la Faculté de Droit de Paris,  
Directeur de l'Institut des hautes études  
internationales.

## Dossier d'annexes 8 : La reconnaissance internationale de l'Andorre

### La naissance internationale de l'Andorre

"El naixement internacional de l'estat andorrà.", editorial, *El Temps*, València, 09/08/1993.

## El naixement internacional de l'estat andorrà

**H**i ha, en la vida política de les nacions, i sobretot d'aquelles que esdevenen estat, tot un seguit de rituals simbòlics. Són aquells actes, o cerimonials, que es reproduïxen, any rere any, i van cisellant la vinculació dels ciutadans amb la idea, sempre col·lectiva i unificadora, de l'estat. Aquest és un comportament propi de tot tipus de règim, en qualsevol moment de la història, però França ha estat la principal exportadora d'una concepció de la parafernàlia enlluernadora del poder. Després de l'hexàgon, tots els organismes estatals o parastatals posteriors a les revolucions burgeses han tingut en compte el ritual, que ha estat sempre un instrument de credibilitat i confiança entre el poble i els seus líders. Sempre que els líders, al marge del sistema polític que els condiciona, siguen capaços d'anar més enllà del gest. El 28 de juliol de 1993, al recinte de l'ONU, Òscar Ribas va encarar la història amb sentit d'estat. A la francesa. Aquesta va ser la primera lliçó –i la més transcendental– de l'estat modern andorrà.

Andorra, un país fins ara invertebrat, que patia l'estranya articulació d'un protectorat bicèfal, ha fet un pas endavant que molts dels seus ciutadans encara no han entès del tot. La retòrica sobre la transformació del residu feudal en país constitucional i l'accés dels andorrans a tots els ressorts del poder estatal, es queda simplement en retòrica si no s'acompanya d'actes que facen entendre la grandesa implícita d'aquest procés de transformacions. Parlem de l'adquisició d'un sentit d'estat. L'ingrés a l'ONU era fonamental perquè significava la confirmació internacional del nou paper d'Andorra i servia per remarcar el caràcter original, únic, d'un esdeveniment que convertia el Govern andorrà –un executiu amb els poders encara molt retallats– en la representació sobirana del poble andorrà.

Però tota aquesta estratègia de confirmació internacional, que és, alhora, pedagogia interna, ha tingut un valor afegit. Un element nou

ha transformat un ritual excepcional però previsible en un acte d'afirmació –i de reflexió– que depassa, de lluny, les expectatives creades. Damunt la tarima de l'ONU, Òscar Ribas va relligar una idea d'Andorra que sorprèn, justament, per la seua ambició conceptual: un país de la vella Europa que cerca la integració amb la nova Europa, orgullós de les seues dimensions i del seu caràcter, un estat que aposta per l'internacionalisme perquè se sent segur del seu passat i del seu futur, un col·lectiu humà, en definitiva, que confirma, davant del món, les seues arrels catalanes i comparteix, sense embuts, una mateixa cultura en un sol espai geogràfic: els Països Catalans.

Andorra, tot just eixida de la rèmora parroquialista, expressava una idea d'estat plenament contemporània on la identitat ja no es construeix sobre la negació i la sospita, sinó sobre la seguretat d'una història, d'una llengua i d'un desig comú de benestar. Sense pors ni recels, Òscar Ribas va donar als andorrans la credibilitat que molts no havien imaginat tot donant a l'acte una força emotiva excepcional que tothom va poder percebre. Després del discurs d'Òscar Ribas, el reconeixement internacional d'Andorra és molt més que simple retòrica. Des del 28 de juliol, el país dels Pirineus no és una acumulació caòtica de botigues i pistes d'esquí. És un país que ha decidit creure en ell mateix. I ara podrà demostrar-ho.



## Dossier d'annexes 8 : La reconnaissance internationale de l'Andorre

### Le discours d'Òscar Ribas devant les Nations Unies

"Discurs del cap de govern d'Andorra, Òscar Ribas, a l'Assemblea General de les Nacions Unides, 28 de juliol del 1993.", *El Temps*, València, 09/08/1993.

Senyor President,  
Senyor Secretari General,  
Digníssims representants dels Estats,  
Senyores i Senyors,

Avui és un dia històric per a Andorra. El meu Estat ha estat admès com a membre de l'Organització de les Nacions Unides; hem vingut aquí, a Nova York, per hissar la nostra bandera junta amb la dels altres Estats. Culminen així moltes de les aspiracions del nostre poble i tot un procés de serena i tenaç transformació. Andorra ja no és un vestigi del dret feudal i medieval, sinó un Estat homologat segons els criteris del dret internacional modern. I d'aquesta manera s'ha tancat tot un secular procés de formulació jurídica que es va iniciar amb els pariatges, ara fa més de set-cents anys, i ens ha conduït a la cerimònia que estem vivint.

En aquest moment, i en aquesta ocasió, és just que ho faci, i així ho faig, que tingui un especial record pels nostres dos caps d'Estat, els Excel·lentíssims Coprínceps que han impulsat, col·laborat i acceptat la modernització institucional; i per a tots aquells dels meus conciutadans que des de l'any 1925, amb un primer intent d'aproximació a la Societat de Nacions, han lluitat per fer possible que aquest acte se celebrés.

Permetin-me, també, que els digui que, per a mi personalment, és un altíssim honor el fet de representar avui i aquí el poble andorrà i que en considero molt privilegiat de viure aquest moment i complir aquest deure tan gratificant. Perquè avui, en assolir aquesta fita, Andorra obté els objectius de normalització i d'integració a la comunitat internacional als quals moltes persones de la meva generació i jo mateix hem dedicat els millors anys de la nostra vida.

Vull expressar el sincer agraïment al Consell de Seguretat i al Secretari General pel suport que ens ha estat atorgat en la tramitació de la nostra entrada. I de manera molt singular, vull fer constar la nostra viva i profunda gratitud als excel·lentíssims representants de la República francesa i del Regne d'Espanya que, de fet, apadrinen avui l'ingrés de la meva nació. Els prego que facin arribar als seus governs respectius l'expressió dels nostres sentiments que són els que tradicionalment han marcat la nostra franca i lleial col·laboració, que estic segur que no solament es mantindrà, sinó que encara s'enfortirà en el futur. I també estic convençut que, de manera semblant, es consolidarà la nostra integració en tot allò que la Comunitat Europea representa, perquè territorialment hi estem enclavats, però filòsoficament i com a model de societat, volem igualment estar-hi immersos.

Som un estat petit, però conscient del valor d'allò que és autèntic i que, en un món segons com desmesurat, la dimensió reduïda pot significar una aportació positiva d'equilibri i convivència. Quina hauria d'ésser la talla ideal d'un estat? Evidentment, ni l'economia ni la ciència política no poden donar l'adequada resposta. Aristòtil nota, en la seva *Política*, que el volum de la *polis* ha de permetre que tothom conegui el caràcter dels altres; el territori, segons diu, ha de poder contemplar-se en la seva totalitat des del cim d'una muntanya: Andorra respon a aquestes característiques humanes i geogràfiques.

Amb altres microestats del món, temem més el gegantisme polític com més lligats

estem a la noció de mesura i a l'accessibilitat del fet polític, una de les característiques dels nostres costums que s'ha de salvaguardar: perquè encara creiem d'actualitat que "l'home és la mesura de totes les coses". En un món que ha de lluitar per la pau, em sembla que hi ha un espai per als qui hem optat per conviure i no imposar. I, per tant, Andorra té el decidit propòsit de fer, tan modestament com és vulgui, a escala de les seves possibilitats, aquesta contribució a la pau i a la cooperació mundial i també a la del seu antic i present amor per la llibertat.

Recordo, Senyor President, que el meu país no ha sofert cap guerra des del segle tretzè.

Som un estat que no té riqueses naturals. No té cap força ni més riquesa que la seva gent. Som un Estat del Pirineu, aquesta muntanya d'Europa que no separa, sinó que és un lloc de trobada. Estimular el desenvolupament econòmic del Pirineu és una prioritat que respon a criteris de benestar, prosperitat i qualitat de vida, però també, a part de les consideracions de justícia i solidaritat, a la necessitat de fixar i retenir les poblacions autòctones de la muntanya per raons d'interès general, com la conservació de la natura. Andorra no és, però, una zona deprimida. Sempre ha estat capaç d'adaptar-se a les noves circumstàncies per aconseguir un elevat nivell de renda. Amb l'adopció de la nostra Constitució de forma democràtica i l'obertura de participació en el món internacional que iniciem en aquest acte d'avui, Andorra mira el futur amb optimisme, i ho fa confiant en les seves capacitats i esperances, en les noves oportunitats que té al seu abast.

En realitat som una vall. I la vall és una forma de vida. És casa, aigua i habitatge i, per tant, una comunitat a mida de la persona i de la família. Tal com les grans valls del Ganges o del Nil han estat el bressol de grans civilitzacions, la nostra petita vall del Valira també ha decantat, a través de segles, una identitat nacional que no s'ha fet contra res no contra ningú.

Ans el contrari, hem estat sempre un país d'acollida i una vall oberta a tothom qui hi ha vingut. És precisament des de la nostra identitat que volem l'aportació de la nostra personalitat col·lectiva. Perquè identitat i universalitat són perfectament compatibles i juntes constitueixen la sòlida base de l'intercanvi de cultures, fonament necessari per a bastir un món de pau i llibertat. És per això que per a obrir-se a la projecció exterior, convé donar, primer, cohesió a la pròpia identitat. Tenim ben clar que per a fer les coses i comunicar-les cal ser cosmopolites i poliglots; però també que, per a ser, cal aprofundir en les pròpies arrels. I les nostres són les de la cultura catalana. El català és el nostre idioma oficial. És en la llengua de Ramon Llull, Ausiàs Marc i Salvador Espriu, la que es parla des de Fraga (a l'Aragó) fins a Maó (a l'illa balear de Menorca) i des de Salses (al Rosselló francès) fins a Guardamar (a les terres meridionals del País Valencià), és en aquesta llengua, la catalana, que he vingut davant aquesta assemblea a parlar de pau, llibertat i fraternitat.

Permeti'm que acabi citant la llegenda que figura en el nostre escut nacional: *Virtus Unita Fortior* ("l'acció o la força unida és més forta"), que s'adiu als objectius que s'han fixat les Nacions Unides.

Moltes gràcies.

Òscar Ribas

Cap del govern d'Andorra

## Dossier 8 : La reconnaissance internationale de l'Andorre

### L'Andorre nous assume tous

"*Andorra ens assumeix a tots.*", article de Joan Becat, *Diari d'Andorra*, Andorra la Vella, 04/09/1993 (reprenant un article paru le 20/08/1993 dans le journal de l'UCE de Prada).

## ANDORRA ENS ASSUMEIX A TOTS

Joan Becat



Lletres de Prada

Andorra és el país estrella de l'any 1993 als Països Catalans, deixant molt lluny enrera, per a mi, les peripècies de la política interior espanyola o qual-sevol altre esdeveniment que ens afecti directament. El 28 de juliol, Andorra va entrar com a membre de ple dret a les Nacions Unides. No va per broma. Amb Andorra, el català existeix d'ara endavant jurídicament com a llengua reconeguda internacionalment, cosa que no va aconseguir Catalunya amb tot el seu pes ni cap altre país català. Ens obre portes i possibilitats a tots, tant a Catalunya Nord (on el català podrà entrar com a llengua i als instituts) com al sud (com l'estat espanyol podrà reconèixer el català a l'ONU i no a casa seva?).

Podem pensar que ser un microestat a l'ONU és un fet curiós i anecdòtic. No us ho creieu. Els micro o petits estats —un terme fa referència al tamany, l'altre a la població: menys de 400.000 habitants— són molts a les Nacions Unides. En total 39 dels 184 membres, o sigui més del 20% dels escons per només onze milions d'habitants en conjunt: un a la creació, el Luxemburg, disset després, sobretot deguts a la descolonització, uns catorze més als anys 70-80, i els altres recentment. L'any 1993 només en quedaven uns deu a fora, dels quals dos a Europa, a Andorra i al Vaticà. Però aquest que, en principi, podria entrar-hi ja que la pau i la universalitat són els seus objectius actuals, no sé si ho vol ni si compleix els requisits que es van demanar, segons diuen, a Andorra: constitució, representació democràtica dels ciutadans, etc.

TV3 va tenir l'encert de transmetre en directe la cerimònia. Això fa que de gairebé tota l'àrea catalana es va poder veure un cap d'estat dirigir-se exclusivament en català a l'Assemblea internacional. Va durar un quart d'hora, que és molt, car habitualment es dona cinc o deu minuts. Suposo que els representants dels estats francès i espanyol, els padrins d'Andorra a l'ONU, li van deixar el temps

de paraula que se'ls havia concedit per donar-li la benvinguda. Tota una elegància... o per sortir-se del pas? D'elegància dels ambaixadors francès i espanyol, ni gens ni mica. Descaradament barroers: van escoltar el discurs d'Òscar Ribas Reig amb els auriculars de la traducció simultània posats, quan se'ls havia procurat per endavant les traduccions. Ja se sap que els francesos no saben llengües, però per a l'espanyol, ho vaig sentir com una ofensa als deu milions de ciutadans amb llengua estatutària catalana que també representava. Però deixem aquesta gent, que no em representaven ni l'un ni l'altre, per Òscar Ribas que aquest dia va ser de veritat el meu representant.

Quan passen moments com aquests, i quan tu t'estimes fort el teu país, tens por que se'n doni una mala imatge a través del discurs o del to de qui parla. Por del ridícul o de no ser a l'altura de la situació. Entre altres defectes, pecar per l'orgull desmesurat de qui s'ho veu guanyat, o voler deixar creure, per quedar bé, que la realitat és altra que la crua realitat. Doncs no va ser així. El Cap de Govern d'Andorra va pronunciar un discurs tan digne com ben estructurat, mesurat i alhora de contingut fort, amb paraules entenedores, per resumir, clar i català. La premsa el va reproduir i us aconsello de guardarlo, que és història nostra.

Senzillament, va explicar què era Andorra i quins valors s'hi respectaven. "Som un Estat petit, però conscient del valor d'allò que és autèntic i que, en un món segons com desmesurat, la dimensió reduïda pot significar una aportació d'equilibri i de convivència", afegint "recordo, Senyor President, que el meu país no ha sofert cap guerra des del segle XIII", o encara "som un estat que no té riqueses naturals; no té cap força ni més riquesa que la seva gent".

Va acabar amb unes paraules precises i depurades, molt fortes per a tots nosaltres a l'UCE i als Països Catalans, desacomplexades i sense ambigüitats, sense els embolics habituals de molts polítics nostres. Després d'afirmar la identitat andorrana, "que no s'ha fet contra res ni ni contra ningú", i després de manifestar la voluntat de ser una vall oberta, "perquè identitat i universalitat són perfectament compatibles", va concloure amb aquestes paraules que sonaven, en català aquesta vegada i dins el mateix recinte, com un eco al "*I am catalan*" del mestre Pau Casals: "Cal aprofundir en les pròpies arrels. I les nostres són les de la cultura catalana. El català és el nostre idioma oficial. És en la llengua de Ramon Llull, Ausiàs Marc i Salvador Espriu, la que es parla des de Fraga (a l'Aragó) fins a Maó (a l'illa balear de Menorca) i des de Salses (al Rosselló francès) fins a Guardamar (a les terres meridionals del País Valencià). És en aquesta llengua, la catalana, que he vingut davant aquesta Assemblea a parlar de pau, llibertat i fraternitat".



# La révolution politique de l'Andorre, 1973-1993.

## Bibliographie

A.D.A. *Per l'Andorra del demà*. Agrupament Democràtic d'Andorra, Andorra la Vella, 1978, 48p., 21cm.

ADELLACH BARÓ, Bonaventura. *Realitats andorranes i objectius*. Editorial Casal i Vall, Andorra la Vella, 1973, 257p., 6 mapes plegats.

ADELLACH BARÓ, Bonaventura i GANYET SOLÉ, Ramon. *Estadístiques de les Valls d'Andorra*. M.I. Consell General, Andorra la Vella, 1977. 376p., 22cm. 1 mapa 1/50.000.

AMIGO, Elida, MORELL, Antoni. *Andorra, 693 anys després*. Pròleg de Baltasar Pòrcel. Edicions Casal i Vall. Col·lecció Andorra avui, nº 1, Andorra, 1971, 374p.

ANDORRA, Consell General. *Decret relatiu als drets polítics de les dones andorranes*. M. I. Consell General, Andorra la Vella, 14 d'abril de 1970. Decret sobre la majoritat legal i política. 2 de juliol de 1971.

ANDORRA, Consell General. *Exercici 1978. Pressupost*. Editorial Casal i Vall, Andorra la Vella, s.d., 61p., 21cm.

ANDORRA, Consell General. *Memòria de Reforma Institucional*. Publicacions del M. I. Consell General, Andorra la Vella, 1978, 96p., 21,5cm.

ANDORRA, Consell General. Lleis o decrets especialment importants: *Decret sobre la Reforma de les Institucions*, 15/01/1981. *Decret sobre Procediment penal*, 18/01/1984. *Reglament del Consell General*, 24/07/1984. *Llei d'organització de l'Administració General*, 24/05/1985. *Codi de l'Administració*, 10/04/1989. *Instal·lació del Tribunal Administratiu i Fiscal*, 01/10/1991.

ANDORRA, Consell General. *Constitució del Principat d'Andorra. Projecte*. Edita Consell General de les Valls d'Andorra, Andorra la Vella, 1993, 27p., 28cm. >>> El text de la constitució proposada al referèndum del 14 de març del 1993.

ANDORRA, Consell General. *Una Constitució per a Andorra*. Edita Consell General de les Valls d'Andorra, Andorra la Vella, 1993, 12p., 28cm. >>> La presentació i el comentari oficials de la

constituïció proposada al referèndum del 14 de març del 1993. Aquest fascicle, junt amb el text de la constituïció, va ser enviat a cada elector.

ANDORRA, Govern. Discurs-programa del Cap de Govern pronunciat davant del M.I. Consell General, el dia 15 de gener de 1982. Andorra la Vella, Casa de la Vall, 1982.

ANDORRA, Govern. *Butlletí Oficial*. Impremta Solber, Andorra la Vella, des de gener 1989, 29,5cm.

ANDORRA, Govern. *Discurs de programa del Cap de Govern presentat al M.I. Consell General, el dia 11 de maig de 1989*. Andorra la Vella, Casa de la Vall, 1989, 48p., 29,7cm.

ANDORRA, Govern. *Projecte d'Acord entre la Comunitat Econòmica Europea i el Principat d'Andorra*. Edicions del Butlletí oficial, Andorra la Vella, 1989, 20p., 29,5cm.

ANDORRA, Govern. *Recull estadístic general de la població d'Andorra 1989. Primers resultats*. Andorra la Vella, 1989, 48p., 30cm.

ANDORRA, Govern. *Discurs-Programa del M.I. Cap de Govern. Presentat al M.I. Consell General en la seva sessió extraordinària del 6 de febrer de 1990*. Andorra la Vella, Govern, Butlletí Oficial, 1990, 23p., 29,7cm.

ANDORRA, Govern, Conselleria d'Agricultura, Comerç i Indústria. *Estadístiques*. Andorra la Vella, 29,5cm. >>> Recull estadístiques i dades sobre comerç, indústria, energia, climatologia i transports. Any 1985. Impremta Principat, Encamp, 1986, 223p., 29,5cm. Any 1986. Sense lloc ni data, 386p., 29,5cm. Any 1987. Impremta Principat, Encamp, 1988, 205p., 30cm. Any 1988. Impremta Principat, Encamp, 1989, 248p., 30cm.

ANDORRA, Govern, Conselleria d'Educació i Cultura. *El català llengua oficial d'Andorra*. Andorra la Vella, s.d., 4p., 21cm.

ANDORRA, Govern, Conselleria d'Educació i Cultura. *Estadístiques escolars*. Andorra la Vella, des de 1974, 21m. >>> Primer realitzat i multicopiat per l'Assessoria Pedagògica del M.I. Consell General i després del 1981 pel Govern d'Andorra.

ANDORRA, Govern, Conselleria d'Educació i Cultura. *Informe tècnic sobre l'educació a Andorra*. Andorra la Vella, 1988. Veure: J. P. BRONCKART.

ANDORRA, Govern, Conselleria d'Educació i Cultura. *Annals de la V Universitat d'Estiu, Andorra, 1986*. Andorra i la Comunitat Econòmica Europea. Andorra la Vella, 1990, 472p.

ANDORRA, Govern, Conselleria de Serveis Públics. *Recopilació. Ordinacions, decrets, acords, avisos, lleis, reglaments del M. I. Consell general, M. I. Govern, i jurisprudència de les M. I. Delegacions permanents. 1866/1988*. Impremta Solber, Andorra la Vella, 1989, 3 volums: Vol. I 1866/1967, 1170 + 11p. d'índex cronològic, Vol. II 1968/1984, 171309 + 5p. d'índex, Vol. III 1985/1988, 311397 + 15p. d'índex, 29,5cm.

ANDORRA, Govern, Conselleria de Serveis Públics. *Memòria de gestió 1986-1988*. Impremta Principat, Andorra la Vella, 1989, 138p., 29,5cm.

ANDORRA, Govern, Conselleria de Treball i Benestar Social. *Estadístiques de població. Andorra la Vella, des de 1977*, 21cm. >>> Primer realitzat i multicopiat pel Departament de Població del M.I. Consell General i després del 1981 pel Govern d'Andorra.

ANDORRA, Govern, Conselleria de Treball i Benestar Social. *Butlletí informatiu. Planificació i programes de salut*. Andorra la Vella, publicació trimestral des de 1987, 8p, 29,5cm.

*Andorra Guia*. Revista setmanal. Impremta Envalira, Andorra la Vella, 21cm. >>> Autoritzada el 14/04/1987. Temes: Actualitat. Fou notícia. Televisió. Cinemes. Restaurants. Guia salut. Agenda.

*Andorra Magazine*. Publicació periòdica. Andorra la Vella, maig 1970 a 1975.

*Andorra. Miscel·lània cultural, esportiva i turística*. Revista, Andorra, 1960.

*Andorra 7. Revista setmanal d'informació general.* Andorra la Vella. Comença a l'octubre del 1978.

*Andorre. 1278-1978. Commission chargée des Actes du 7e centenaire de la signature des Paréages*, sense lloc ni data (Perpinyà, 1978), 182p., 29cm. Multicopiat. >>> Dossier de premsa sobre Andorra, diversos col·laboracions: país, història, institucions, serveis públics, vida econòmica i cultural.

ARMENGOL, Antoni i BENET, Claudi. *Etude sur les travailleurs frontaliers en Principauté d'Andorre*. Universitat de Perpinyà, 1979, 52p., 29,7cm. Mecnografiat. Treball de D.E.A. d'Estudis Andorrans, director Jordi ESTIVILL.

ARMENGOL, Lúdia, BATLLE, Mònica i GUAL, Ramon. *Materials per una bibliografia d'Andorra*. Institut d'Estudis Andorrans, Centre de Perpinyà, edicions Terra Nostra, Arles, 1978, 10 p., 2 cm.

ARMENGOL, Lúdia, MAS, Manuel, MORELL, Antoni. *El Consell General (1692-1979). Recull cronològic dels Patricis andorrans*. M. I. Consell General, Andorra la Vella, impremta Grafinter, sense data (però del mes d'agost), 378p, 22cm.

ARMENGOL I VILA, Lúdia. "Els arxius Nacionals d'Andorra." *Quaderns d'Estudis Andorrans*, nº 1, edicions Cercle de les Arts i de les Lletres, Andorra la Vella, 1976, 107-112, 24cm.

ARMENGOL I VILA, Lúdia. *Una mostra del nostre llegat històric. 600 fets institucionals, econòmics i socials*. Edita L. Armengol, col·lecció Història d'un poble, nº1. Andorra la Vella, 1985, 159p, 22cm.

ARMENGOL I VILA, Lúdia. *Aproximació a la història d'Andorra*. Centre de Perpinyà, Institut d'Estudis Andorrans, impremta Grafinter, 1983, 44p., 23,5cm. >>> És el text que encapçala Andorra fa temps, edicions Terra Nostra, Prada, 1978, i extractes dels textos dels dossiers pedagògics Institucions Andorranes, 1978, i Els Coprínceps i els seus serveis, 1980.

ARMENGOL I VILA, Lúdia. *Aproximació a la història d'Andorra*. Institut d'Estudis Andorrans, Centre de Perpinyà, impremta Grafinter, Andorra la Vella, 1989, 97p, 24cm.

ARMENGOL I VILA, Lúdia. *Approche à l'histoire de l'Andorre*. Institut d'Estudis Andorrans, Centre de Perpinyà, Andorra la Vella, 1989, 97p, 24cm. Traduït del català per Lúria Schmitt.

ARMENGOL VILA, Lúdia, BECAT RAJAUT, Joan, CAMIADE DE BONS, Martina. Recull pedagògic nº 2. Institucions Andorranes. Institut d'Estudis Andorrans, Centre de Perpinyà, edicions Terra Nostra, Arles, 1978, 23p., 24cm, 15 diapositives.

ARMENGOL VILA, Lúdia, BECAT RAJAUT, Joan, CAMIADE DE BONS, Martina. Recull pedagògic nº 4. *Els Coprínceps i els seus serveis*. Institut d'Estudis Andorrans, Centre de Perpinyà, edicions Terra Nostra, Arles, 1980, 27p., 24cm, 15 diapositives.

ARMENGOL VILA, Lúdia, MAS RIBÓ, Manel, MORELL MORA, Antoni. *Resum de cronologia andorrana*. Assessoria Pedagògica del M. I. Consell General, Andorra la Vella, 1975.

ARMENGOL VILA, Lúdia, MORELL MORA, Antoni. "L'ensenyament a Andorra." *Bilingüisme i Educació, 2on seminari*. Edicions Teide, Barcelona, 1976, 127129.

ARMENGOL VILA, Lúdia, MORELL MORA, Antoni. "L'Andorranització de l'ensenyament." *Bilingüisme i Educació, 2on seminari*. Edicions Teide, Barcelona, 1976, 131134.

ARMENGOL VILA, Lúdia, MORELL MORA, Antoni. *Recull d'estadístiques escolars. 1974-1975*. Assessoria Pedagògica del M. I. Consell General, Andorra la Vella, 1975.

AVENÇ, L', revista. "Dossier: La invenció de la família catalana.", nº 132, 1989, 13-53, 28cm. >>> Dossier amb cinc articles de Jesús CONTRERAS, Andreu VIOLA, Ferran ESTRADA, Xavier ROIGÉ i Joan PRAT, tots critiquant o relativitzant el pairalisme i l'ideologia que hi va lligada. Pertanyen al grup d'antropòlegs catalans de l'ICA.

Avui. "Andorra". Diversos autors, col·leccionable del diari Avui, 20 fascicles hebdomadaris,

Barcelona, octubre 1990-febrer 1991, 320p., 29,5cm.

*Avui*. "Andorra. El País de l'esquí". 13 pàgines monogràfiques, Barcelona, 22/12/1984, 43cm.

BALLARÍN, Josep Maria. *Ai, Francesc, si aneu a les Valls d'Andorra*. Edicions Club de Butxaca, Barcelona, 1985, 92p., 17,5cm. >>> Novel·la.

BARATE, Claude i RIERA, Georges. *Le dépassement des contradictions en Andorre. Un scénario de l'impossible?* Universitat de Perpinyà, *Institut de Recherches Sociales*, quadern nº 14, Perpinyà, 1980, 47p.

BARÓ, Ladislau. "La política d'immigració a Andorra (1980-1989)." *Els moviments migratoris a Andorra. 2a Diada andorrana a l'UCE de Prada*. C.R.E.C. i S.A.C., edicions Maià, Andorra la Vella, 1991, 101-109, 24cm.

BARTOMEU CASSANY, Jaume, MAS RIBO, Manel i MORELL MORA, Antoni. *L'estat andorrà. Recull de textos legislatius i constitucionals d'Andorra*. Edició Congrés de Cultura Catalana, Barcelona, 1977, 79p., 21cm.

BASTIDA I ARENY, Roser. *Cent anys d'ensenyament a Andorra*. Andorra la Vella, 1987, 128p., 22cm.

BECAT, Jean. "Dynamique urbaine en Andorre, problèmes de recherche." *La ville en pays languedocien et catalan de 1789 à nos jours*. Centre d'Histoire contemporaine du Languedoc méditerranéen et du Roussillon, Montpellier, 1982, 341-350, 24cm.

BECAT, Jean. "L'Andorre, pays catalan d'économie ouverte entre la France et l'Espagne." *Revue Géographique des Pyrénées et du SudOuest*, t. 622, abril-juny 1991: *Andorre*. Tolosa, 1992, 151-168, 24cm.

BECAT, Joan. *Atlas d'Andorra, Primer volum*. Centre d'Estudis Andorrans de la Universitat de Perpinyà, Institut d'Estudis Andorrans, edicions Terra Nostra, Arles, 1980, 39 làmines, 47x32cm.

BECAT, Joan. "L'ensenyament a Andorra: to be or not to be." Article dins el diari *Avui*, Barcelona, 11/12/1989.

BECAT, Joan. "Andorra crea estructures de gestió i materialitza la seva existència com a estat." *Andorra. Estat, Institucions, Societat. 1era Diada andorrana a l'UCE de Prada*. C.R.E.C. i S.A.C., edicions Maià, Andorra la Vella, 1990, 95-105 i 130-131 (documents), 23,5cm.

BECAT, Joan. "Introducció als moviments migratoris i evolució de la població a Andorra." Article dins *Els moviments migratoris a Andorra. 2a Diada andorrana a l'UCE de Prada*. C.R.E.C. i S.A.C., edicions Maià, Andorra la Vella, 1991, 120, 23,5cm.

BELINGUIER, Bertrand. *La condition juridique des vallées d'Andorre*. Edicions Pédone, Paris, 1970, 344p., 23cm. >>> Publicació d'una tesi de dret defensada a París. La posició francesa sobre les institucions i la representació internacional d'Andorra. Prefaci contundent del professor Charles ROUSSEAU, director de l'Institut d'Alts Estudis Internacional parisenc, afirmant sobre Andorra la doctrina del Quai d'Orsay (seu del ministeri francès d'affers exteriors).

BELINGUIER, Bertrand. "Le régime politique et international des Vallées d'Andorre." *Les problèmes actuels des Vallées d'Andorre*. Edicions Pédone, Paris, 1970, 88-118.

BERTIN, Paul. *Les relations économiques et financières de la France et du Val d'Andorre*. Ecole Nationale d'Administration, Paris, 1950, 54p. Memòria mecanografiada.

BRICALL, Josep Maria, i altres. *Estructura i perspectives de l'economia andorrana*. Edicions 62, Barcelona, 1975, 503p., 21cm. *Estructura i perspectives de l'economia andorrana. Anexos documentals*. Edicions 62, Barcelona, 1975, 620p. >>> Una obra bàsica i de referència obligada, que recull materials inèdits o elaborats pels autors, i presenta el primer estudi exhaustiu i estructurat de l'economia andorrana.

BRICALL, Josep Maria. "L'economia andorrana." *Actas del VII Congreso Internacional de*

*Estudios Pirenaicos*. Edició: Instituto de Estudios Pirenaicos, Jaca, 1976, 101108.

BRUTAILS, Jean Auguste. *La coutume d'Andorre*. Edicions Casal i Vall, col·lecció Monumenta Andorrana, nº 1, Andorra la Vella, 1963, 2a edició, XVI + CLXIII + 384p., 24cm. >>> Reedició del llibre del 1904. Abundants elements sobre casa, família, gestió del territori, societat.

CAMIADÉ, Martina. "L'ensenyament a Andorra." *Andorra. Estat, Institucions, Societat. 1era Diada andorrana a l'UCE de Prada*. C.R.E.C. i S.A.C., edicions Maià, Andorra la Vella, 1990, 5573, 24cm.

CAMIADÉ, Martina. "Evolució econòmica i social d'Andorra i migracions a les èpoques moderna i contemporània." *Els moviments migratoris a Andorra. 2a Diada andorrana a l'UCE de Prada*, C.R.E.C. i S.A.C., edicions Maià, Andorra la Vella, 1991, 81-90, 24cm.

CAMPS, Carles. *La articulación exterior de la formación social andorrana*. Edicions de la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresarials, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 1975, 405p. Tesi doctoral d'economia.

CAMPS, Carles. "Dependència d'Andorra de cara a l'exterior. Una visió panoràmica." *Annals del Centre de Perpinyà de l'Institut d'Estudis Andorrans, 1980-1981*. Impremta Valls Neutres, Andorra la Vella, 1982, 2159 i 105-144, 24cm.

CASSANY I GRAU, Josep. *Memòries polítiques del senyor Josep CASSANY I GRAU (1830-1989)*. Lleida, 1989, 223p.

CATALÒNIA. *Andorra*. Revista Catalònia, nº 25, Centre Unesco de Catalunya, Barcelona, 1992, 48 p. >>> Número especial dedicat al Principat d'Andorra, amb 15 articles breus de diferents autors.

C.E.P. *Andorra en el context de la CEE*. Centre d'Estudis de Planificació, edició del Crèdit Andorrà, Andorra la Vella, 1983, 158p., 24cm.

COL·LEGI OFICIAL D'ARQUITECTES D'ANDORRA. *Informe sobre la qüestió de la vivenda al Principat d'Andorra*. Impremta Grafinter, Andorra la Vella, 1991, 55p., 24p. annexos, 21cm.

*Correu de la UNESCO, El. Les petites nacions. Una variada aportació cultural*. Número monogràfic d'aquesta revista mensual, nº 102, edició en català, Enciclopèdia Catalana, Barcelona, 1986, 40p., 30cm.

C.R.E.C. i S.A.C. *Andorra. Estat, Institucions, Societat. 1era Diada andorrana a l'UCE de Prada*. Edicions Maià, Andorra la Vella, 1990, 143p., 24cm. >>> Actes de la diada celebrada el 22/08/1988 a la Universitat Catalana d'Estiu de Prada.

C.R.E.C. i S.A.C. *Els moviments migratoris a Andorra. 2a Diada andorrana a l'UCE de Prada*. Edicions Maià, Andorra la Vella, 1991, 137p., 24cm. >>> Actes de la diada celebrada el 19/08/1989 a la Universitat Catalana d'Estiu de Prada.

DESCHEEMAKER, Jacques. "L'Andorre et les "Etats" exigus d'Europe." *Problèmes actuels des Vallées d'Andorre*. Edicions Pédonne, Tolosa, 1978, 187-200.

DESCHEEMAKER, Jacques. "Une frontière inconnue, les Pyrénées de l'Océan à l'Aragon." *Revue Générale de Droit International Public*. París, 1954, 239-277. >>> Tesi de dret.

DIARI D'ANDORRA, "Constitució del Principat d'Andorra. 700 anys d'història.", nº 570, 15/03/1993, suplement, 80p., 42cm. >>> Un número especial del Diari d'Andorra, l'endemà del referèndum que aprovà la Constitució. A més de les opinions de diversos protagonistes o comentaristes, destaca el llarg article de M.C. ORDUÑA, "A la recerca de la pròpia identitat política", sobre les negociacions i el procés constituent, p.7-45.

DOMMEN, Édouard i HEIN, Philippe. "Els petits estats i la comunitat internacional." *El Correu de la UNESCO. Les petites nacions. Una variada aportació cultural*. Número monogràfic, 102, edició en català, Enciclopèdia Catalana, Barcelona, 1986, 48, 30cm.

DOMMEN, Édouard i HEIN, Philippe. *States, Microstates and Islands*. 1985.

EDIMUNDO, edicions. *Atlas de les Valls d'Andorra*. Madrid, 1984, 60p., 8 mapes, 29cm.

*EL TEMPS*. Revista setmanal, València. Diversos articles sobre Andorra: Ramon AYMERICH: "Entre la inèrcia i el canvi. Andorra: el color dels diners." 25/04/1988, 814. / Ismael LÓPEZ et Esther ROIG: "Milers de milions escapen anualment via Andorra. L'evasió és catalana." 12/12/1988, 812. / Albert VICENT: "Els paradisos fiscals, a la caça de les grans fortunes. L'últim refugi." 27/11/1989, 8083. / Maria Carme GRAU: "AndorraCEE: Unió, però no absorció." 08/10/1990, 7881. / Francesc ROBERT: "Entrevista a Jaume Bartomeu." "Els coprínceps han de regnar però no governar." 08/04/1991, 2223.

FERRAS, Robert. "La coprincipauté d'Andorre." dins *Géographie universelle*, volum 2: *France, Europe du Sud*. Edicions Hachette-Reclus, Paris, 1990, 323-324.

FIÑANA, Antoni. "Les bases del sistema institucional actual andorrà." *Andorra. Estat, Institucions, Societat. 1a Diada andorrana a l'UCE de Prada*. C.R.E.C. i S.A.C., edicions Maià, Andorra la Vella, 1990, 1-28, 24cm.

FITER I VILAJOANA, Ricard. *Legislació administrativa andorrana. Consell General 1900-1973*. Edicions Casal i Vall, col·lecció Monumenta Andorrana, vol. 5, Barcelona, 1973, 996p.

FITER I VILAJOANA, Ricard. *Introducció al dret administratiu andorrà*. Edicions Casal i Vall, col·lecció Monumenta Andorrana, vol. 4, Andorra la Vella, 1974, 382p.

FITER I VILAJOANA, Ricard. *Llei comunal andorrana: noció de comuns i quarts. Sant Julià de Lòria. 1900-1978*. Sant Julià de Lòria, Barcelona, Tallers Gràfics Nuñez, 1979, 499p., 24cm.

FONT, Agustí. "Migració i problemàtica social." *Els moviments migratoris a Andorra. 2a Diada andorrana a l'UCE de Prada*, C.R.E.C. i S.A.C., edicions Maià, Andorra la Vella, 1991, 91-100, 24cm.

GANYET SOLÉ, Joan. "Població i territori: estat de la qüestió." *Jornades d'estudi sobre les àrees de muntanya*. Tremp. 1989. Generalitat de Catalunya, Departament de Cultura, Barcelona, 1990, 35-49, 18cm.

*Informacions*. Revista setmanal d'informacions generals, editada per Promocions Publicitàries, Andorra la Vella, 150 a 200p., 23cm. Dipòsit legal: 1980; autoritzada: 1975. Acompanyada d'una publicació diària: *Informacions*, de 32 p., des del 1991.

INSTITUT D'ESTUDIS ANDORRANS, Centre de Barcelona. *Annals*. Impremta Sertesa, Esplugues de Llobregat, 1980, nº 1, 50p., 21,5cm.

INSTITUT D'ESTUDIS ANDORRANS, Centre de Perpinyà. *Annals del Centre de Perpinyà de l'Institut d'Estudis Andorrans, 1978-1979*. Impremta Grafinter, Andorra la Vella, 1979, 99p., 24cm. / 1980-1981. Impremta Valls Neutres, Andorra la Vella, 1982, 171p. + 20p., 24cm.

LLOBET REVERTER, Salvador. *El Medi i la Vida a Andorra*. Col·lecció Andorra històrica i literària, nº 9, Editorial Promocions literàries, Andorra la Vella, 1986, 315p, 25cm. >>> Traducció en català de l'obra original *El medio y la vida en Andorra*, per Candí RENÉ I COSTAFREDA.

LLUELLES, Maria Jesús. *El espacio geográfico de Andorra*. Universitat de Saragossa, Facultat de Filosofia i Lletres, 1989, 1086p. Tesi de geografia, director Antonio HIGUERAS.

LLUELLES LARROSA, Maria Jesús. *La transformació econòmica d'Andorra*. Edicions de L'avenç, col·lecció Clio, nº 11, Barcelona, 1991, 690p., 21,5cm. >>> Publicació en català de la tesi doctoral defensada a la Universitat de Saragossa. Un llibre bàsic sobre l'economia andorrana, que actualitza i completa l'obra del 1975 de Josep Maria BRICALL.

MARGENAT, Assumpta. *Escapa't d'Andorra*. Edicions de la Magrana, col·lecció La Negra, 33, Barcelona, 1989, 168p., 18cm. >>> Une novel·la negra, una obra de ficció, però amb evocacions de paisatges, personatges i situacions prou encertats, que ajuden a entendre l'Andorra d'avui, encara que amb l'esquematisme propi d'aquest gènere literari.

MARQUÈS, Nemesi. *Lleis i resolucions dels Coprínceps i dels seus Delegats. 1900-1979*.

Edicions Casal i Vall, col·lecció Monumenta Andorrana, nº 7, Andorra la Vella, 1980, 400p., 24cm.

MARQUÈS, Nemesi. *La reforma de les Institucions d'Andorra (1975-1981)*. Impremta Virgili i Pagès, Lleida, 1989, 462p.

MOLES ARISTOT, Pere. *Andorra... sense co-prínceps?* Impremta Principat, Andorra la Vella, 1990, 85p., 21cm.

ORTIZ I DE PABLO, Carme. *Edició i impremta a Andorra de 1940 a 1980: recull bibliogràfic*. Barcelona, 1989, 2 volums, 621p., 29,7cm. Mecnografiat. >>> Important aportació bibliogràfica sobre andorra. Memòria de finals de curs de l'Escola Universitària Jordi Rubió i Balaguer de Biblioteconomia i Documentació, Barcelona, 1983.

OURLIAC, Paul. "Existe-t-il une nationalité andorrane?" *Mélanges Maury*, 1, París, 1960, 403-415.

OURLIAC, Paul. "La réforme des institutions andorranes." *Travaux de L'Institut d'Études Politiques*, Tolosa, 1968.

OURLIAC, Paul. "La réforme des institutions andorranes." *Problèmes actuels des Vallées d'Andorre*, edicions Pédone, París, 1970, 119-151.

PALAU MARTÍ, Montserrat. *Andorra. Ciutats i paisatges*. Premi MASPONS I CAMARASA 1966. Amb la col·laboració de Ferran PALAU MARTÍ. Biblioteca Selecta, nº 401, Edicions Selecta, Barcelona, 1967, 223p., 12 làm., 1 mapa pleg., 17,5cm.

PALAU MARTÍ, Montserrat. *Andorra. Le pays et les hommes*. Edicions Maisonneuve et Larose, París, 1978, 175p., 1 mapa.

PALAU MARTÍ, Montserrat. *Andorra: història, institucions i costums*. Andorra la Vella, 1987, 157p., 20p. de fotografies de Bartomeu REBÈS DURAN.

PARÍS TORRES, Enric. *Estudi sobre les institucions andorranes*. Edicions del M.I. Consell General, Andorra la Vella, 1980, 99p.

P.D.A. *Identitat abans que progrés. Propostes polítiques per a una Andorra amb futur*. Partit Democràtic d'Andorra, Andorra la Vella, 1982.

PETITBÓ, Amadeu. *Las relaciones sectoriales en la economía andorrana*. Universitat Autònoma de Barcelona, edicions Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Barcelona, 1975, 443p. Tesi doctoral de Ciències Econòmiques.

*Poble Andorrà. Informatiu independent*. Revista setmanal d'informacions generals, Andorra la Vella, 32p., 31.7cm. >>> Publicació diària de desembre 1974 a octubre 1977 (793 números), setmanal després d'octubre 1977 (nº 793). Dipòsit legal 1980.

POU i SERRADELL, Víctor. *Negociacions Andorra-Mercat Comú Europeu. Anàlisi i documentació entre Andorra i la C.E.E.* Edita Crèdit Andorrà, Andorra la Vella, 1986, 210p.

*Quaderns d'estudis andorrans*. Publicació periòdica, edita Cercle de les Arts i de les Lletres de les Valls d'Andorra, Andorra la Vella, número 1: 1976, 121p., 24cm.; nº 2: 1977; nº 3: 1978, 137p.; nº 4: 1979; nº 5: 1991, 191p. (5 articles). Parució irregular.

RATON, Pierre. *L'estatut internacional del Principat d'Andorra*. Edita Govern d'Andorra, Andorra la Vella, 1984, 74p.

*Revue Géographique des Pyrénées et du SudOuest*, t. 62, 2, abril-juny 1991, número especial: *Andorre*, Tolosa, 1992, 128p., 24cm. >>> Un fascicle monogràfic d'aquesta revista dedicat a Andorra, amb articles de sis autors: J. Becat, F. Guiraud, P.P. Métaillé, M. Poinard i A.L. Sanguin.

RIBERAYGUA DE STA COLOMA. *Andorra, Voluntad d'existència d'un poble*. Impremta Grafinter, Andorra la Vella, 1979, 233p., 24cm.

ROS, Francesca. "Població i migracions actuals." *Els moviments migratoris a Andorra. 2a Diada andorrana a l'UCE de Prada*, C.R.E.C. i S.A.C., edicions Maià, Andorra la Vella, 1991, 253p., 24cm.

SACOTTE, J.Ch. "Les vallées d'Andorre." Edicions La Documentation Française, col.lecció *Notes et Etudes Documentaires*, n° 4087, París, 1974, 24p., 27cm.

SANGUIN, André-Louis. *Les micro-Etats d'Europe (Andorre, Liechtenstein, Monaco, Saint-Marin), géographie économique et politique*. Universitat de Liège, 1973, 541p. Tesi de geografia.

SANGUIN, André-Louis. "L'Andorre, micro-Etat pyrénéen: quelques aspects de géographie politique." *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, t. 49, 4, Tolosa, 1978, 455-474, 24cm.

SANGUIN, André-Louis. "L'Andorre ou la quintessence d'une économie transfrontalière." *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, t. 62, 2, abril-juny 1991: Andorre. Tolosa, 1992, 169-186, 24cm.

SERRA, Yves. "La legislació andorrana sobre les societats comercials." *Annals del Centre de Perpinyà de l'Institut d'Estudis Andorrans, 1978-1979*. Impremta Grafinter, Andorra la Vella, 1979, 4452 i 9099, 24cm.

SOY, Antoni. "L'economia andorrana: Característiques estructurals i principals problemes actuals." *Annals*. Institut d'Estudis Andorrans, Centre de Barcelona, impremta Sertesa, Esplugues de Llobregat, 1980, n° 1, 3140p., 21,5cm.

TAILLEFER, François. "Un pôle d'immigration dans la haute montagne pyrénéenne: l'Andorre." *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, t. 55, 4, Tolosa, 1984, 421-440, 24cm.

TAILLEFER, François. *L'Ariège et l'Andorre, pays pyrénéens*. Edicions Privat, Tolosa, 1985, 203p., 24cm.

TAILLEFER, François. "Une ville-champignon dans les Pyrénées: Andorra la Vella-Escalades-Engordany." *Régions, villes et aménagement (Mélanges jubilaires offerts à Jacqueline Beaujeu-Garnier)*, edita el Centre de Recherches et d'Etudes sur Paris et l'Ile de France i Société de Géographie de Paris, París, 1987, 425-436.

TAILLEFER, François. "Le paradoxe andorran." *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, t. 62, 2, abril-juny 1991: Andorre. Tolosa, 1992, 117-138, 24cm.

TAPINOS, Georges. *Rapport sur l'immigration en Andorre au chef du gouvernement des vallées. Diagnostic et perspectives*. Fondation nationale des Sciences Politiques, París, 1987, 95p. Multicopiat.

VALLS, Àlvar. *La nova constitució d'Andorra*. Premsa Andorrana S.A., impremta Principat, Andorra la Vella, 1993, 111p., 21,5cm. >>> Presenta els antecedents, fa un repàs cronològic de les negociacions, dona el text de la constitució aprovada pel referèndum del 14 de març del 1993 i de diferents acords i cartes que van precedir.

*Valls d'Andorra. Al vent de Catalunya*. Revista cultural i informativa, publicació mensual, Andorra la Vella, 24/28p., 30cm, director Miquel LLADÓ. Autorització 1978, dipòsit legal 1980.

VIDAL I GUITARD, Josep Maria. *Institucions Polítiques i Socials d'Andorra*. Edicions Promocions Literàries, col.lecció Andorra Històrica i Literària, Andorra la Vella, 1984, 566p. >>> Traducció al català i edició de l'obra de l'any 1949.

VILA, Josep. "Creixement econòmic i immigració." *Els moviments migratoris a Andorra. 2a Diada andorrana a l'UCE de Prada*. C.R.E.C. i S.A.C., edicions Maià, Andorra la Vella, 1991, 616p., 24cm.

VILA I AMIGÓ, Marc. "El procés recent de reforma, etapes i balanç, mancances." *Andorra. Estat, Institucions, Societat. 1a Diada andorrana a l'UCE de Prada*. C.R.E.C. i S.A.C., edicions Maià, Andorra la Vella, 1990, 31-43, 24cm.



VILA RIBA, Marc. "Les fonts del dret a Andorra." *VII Congreso Internacional de Estudios Pirenaicos*, edicions Instituto de Estudios Pirenaicos, Jaca, 1976, 73-80, 24cm.

VILAR, Charles. "La reforma del dret de la nacionalitat andorrana." *Annals del Centre de Perpinyà de l'Institut d'Estudis Andorrans*, 1978-1979. Impremta Grafinter, Andorra la Vella, 1979, 30-43 i 76-89, 24cm.

VILAR, Pierre. *Vers un nouveau statut juridique des Vallées d'Andorre: la réforme constitutionnelle du 15 janvier 1981*. Universitat d'Ais-Marsella, Institut d'Estudis Polítics, Ais de Provença, 1985, 104p + anexos, 29,7cm. Mecnografiat. Memòria, director Charles CADOUX.

VIÑAS FARRÉ, Ramón. "El "Treaty making power" y la representación internacional del Principado de Andorra." *Revista Jurídica de Cataluña*, nº 2, Barcelona, 1976, 53-76, 24cm.

VIÑAS FARRÉ, Ramon. *La nacionalitat andorrana*. Edicions de l'Institut d'Estudis Andorrans, Andorra la Vella, 1980, 133p., 22cm.

VIÑAS FARRÉ, Ramon. *Nacionalitat i drets polítics al Principat d'Andorra*. Edicions Andorra Avui, La Seu d'Urgell, 1989, 224p., 24cm.

ZEMANECK, K. *Le statut international d'Andorra, situation actuelle et perspectives de reforme*. Edita M.I. Consell General, Casa de la Vall, Andorra la Vella, 1981, 187p., 29cm. >>> Informe realitzat a demanda del Consell general pel professor Zemanec, de la Universitat de Viena, l'any 1980, i traduït de l'alemany al francès per Ch. BILLAZ, A. LESSING i G. REINAGEL.



# **La révolution politique de l'Andorre, 1973-1993.**

## **Table des matières**

<b>L'économie, la société et les institutions andorranes</b>	<b>6</b>
Une croissance extraordinaire	
Les paradoxes de l'économie, de la société	
Une économie prospère et fragile	
Les déséquilibres de la population et du peuplement	
Les déficits sociaux	
<b>Réforme ou constitution?</b>	<b>17</b>
Le cadre précédent (1970-1980)	
La Réforme de 1981	
La demande de réforme	
Les hésitations et la préparation de la réforme	
La <i>Reforma</i>	
Les questions à résoudre et le nouveau débat	
La trop lente application de la réforme	
L'aggravation des tensions internes	
La remise en cause des pouvoirs des Coprinces	
L'accord avec la Communauté Européenne	

La nécessité vitale d'un accord  
 La négociation  
 Les contenus de l'accord  
 Les conséquences politiques de l'accord avec  
 la Communauté Européenne

## **Le temps des mutations . . . . . 55**

L'évolution positive de l'administration de l'État	
La création de services d'État	
L'administration centrale et le premier appareil réglementaire et législatif	
La conservation du patrimoine	
La gestion du territoire: un objectif économique et un instrument d'affirmation . . . . .	64
La situation de départ	
Va-t-on vers une gestion du territoire?	
Un instrument d'affirmation	
La gestion de la population . . . . .	70
Les déficits sociaux: les droits de la personne	
L'état civil, le mariage civil et le divorce	
La protection sociale et le logement	
Le droit d'association	
Le droit du travail et la reconnaissance des syndicats	
L'intervention directe des institutions européennes	
Les déficits sociaux: la nationalité . . . . .	81
L'accès limité à la nationalité	
Les <i>nats a Andorra</i>	
L'identité andorrane	
La formation et la communication . . . . .	87
L'intégration	
Langue officielle, langues parlées	
L'andorranisation	
La question de l'intégration	
Les déficits sociaux: l'enseignement . . . . .	94
Quatre systèmes d'éducation en concurrence	
Des possibilités d'évolution inutilisées	
Le coût de l'enseignement	
Les perspectives	
Les déficits sociaux: la communication	
La radio et la télévision	
Les télécommunications	

## L'information écrite

<b>La Constitution andorrane</b>	108
La négociation de la Constitution	
Les prémices	
Les premières négociations et le projet de Constitution	
L'interruption des négociations et l'assemblée constituante	
Les dernières négociations	
La Constitution et la mise en place des nouvelles institutions	
La Constitution de 1993	
Les questions non résolues	
La rapide mise en place des nouvelles structures	
L'évolution des idées et des pratiques politiques	
<b>La reconnaissance internationale de l'Andorre</b>	140
L'Andorre est-elle un État?	
La stratégie des petits pas	
La reconnaissance par l'O.N.U	
La normalisation des relations avec les autres organismes internationaux et avec les États	
<b>Épilogue : l'Andorre post-constitutionnelle, 1993-2010</b>	153
L'évolution des idées et des pratiques politiques	
Les nouveaux débats économiques et sociaux	
L'Andorre, les micro-États et les relations internationales	
La normalisation des relations extérieures de l'Andorre	
<b>Documents annexes</b>	172
Dossier 1 : L'accord avec la C.E.E.	173
Document 2 : Les droits de la personne	182
Dossier 3 : La nationalité	184
Dossier 4 : L'andorranisation et l'enseignement	188
Document 5 : La radio et la télévision	190
Dossier 6 : La Constitution andorrane de 1993	191
Document 7 : L'Andorre est-elle un État?	196
Dossier 8 : La reconnaissance internationale de l'Andorre	197
<b>Bibliographie</b>	201
<b>Table des matières</b>	210