

34^e SESSION

Rapport
CG34(2018)14prov
19 février 2018

La démocratie locale en Andorre

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Gaye DOGANOGLU, Turquie (L, PPE/CCE)
Zdenek BROZ, République tchèque (L, CRE)

Projet de recommandation (pour vote).....	2
Exposé des motifs (pour information).....	4

Résumé

Le présent rapport a été établi à la suite de la première visite de suivi en Andorre depuis la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale par ce pays en 2011. Il conclut à l'existence d'un niveau globalement satisfaisant de démocratie locale en Andorre et à la conformité générale du pays avec les engagements pris au titre de la Charte.

Le Congrès note avec satisfaction la culture de consultation et le dialogue étroit entre les autorités centrales et locales du pays, facilité par leur proximité, des traditions anciennes et la représentation des communes dans la composition du Parlement.

Néanmoins, le Congrès regrette que la ville d'Andorre-la-Vieille ne soit pas dotée d'un statut spécial prenant en compte sa situation particulière de capitale par rapport aux autres communes, conformément à la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales. Le Congrès suggère par ailleurs d'inscrire formellement dans la loi le mécanisme de consultation des autorités locales.

Au moment de la visite de suivi du Congrès en Andorre, le gouvernement, le parlement et les autorités locales négociaient une réforme importante des compétences et des ressources financières des collectivités locales. Par conséquent, le Congrès encourage les autorités andorranes à poursuivre les efforts de réforme sur la base des principes pertinents de la Charte.

Enfin, il recommande aux autorités andorranes d'envisager la possibilité de signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : non-inscrits

PROJET DE RECOMMANDATION²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. Chapitre XVII des Règles et procédures du Congrès I sur l'organisation des procédures de suivi ;

d. au présent exposé des motifs sur la démocratie locale en Andorre, rédigé par les rapporteurs M^{me} Gaye Doganoglu, Turquie (L, PPE/CCE) et M. Zdenek Broz, République tchèque (L, CRE) à la suite d'une visite officielle effectuée dans la Principauté les 25 et 26 avril 2017.

2. Le Congrès rappelle que :

a. l'Andorre a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) le 27 octobre 2010 et l'a ratifiée le 23 mars 2011 à l'exception de l'article 9.2 relatif aux ressources financières proportionnées, de l'article 9.5 relatif à la péréquation financière et de l'article 9.8 relatif à l'accès au marché national des capitaux ; la Charte est entrée en vigueur en Andorre le 1^{er} juillet 2011 ;

b. l'Andorre n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

c. l'état de la démocratie locale en Andorre n'a jamais fait l'objet d'une visite de suivi par le Congrès depuis la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

d. la Commission de suivi a demandé à Mme Gaye Doganoglu et à M. Zdenek Broz, de préparer et de soumettre au Congrès, en qualité de rapporteurs, un rapport sur la démocratie locale en Andorre. Dans leurs travaux, les rapporteurs ont été assistés par Prof. Dr. Tania GROPPi, experte, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, ainsi que par le Secrétariat du Congrès.

e. la délégation du Congrès a effectué une visite de suivi en Andorre les 25 et 26 avril 2017 et s'est rendue à Andorra la Vella, Canillo et Encamp. Pendant la visite, elle a rencontré des représentants des autorités nationales (gouvernement, ministère des Finances), de la Cour des Comptes, du Conseil général (Parlement), du Tribunal constitutionnel et des autorités locales, ainsi que des experts, le médiateur et des membres de la délégation nationale andorrane au Congrès. Le programme détaillé de la visite figure à l'annexe.

2 Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 14 février 2018.

Membres de la commission, membres de la Chambre des pouvoirs locaux :

H. Akgun, M. Angelopoulos, L. Ansala (remplaçant: J. Rostedt), T. Arifi, G.A. Axelsson, N. Barbu, V. Belikov, M. Belin, E. Bendodo Bensayag, R. Biedron, A. Bindi, A. Bogdanovic, Z. Broz, M. Bufi, X. Cadoret, V. Casian, M. Cools, V. Crudu, N. Dirginciene, G. Doganoglu, R. Fejstamer, M. Gauci, G. Geguzinskas, K. Germanova, L. Gidei (remplaçante: V. Dontu), B. A. Gram, N. Grozev, I. Hanzek, B. Hirs, J. Hlinka, V. Hovhanissyan, G. Illes, H. B. Johansen, A. Jozic, A. Kaleva, G. Kaminskis, O. Kasuri, N. Kavtaradze, J-P. Klein, A. Knobova, B. Krnc, L. Kroon (remplaçant: H. Bergmann), C. Lammerskitten, A. Leadbetter, F. Lec, K. Marchenko, T. Margaryan (remplaçant: E. Yeritsyan), G. Marsan, P. MCGowan, S. Mosharov, R. O'Grady, D. Pantana, N. Parlon Gil, S. Paunovic, V. Prokopiv, I. Radojicic, G. Riba Casal, R. Rio, J. Rocklind, R. Rohr, B. Rudkin, I. Seredyuk, A.-M. Sotiriadou, R. Spiegler, T. Taghiyev, P. Thornton (remplaçante: H. Carr), A. Torres Pereira, A. Ugues, S. Vaag, R. Vergili, B. Voehringer, A. Vyras, H. Weninger, J. Wiene, D. Wrobel.

N.B.: Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la commission : S. Poirel, secrétaire de la commission et S. Pereverten, co secrétaire de la commission.

3. Le Congrès souhaite remercier la Représentation permanente de l'Andorre auprès du Conseil de l'Europe, les autorités andorranes aux niveaux central et local, ainsi que les autres interlocuteurs, pour leur coopération précieuse lors des différentes étapes de la procédure de suivi et pour les informations communiquées à la délégation.

4. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. le niveau de démocratie locale est globalement satisfaisant en Andorre, comme l'atteste le faible nombre de conflits de compétences ou de différends entre l'État et les collectivités locales ;

b. la Principauté respecte les engagements qu'elle a contractés en ratifiant la Charte européenne de l'autonomie locale le 23 mars 2011 ;

c. il règne en Andorre une culture de consultation et de dialogue étroit entre l'État et les collectivités locales, laquelle est facilitée par les dimensions réduites du pays et de très anciennes traditions ;

d. les municipalités comptent des représentants au Parlement ;

e. des négociations tripartites sont en cours entre le gouvernement, le Parlement et les collectivités locales à propos d'une réforme des compétences et des ressources financières de ces dernières en vue de réviser tout le système des transferts.

5. Le Congrès note que les points suivants appellent une attention particulière :

a. les mécanismes de consultation des collectivités locales à propos des sujets les concernant directement n'ont toujours pas été formellement reconnus par la loi, même si en pratique cette consultation a lieu dans tous les cas ;

b. la ville d'Andorra la Vella ne s'est toujours pas vu octroyer de statut spécial sur la base de la Recommandation 219 (2007) du Congrès prévoyant l'application de dispositions juridiques différentes aux villes capitales compte tenu de leur situation particulière par rapport aux autres municipalités.

6. Au vu de ce qui précède, le Congrès prie le Comité des Ministres d'inviter les autorités andorranes à :

a. formaliser dans une loi le mécanisme de consultation des autorités locales par les autorités centrales, afin de mieux protéger leur droit d'être consultées sur tous les sujets les concernant directement ;

b. accorder à la ville d'Andorra la Vella un statut spécial, sur la base de la Recommandation 219 (2007) du Congrès, instaurant des dispositions juridiques différentes afin de prendre en compte la situation particulière de la capitale par rapport aux autres municipalités ;

c. envisager la ratification des paragraphes 2 et 5 de l'article 9, lesquels sont déjà appliqués *de facto* en Andorre ;

d. poursuivre les efforts de réforme visant à élargir les compétences et les ressources financières des collectivités locales sur la base des principes pertinents de la Charte ;

e. envisager la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

7. Le Congrès prie le Comité des Ministres de tenir compte, dans ses activités relatives à cet État membre, de la présente recommandation sur la démocratie locale en Andorre, ainsi que de son exposé des motifs.

EXPOSÉ DES MOTIFS**Table des matières**

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VISITE, MANDAT	5
2.	CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE, RÉFORMES.....	5
2.1.	Contexte historique.....	5
2.2.	Cadre institutionnel et contexte politique.....	7
2.3.	Rapports et recommandations précédents.....	10
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS	10
3.1.	Constitution et cadre législatif ordinaire.....	10
3.2.	Système d'administration locale	11
3.3.	Statut de la capitale	17
4.	ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE.....	18
4.1.	Article 2 : Fondement de l'autonomie locale	18
4.2.	Article 3 : Concept de l'autonomie locale	19
4.3.	Article 4 : Portée de l'autonomie locale	20
4.4.	Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales	21
4.5.	Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs	22
4.6.	Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local.....	22
4.7.	Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales.....	23
4.8.	Article 9 : Ressources financières des collectivités locales.....	24
4.9.	Article 10 : Droit d'association des collectivités locales.....	26
4.10.	Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale	27
4.11.	Éventuelle signature du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207)	27
5.	CONCLUSIONS	28
	ANNEXE – Programme de la visite de la délégation de suivi du Congrès en Andorre	30

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET PORTÉE DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.

2. L'Andorre a rejoint le Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après, « la Charte ») le 27 octobre 2010. Elle a ratifié cet instrument le 23 mars 2011 et celui-ci est entré en vigueur sur son territoire le 1er juillet 2011. Selon la déclaration contenue dans l'instrument de ratification déposé le 23 mars 2011, « conformément à l'article 12, paragraphe 2, de la Charte, la Principauté d'Andorre se déclare liée par les articles et paragraphes suivants : article 2 ; article 3, paragraphes 1 et 2 ; article 4, paragraphes 1, 2, 3, 4, 5 et 6 ; article 5 ; article 6, paragraphes 1 et 2 ; article 7, paragraphes 1, 2 et 3 ; article 8, paragraphes 1, 2 et 3 ; article 9, paragraphes 1, 3, 4, 6 et 7 ; article 10, paragraphes 1, 2 et 3 ; article 11 ». Par conséquent, l'Andorre n'est pas tenue par l'article 9.2 relatif aux ressources financières proportionnées, par l'article 9.5 relatif à la péréquation financière et par l'article 9.8 relatif à l'accès au marché national des capitaux.

3. L'Andorre n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

4. L'état de la démocratie locale en Andorre n'a jamais fait auparavant l'objet d'une visite de suivi par le Congrès.

5. La commission de suivi a chargé Mme Gaye Doganoglu, Turquie (L, PPE/CCE) et M. Zdenek Broz, République tchèque (L, CRE) de préparer et soumettre au Congrès, en tant que rapporteurs, un rapport sur la démocratie locale en Andorre.

6. La délégation a effectué une visite en Andorre les 25 et 26 avril 2017 afin d'examiner la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte. Dans leurs travaux, les rapporteurs ont reçu l'assistance de la professeur Tania GROPP, consultante et membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, ainsi que du Secrétariat du Congrès.

7. Lors de cette visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des autorités à tous les niveaux des collectivités territoriales, ainsi que des experts, des maires et conseillers municipaux et des représentants du gouvernement, des ministères et d'autres institutions. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

8. Les rapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de l'Andorre au Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de ces visites pour leur disponibilité et les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation.

2. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE, RÉFORMES

2.1. Contexte historique

9. Parmi les petits États d'Europe continentale non membres de l'Union européenne (Liechtenstein, Saint-Marin, Cité du Vatican, Principauté de Monaco), la Principauté d'Andorre est le plus grand (468 kilomètres carrés) et le plus peuplé (78 264 habitants en 2016)³.

10. Les origines de la Principauté d'Andorre remontent à l'époque féodale⁴ : les vallées d'Andorre constituaient alors un fief aux mains du Comte d'Urgell, qui au XII^{ème} siècle passa à l'Evêque d'Urgell. Au cours de la seconde moitié du XIII^{ème} siècle, le conflit entre l'Evêque d'Urgell et le Comte de Foix, quant à la domination territoriale des vallées d'Andorre, prit fin par la signature de deux accords en 1278 et 1288 qui mettent en place un régime co-seigneurial en Andorre.

³ <http://www.estadistica.ad>

⁴ Sur l'origine historique de la Principauté d'Andorre, voir M. Mateu, F. Luçaire, La Principauté d'Andorre hier et aujourd'hui, Paris, Economica, 1999.

11. Jusqu'en 1993, ce sont ces deux accords, les « *Pareatges* », qui définissaient le régime politique de l'Andorre en tant que co-principauté entre l'Evêque d'Urgell et le Comte de Foix (auquel ont succédé en premier lieu le roi de Navarre, puis le roi de France, et plus tard le Président de la République française). Ces deux personnages étant considérés comme les détenteurs du pouvoir souverain.

12. En 1419, un privilège des deux seigneurs permit la création du *Consell de la Terra*, un organe de représentation de l'ensemble des habitants de l'Andorre dont l'objectif était de défendre les intérêts des habitants et qui acquit une partie du pouvoir législatif et exécutif. Il était constitué par les deux Cónsols (maire et maire adjoint) et deux parlementaires de chaque paroisse. En 1866, avec la Nova Reforma (Nouvelle Réforme), cet organe fut révisé et se démocratisa. Dans le nouveau *Consell General*, le pouvoir des *Comuns* est séparé de celui du *Consell General* et le droit de vote est accordé à tous les chefs de famille⁵.

13. Un processus de modernisation des institutions du pays a été lancé en 1981 : un décret a été adopté par les délégués des co-princes en vue d'établir une institution dotée de pouvoirs exécutifs. Cette initiative a marqué le début d'une phase de transformation ayant pris fin avec l'adoption de la Constitution de 1993⁶.

14. La Constitution a été préparée par une commission tripartite comprenant des représentants du Conseil général et de chacun des deux co-princes. Elle a ensuite été approuvée par référendum populaire. Le 14 mars 1993, les électeurs andorrans ont avalisé le nouveau texte à une large majorité (74 % des voix exprimées).

15. Toujours en 1993, le Conseil général a approuvé la totalité des lois les plus importantes mettant en œuvre la Constitution⁷. Un traité trilatéral définissant les relations de l'Andorre avec la France et l'Espagne a également été conclu cette année-là.

16. Il convient aussi de mentionner que la population andorrane⁸ a été multipliée par 12 au cours de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle⁹, principalement en raison d'une immigration qui a également favorisé son développement économique. En 2016, sur 78 264 résidents de la Principauté, 36 138 seulement étaient des ressortissants andorrans. Plus de 100 nationalités en tout coexistent en Andorre. Les étrangers les plus nombreux sont les Espagnols (20 652), les Portugais (10 300) et les Français (3 946)¹⁰.

17. Les citoyens andorrans peuvent automatiquement transmettre leur nationalité à leurs enfants en vertu du droit du sang. La nationalité andorrane peut aussi être acquise après 20 ans de résidence en Andorre pour toutes les nationalités d'origine sans distinction, après 10 ans de résidence si la personne a suivi une période de scolarité obligatoire en Andorre, et au bout de 3 ans de résidence si l'intéressé(e) est marié(e) à une personne de nationalité andorrane. La personne qui souhaite devenir andorrane doit renoncer à sa nationalité d'origine.

18. Alors qu'elle dispose d'un territoire tout en longueur situé dans une région pauvre ayant peu de contacts avec des pays tiers à l'exception de la France et de l'Espagne qui sont des pays limitrophes, l'Andorre est parvenue après la deuxième guerre mondiale à un degré de prospérité considérable grâce au développement du tourisme. Cette évolution, favorisée par l'amélioration des transports et des communications, a permis de briser l'isolement de la Principauté¹¹. Aujourd'hui, l'Andorre est une destination touristique populaire, puisqu'elle est visitée chaque année par quelque 9 millions de personnes attirées par les sports d'hiver, le climat estival et les boutiques.

5 En 1933 est institué le suffrage universel masculin lequel a été étendu aux femmes en 1978.

6 Il s'agit du décret du 15 janvier 1981 analysé notamment dans P. Figuereda i Cairol, *Aproximació a las instituciones del Principado de Andorra*, Barcelona, Cuadernos Civitas, 1996, pages 529 et suivantes.

7 La liste desdites lois s'établit comme suit : *Llei qualificada del Tribunal constitucional*, *Llei qualificada de la justícia*, *Llei qualificada del règim electoral i del referèndum*, *Lei qualificada de delimitació de competències dels Comuns*, *Llei qualificada de transferències als Comuns*.

8 http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session9/AD/A_HRC_WG.6_9_AND_1_Andorre_eng.pdf

9 Cependant, on ne comptait que 6 176 habitants en 1950 : voir C. Mondou, *La Constitution andorrane du 28 avril 1993 : la disparition de la dernière institution féodale d'Europe*, in *Revue de la recherche juridique*, 1996, 83 ff.

10 <http://www.estadistica.ad>

11 Voir Consell General de les Valls, *Estructura i perspectives de la economia Andorrana. Estudi preparatori de planificació* édité par J.M. Bricall, C. Camps, J.M. Cullèll, E.P. Farré-Escofet, A. Petittó, J. Sogues i R. Tomàs, Barcelona, Edicions 62 s/a, 1975.

19. Le système fiscal andorran, basé historiquement sur les impôts indirects, connaît depuis quelque temps un processus de mutation destiné à l'aligner sur ceux des pays de l'UE et de l'OCDE.

20. L'Andorre a souscrit aux deux normes internationales de l'OCDE sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales : l'échange de renseignements sur demande et l'échange de renseignements automatique. L'Andorre a signé la Convention commune OCDE-Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et a introduit dans sa législation l'échange international spontané de renseignements en matière fiscale.

21. L'investissement privé étranger est devenu un outil stratégique au sein de la politique andorrane de promotion de la croissance économique. L'Andorre a libéralisé le cadre juridique des investissements étrangers, et la participation étrangère peut maintenant atteindre 100 % du capital d'une société andorrane.

22. L'impôt sur le revenu des personnes physiques a été institué en 2014 par la Loi 5/2014 de 24 avril 2014 et il est appliqué depuis le 1 janvier 2015.

23. Il convient d'ajouter que l'Andorre n'est pas membre de l'UE. Elle est entrée dans l'Organisation des Nations unies en 1993 et au Conseil de l'Europe en 1994.

24. Enfin, l'une des principales caractéristiques du pays témoignant de son caractère unique tient à ce qu'il ne possède pas d'armée. L'Andorre est en paix depuis 700 ans et a toujours réussi à se maintenir à distance des conflits internationaux¹².

2.2. Cadre institutionnel et contexte politique

25. La Constitution de 1993 définit l'Andorre comme « un État de droit, indépendant, démocratique et social » (article 1.1). Elle proclame que « la souveraineté réside dans le peuple andorran, qui l'exerce par la voie de son suffrage et des institutions établies par la présente Constitution » (article 1.3) et que « le régime de l'Andorre est le Coprincipat parlementaire » (article 1.4).

26. Par conséquent, depuis la promulgation de la Constitution, l'Andorre est totalement indépendante de la France et de l'Espagne, même si les deux co-princes restent conjointement et de manière indivise le chef de l'État (article 43). Le pouvoir exécutif appartient au gouvernement. Les deux co-princes assument sur un pied d'égalité des pouvoirs limités – n'incluant pas un droit de veto – sur les actes du gouvernement. L'article 48 de la Constitution stipule que chaque co-prince nomme un représentant personnel en Andorre. Par ailleurs, la France et l'Espagne disposent chacune d'une ambassade dans la Principauté. En leur qualité de co-princes d'Andorre, le Président de la République française et l'évêque d'Urgell participent à la négociation des traités internationaux de défense, de délimitation du territoire national, de représentation diplomatique et de coopération judiciaire ou pénale (article 66) conclus avec la France et l'Espagne. Bien que l'institution des co-princes soit perçue par certains comme un anachronisme, la plupart des Andorrans la considèrent à la fois comme la perpétuation d'une tradition et comme une manière de contrebalancer le pouvoir des deux voisins de la Principauté.

27. Le *Consell General* dispose du pouvoir législatif, approuve le budget et contrôle l'action politique du gouvernement (article 50).

28. Ses 28 membres sont élus (tous les quatre ans) par les citoyens andorrans de plus de 18 ans dans le cadre d'un système mixte (article 50)¹³. Quatorze conseillers sont élus à la proportionnelle dans une seule circonscription nationale sur des listes fermées. Bien que la législation ne prévoie pas expressément un seuil électoral, chaque liste de parti doit obtenir au moins 7,14 % des suffrages pour obtenir un siège compte tenu de la taille des circonscriptions électorales.

29. 14 conseillers sont élus au système majoritaire dans les *Parròquies* (paroisses ou municipalités). Chaque paroisse dispose de deux sièges, ce qui favorise sensiblement les plus petites (par exemple,

¹² http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session9/AD/A_HRC_WG.6_9_AND_1_Andorre_eng.pdf

¹³ *Decret legislatiu del 26-11-2014 pel que s'aprova el text refós de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum*. Voir aussi <http://elections-en-europe.net/institutions/elections-en-andorre/>

lors des élections locales de 2015, Andorra la Vella comptait 7 538 électeurs et Canillo seulement 915¹⁴). La liste ayant obtenu le plus de suffrages dans une paroisse remporte les deux sièges.

30. Les partis politiques désirant soumettre une liste doivent obtenir la signature d'au moins 0,5 % des électeurs dans la circonscription concernée. Ils sont tenus de soumettre des listes complètes – répertoriant 14 candidats et trois suppléants – pour les sièges attribués au scrutin proportionnel, plus le nom de deux candidats et de trois suppléants pour les sièges attribués au scrutin majoritaire. Il n'est pas possible d'être candidat à la fois pour un siège attribué au scrutin proportionnel et pour un siège attribué au scrutin majoritaire. Il est également interdit de cumuler les mandats de conseiller municipal et de membre du Parlement national.

31. La *Sindicatura* est l'organe dirigeant du Conseil général. Elle est présidée par le *Síndic General* (article 55 de la Constitution).

32. Le pouvoir exécutif est attribué au gouvernement pour un mandat de quatre ans. Celui-ci se compose du chef du gouvernement (le *Cap de Govern* élu par le Conseil général et nommé par les co-princes) et des ministres (nommés et révoqués par le chef du gouvernement)¹⁵.

33. Le gouvernement dirige la politique nationale et internationale de l'Andorre, administre l'État et exerce le pouvoir réglementaire (article 72). Il peut également soumettre des projets de loi au même titre que le Conseil général, trois municipalités agissant conjointement ou un dixième du corps électoral national (article 58) peuvent présenter des propositions de loi.

34. Le gouvernement est politiquement et solidairement responsable devant le Conseil général : un cinquième des conseillers peut en effet présenter une motion de censure motivée contre le chef du gouvernement et, si celle-ci est approuvée, l'intéressé doit démissionner (article 69).

35. Les membres du gouvernement ne peuvent pas cumuler leur charge avec celle de conseiller général (article 78.2).

36. En Andorre, le pouvoir judiciaire appartient aux *Batlles* (magistrat), au *Tribunal de Batlles* (tribunal de première instance), au *Tribunal de Corts* (Cour pénale) et au *Tribunal Superior de la Justicia d'Andorre* (Tribunal supérieur de justice), ainsi qu'aux présidents respectifs de ces instances (article 87). Le système judiciaire englobe trois juridictions : civile, pénale et administrative.

37. Le pouvoir judiciaire est organisé conformément à la *Ilei qualificada* [loi qualifiée] sur la justice du 3 septembre 1993 (en vertu de l'article 57.3 de la Constitution, une *Ilei qualificada* est une loi adoptée à la majorité absolue des membres du *Consell General*).

38. Le Conseil supérieur de la justice (*Consell Superior de la Justicia*) est l'organe institutionnel autonome représentant le pouvoir judiciaire. Il se compose de cinq membres nommés à raison d'un par co-prince, un par le chef du gouvernement, un par le *Síndic General* (président du Parlement) et un par les magistrats et les *Batlles* (juges). Le mandat des intéressés est de six ans et ne peut être renouvelé qu'une seule fois (article 89). Le Conseil est chargé de faire régner la discipline, d'assurer l'indépendance et le fonctionnement harmonieux du système judiciaire – même s'il n'assume pas lui-même des fonctions judiciaires – et de nommer les membres du ministère public sur avis du gouvernement (article 93.2).

39. La Constitution prévoit la création d'un Tribunal constitutionnel (*Tribunal constitucional*), à savoir un organe spécialisé désigné comme l'interprète suprême de la Constitution. Il se compose de quatre membres dont deux sont nommés par les co-princes et les deux autres par le Conseil général pour un mandat de huit ans non renouvelable. La présidence et la vice-présidence sont renouvelées tous les deux ans, de sorte que chacun des magistrats est assuré d'être pendant deux ans vice-président et président (articles 95 et 96).

40. Le Tribunal constitutionnel exerce diverses compétences et sa jurisprudence libérale et novatrice compte pour beaucoup dans le dynamisme du système¹⁶. Il évalue *a posteriori* la constitutionnalité

14 <https://www.govern.ad/interior/item/6653-la-participacio-a-les-eleccions-comunals-es-del-60-8>

15 Voir *Llei de Govern*, 15 décembre 2000, article 2.

16 Concernant le Tribunal constitutionnel d'Andorre voir spécifiquement : C.Mondou, *Le Tribunal constitutionnel andorran : la recherche d'une justice constitutionnelle exemplaire*, in *Annuaire de droit constitutionnel*, Paris, Economica, 1995, page 35 et

des lois et des décrets législatifs, par le biais d'un contrôle indirect (lorsqu'il est saisi par le tribunal responsable d'appliquer une disposition soulevant des doutes sous l'angle de sa constitutionnalité) ou direct (lorsqu'il est saisi d'un recours présenté par le chef du gouvernement, un cinquième des membres du Conseil général ou trois municipalités). Le Tribunal décide par contre *a priori* de la constitutionnalité des traités internationaux, à la demande d'un des co-princes, d'un cinquième des membres du Parlement ou du chef du gouvernement ; il tranche les conflits de compétence entre les organes de l'État (co-princes, *Consell General*, gouvernement, *Consell superior de la Justícia*) et entre l'État et les *Comuns*. Il statue sur les recours constitutionnels individuels en protection (*ampara*), vérifie la constitutionnalité des lois, des décrets pris en vertu d'une délégation législative et du Règlement du *Consell General* sur la base d'un recours formé par un cinquième des conseillers généraux et délivre des avis aux co-princes, même si un seul d'entre eux en fait la demande, avant la promulgation d'une loi.

41. Le *Tribunal de Comptes* (Cour des comptes) est organiquement lié au *Consell General*. Il s'agit d'un organe indépendant à vocation technique chargée de surveiller les dépenses publiques et également de vérifier la transparence de la gestion économique, financière et comptable de l'administration publique, d'examiner sa conformité à toutes les dispositions légales en vigueur, ainsi que de communiquer des rapports et des avis sur ces questions à l'administration¹⁷.

42. Outre les tribunaux qui sont les principaux garants du respect des droits de l'homme, il convient de mentionner une institution indépendante créée en 1998 : le médiateur (*Raonador del Ciutadà*)¹⁸. La principale fonction de l'intéressé est de défendre et superviser le respect et l'exercice des droits et libertés énoncés dans la Constitution et de veiller à ce que le secteur public observe les principes constitutionnels. Le médiateur est indépendant des autres institutions et intervient gratuitement à la demande des particuliers. Toute personne physique ou morale peut lui adresser des plaintes ou réclamations – dès lors qu'elle est en mesure d'invoquer un intérêt légitime – sans condition liée à la nationalité, à l'âge, au statut ou à la résidence. Le *Raonador del Ciutadà* examine notamment les plaintes individuelles visant les actes du gouvernement et il présente chaque année au Parlement un rapport d'activité.

43. La démocratie andorrane est en train de redéfinir son système de partis politiques¹⁹. Trois des cinq formations qui dominaient jusque récemment la vie politique ont été dissoutes. À l'issue des élections générales du 1^{er} mars 2015, quatre partis (ou coalitions) politiques ont obtenu des sièges au Parlement²⁰.

44. *Demòcrates per Andorre* [Démocrates pour Andorre] est un parti politique fondé en 2011 par la fusion du Parti libéral d'Andorre (libéral), du Nouveau Centre (démocrate-chrétien), du Parti réformiste d'Andorre et de quelques éléments du Parti social-démocrate. Créés à la base comme une coalition pour les élections législatives du mois d'avril 2011, les Démocrates pour Andorre se sont mués en un véritable parti politique en septembre 2011. Ils disposent désormais d'une majorité de 15 sièges au Parlement.

45. Le parti des *Liberals d'Andorre* [Parti libéral d'Andorre (PLA) ou libéraux d'Andorre] a été fondé en 1992 et suit, comme son nom l'indique, une ligne politique libérale. Il est d'ailleurs membre du Parti européen des libéraux, démocrates et réformateurs (ELDR). En 2011, il a fusionné avec le Nouveau Centre pour donner naissance aux Démocrates pour Andorre, mais a repris son autonomie en vue des élections législatives de 2015 où il a obtenu huit sièges.

46. *Junts* est une coalition regroupant le *Partit Socialdemòcrata d'Andorre* [Parti social-démocrate], *Verds d'Andorre* [Verts d'Andorre] et *Iniciativa Ciutadana i Independents* [Initiative des citoyens et des indépendants]. Le Parti social-démocrate d'Andorre (PS) a été créé en 2000 et jouit du statut d'observateur au Parti socialiste européen. Les sociaux-démocrates ont remporté les élections législatives de 2009 et formé le premier gouvernement de gauche dans l'histoire de la Principauté. Le gouvernement est cependant tombé deux ans plus tard et le Parti social-démocrate s'est trouvé contraint de retourner considérablement affaibli dans l'opposition (puisqu'il ne compte

suivantes ; F. Luchaire, *Le Tribunal constitutionnel de la Principauté d'Andorre*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2000, n° 8, pages 39 et suivantes.

17 *Llei del Tribunal de Comptes*, 13 avril 2000.

18 *Llei de creació i funcionament del Raonador del Ciutadà*, 4 juin 1998.

19 <http://www.countrywatch.com/Content/pdfs/reviews/B336M69Q.01c.pdf>

20 <http://elections-en-europe.net/partis-politiques/partis-politiques-dandorre/>

plus que trois sièges de conseiller général). *Socialdemocràcia i Progrés* [Social-démocratie et Progrès] a été fondé en 2013 et a remporté deux sièges aux élections de 2015.

47. Le cabinet actuel est dirigé par Antoni Martí, le chef des Démocrates pour Andorre, qui a déjà occupé les fonctions de Premier ministre de 2011 à 2015.

48. Au niveau local, dans les sept *Comuns*, les dernières élections municipales se sont tenues le 13 décembre 2015.

2.3. *Rapports et recommandations précédents*

49. Il s'agit de la première visite de suivi du Congrès en Andorre depuis la ratification par cet État de la Charte en 2011.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

3.1. *Constitution et cadre législatif ordinaire*

50. L'aspect institutionnel le plus remarquable de l'Andorre tient au caractère très décentralisé de l'État²¹.

51. À première vue, cette qualité peut paraître surprenante pour un si petit pays. Elle découle cependant de l'histoire de la Principauté. L'Andorre est en effet née sous la forme d'une « fédération » de six paroisses (en catalan : *parròquia* au singulier et *parròquies* au pluriel). Comme son nom l'indique, une paroisse est à l'origine une subdivision religieuse devenue au fil du temps une subdivision administrative et politique. Les organes directeurs administratifs des paroisses, nommés *Comuns*, étaient dotés de compétences progressivement transférées au premier Parlement, le *Consell de la Terra* (Conseil de la Terre), composé sur une base paritaire de représentants de chaque *Comu*. Entre le 11 février 1419, date de sa création et la fin du XIX^e siècle, le Conseil de la terre était composé des maires (*Cònsol Major*) et maires adjoints (*Cònsol menor*) entrants et sortants de chacune des six *Parròquies* d'Andorre. Cet organe a été remplacé en 1866 par le Conseil général composé de quatre représentants – nommés *consellers generals* – de chacune des six paroisses.

52. Dans le cadre de la Constitution d'aujourd'hui, le rôle des paroisses (dont le nombre est passé au fil du temps à sept depuis la création d'Escaldes-Engordany en 1978) est reconnu par l'article 1, paragraphe 5, qui se lit comme suit : « L'Andorre est composée des *Parròquies* de Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria et Escaldes-Engordany ».

53. Le titre VI (« De l'organisation territoriale ») définit les *Comuns* (conseils locaux) comme des « organes de représentation et d'administration des *Parròquies* », des collectivités publiques autonomes « soumises à la Constitution, à la loi et à la tradition ». « Les *Comuns* représentent les intérêts des *Parròquies*, approuvent et exécutent le budget paroissial ; ils déterminent et mettent en œuvre, sur leur territoire, les politiques publiques qui relèvent de leur compétence, et gèrent et administrent tous les biens des *Parròquies*, qu'ils soient publics ou privés ou appartiennent au Patrimoine ». « Leurs organes dirigeants sont élus démocratiquement » (article 79).

54. Les conseils locaux disposent du pouvoir d'adopter une législation secondaire, ainsi que d'une autonomie administrative et financière encadrée par une loi qualifiée au moins dans les matières précisées directement dans la Constitution comme relevant du secteur des activités économiques et de l'aménagement du territoire. De plus, l'État peut transférer des compétences aux paroisses au moyen d'une loi (article 80).

55. Les paroisses jouissent d'une autonomie financière en vertu de l'article 81 qui se lit comme suit : « Afin de préserver les possibilités économiques des *Comuns*, une *llei qualificada* détermine les

21 L'Andorre a même été qualifiée d'« État quasi fédéral » : voir T. Groppi, *Una costituzione moderna per uno stato feudale: il caso del Principato di Andorre*, in G. Guidi, éditeur, *Piccolo Stato, costituzione e connessioni internazionali*, Turin, Giappichelli, 2003, pages 25 à 33 ; certains auteurs préfèrent parler d'un « État unitaire décentralisé », voir C. Mondou, *La Constitution andorrane du 28 avril 1993 : la disparition de la dernière institution féodale d'Europe*, op. cit., page 96, qui relève que des projets de création d'une fédération intégrale ont été soumis sans succès à plusieurs reprises au *Consell General*.

transferts de ressources du budget général à ceux-ci en garantissant une part égale à toutes les *Parròquies* et une part variable, qui est proportionnelle à leur population, à l'étendue de leur territoire et à d'autres éléments ».

56. « Les litiges (conflits) relatifs à l'interprétation ou à l'exercice des compétences entre les organes généraux de l'État et les *Comuns* sont tranchés par le Tribunal Constitucional » (article 82). Selon les articles 83 et 99.1, les recours en inconstitutionnalité contre une loi ou un décret peuvent être introduits par trois conseils locaux agissant conjointement. De plus, des propositions de loi peuvent être présentées conjointement au *Consell General* par trois *Comuns* (articles 83 et 58.2).

57. Historiquement, les paroisses, à leur tour, sont divisées en unités plus petites les *Quarts* (ou *Veïnats* pour la paroisse de Canillo). Les *Quarts* étaient dotés de leurs propres organes administratifs reconnus par l'article 84 de la Constitution en vertu duquel les lois prennent en compte les us et coutumes pour déterminer la compétence des *Quarts* et des *Veïnats* et leurs relations avec les *Comuns*. Aujourd'hui les *Quarts* ou les *Veïnats* ont un rôle purement symbolique.

58. Comme indiqué précédemment, un aspect important de l'autonomie constitutionnelle des paroisses tient à la composition du *Consell General*, le Parlement andorran. Bien que la principauté n'ait pas opté pour un Parlement bicaméral, les paroisses sont directement représentées au Conseil général dans la mesure où, en vertu de l'article 52 de la Constitution, la moitié des *Consellers Generals* sont élus à raison d'un nombre égal pour chacune des sept *Parròquies* et l'autre moitié par circonscription nationale.

59. L'article 50, quant à lui, prévoit expressément que le Conseil général « assure une représentation mixte et paritaire de la population nationale et des sept *Parròquies* ».

60. Les règles de composition du Conseil général entraînent plusieurs conséquences majeures. Premièrement, en ce qui concerne les révisions constitutionnelles, l'article 106 prévoit qu'elles doivent être adoptées par ledit Conseil à la majorité des deux tiers de ses membres, ce qui confère aux représentants des paroisses un véritable droit de veto.

61. De plus, certaines *Ileis qualificades* nécessitent, pour leur approbation, la majorité absolue des membres du *Consell General* élus dans les circonscriptions paroissiales (article 57.3) ; il s'agit de la Loi relative au régime électoral et au référendum (laquelle définit également les modalités des élections au sein des paroisses et la forme de leur gouvernement) et de la Loi relative aux compétences des *Comuns* et au transfert des ressources dont ils peuvent bénéficier²².

3.2. Système d'administration locale

62. L'Andorre se compose de sept paroisses, six établies de longue date (Canillo, Encamp, Ordino, la Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria) et une septième (Escaldes-Engordany) créée en 1978.

²² Voir C. Mondou, *La Constitution andorrane du 28 avril 1993 : la disparition de la dernière institution féodale d'Europe*, op. cit., page 99.



Source : L'Andorre en chiffres 2015

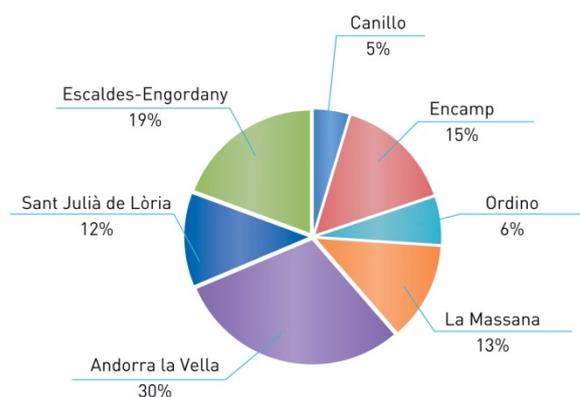
63. Andorra la Vella est la capitale de l'Andorre. Certaines paroisses sont elles-mêmes subdivisées en unités territoriales plus petites. C'est le cas d'Ordino, de La Massana et de Sant Julià de Lòria qui comptent des *Quarts* (quartiers), tandis que Canillo est découpé en 10 *Veïnats* (voisinages). Ces subdivisions coïncident le plus souvent avec des villages. La superficie totale de l'Andorre est de 468 km².

Paroisse	Superficie (km ²)	Population (en 2016)
Canillo:	106,305	4 360
Encamp:	84,695	12 338
Ordino:	85	4 810
La Massana:	65	10 571
Andorra la Vella:	31,750	22 128
Sant Julià de Lòria:	63,500	9 536
Escaldes-Engordany:	31,750	14 521
Total	468	78 264

Population par paroisse²³

La population se concentre principalement dans les paroisses centrales, Andorra la Vella étant celle qui compte le plus d'habitants.

23 http://www.estadistica.ad/serveiestudis/web/banc_dades4.asp?lang=4&codi_tema=2&codi_divisio=9&codi_subtemes=8



Source: Ministry of Finance; Department of Statistics.

Source : *L'Andorre en chiffres 2015*

64. L'organe de représentation et d'administration de chaque paroisse est le *Comú* qui agit par le biais de son conseil. La Constitution définit les *Comuns* comme des collectivités publiques disposant de la personnalité morale et du pouvoir d'édicter des normes locales, conformément à la loi, sous forme d'*ordinacions* (ordonnances), de règlements et de décrets (article 79).

65. Chaque *Comú* détermine la taille de son Conseil en fonction de sa population. Le nombre de membres élus des *Comuns* peut varier entre 10 et 14 conseillers²⁴.

66. Tous les membres d'un Conseil sont élus pour quatre ans dans une circonscription plurinomiale sur des listes fermées. La moitié des sièges sont attribués au parti ayant reçu le plus de voix. L'Andorre compte sept communes, appelées paroisses, dotées chacune d'un Parlement élu directement par la population pour un mandat de quatre ans. L'autre moitié des sièges est attribuée proportionnellement au nombre de voix obtenues par les différents partis, y compris celui ayant remporté le scrutin. Ce système permet d'assurer une majorité absolue à la formation arrivée en tête.

67. Un *Cònsol major* (maire) et un *Cònsol menor* (maire adjoint) sont élus parmi les conseillers (article 73, *Llei qualificada del règim electoral i del referèndum*) pour un mandat de quatre ans à moins qu'une motion de censure proposant un autre maire soit approuvée à la majorité absolue du Conseil. Le pouvoir réglementaire appartient à ce dernier, tandis que le maire et le maire adjoint exercent les fonctions exécutives. Tous les *Comuns* disposent d'une *Junta de govern* (conseil de gouvernement) composé de membres nommés et révoqués par le Conseil à la demande du maire. Le maire (et son adjoint) ne peuvent pas exercer plus de deux mandats consécutifs à la différence des conseillers.

68. Les collectivités locales sont puissantes en Andorre dans la mesure où elles contrôlent de larges parcelles de territoire municipal.

69. Les municipalités sont également chargées d'organiser régulièrement des consultations populaires, de gérer les procédures électorales dans la paroisse, d'élaborer des plans d'urbanisme, de créer et maintenir des services publics et de veiller à gestion des ressources naturelles. Les pouvoirs de base des collectivités locales sont énoncés dans la Constitution, dont l'article 80 prévoit que, dans le cadre de leur autonomie administrative et financière, les *Comuns* ont leurs compétences délimitées par une *Llei Qualificada*. Lesdites compétences englobent notamment les matières suivantes :

- recensement de la population ;

24 Sur ces aspects de l'organisation des *Comuns*, voir la *Llei qualificada del règim electoral i del referèndum* du 3 septembre 1993, telle qu'elle a été modifiée subséquentement par divers textes législatifs : *Llei qualificada de modificació dels articles 6.1 i 7.1 de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum* (1999) ; *Llei de modificació de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum* (2000) ; *Llei 28/2007, del 22 de novembre, qualificada de modificació de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum* ; *Llei 9/2008, del 12 de juny, qualificada de modificació de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum, del 3 de setembre de 1993* ; *Llei 7/2014, del 24 d'abril, qualificada de modificació de la Llei 28/2007, del 22 de novembre, qualificada de modificació de la Llei qualificada de règim electoral i del referèndum*.

- établissement des listes électorales ; participation à l'organisation et au déroulement des élections dans les conditions prévues par la loi ;
- consultations populaires ;
- commerce, industrie et activités professionnelles ;
- délimitation du territoire communal ;
- biens du domaine privé et du domaine public communal ;
- ressources naturelles ;
- cadastre ;
- urbanisme ;
- voies publiques ;
- culture, sports et activités sociales ;
- services publics communaux.

70. D'autres compétences appartenant à l'État peuvent être transférées par loi aux *Parròquies* (article 80.3).

71. La Loi qualifiée sur la délimitation des compétences des communes a été adoptée le 4 novembre 1993²⁵. Selon cet instrument, les compétences résiduelles – c'est-à-dire celles n'étant pas affectées ou déléguées aux municipalités – sont dévolues à l'État (article 3.3). En cas de carence d'une réglementation locale, les dispositions légales nationales s'appliquent (article 3.4)²⁶.

72. Les actes locaux ne sont soumis à aucun contrôle du Gouvernement, mais peuvent faire l'objet d'une action judiciaire devant les tribunaux ordinaires. En cas de conflit entre les normes, celles de l'État prévalent avec toutefois la possibilité pour la municipalité d'introduire un recours devant le Tribunal constitutionnel (article 5). Pendant la visite de suivi, les rapporteurs ont appris que seul un petit nombre de conflits ont opposé le gouvernement à des municipalités (13 en tout) et que le dernier incident de ce genre remonte à 2009.

73. La *Llei qualificada de transferències als Comuns* adoptée le 4 décembre 1993 a été modifiée depuis à plusieurs reprises²⁷. Les révisions les plus importantes concernent l'article 7 dont la version originale prévoyait que 85 % des transferts doivent être consacrés à des investissements et 15 % seulement aux dépenses générales. Ce seuil a été abaissé à 80 % en 2007 et, de plus, le remboursement de la dette a été ajouté comme destination possible du transfert en sus des investissements. Par la suite, en 2015, toutes ces limitations ont été abrogées²⁸ conformément au désir exprimé de longue date par les municipalités, lequel avait été exacerbé par la crise financière (dans la mesure où les *Comuns* avaient vu leur recette fondre en raison de l'impact de la situation économique sur le secteur du bâtiment et de l'immobilier). Pourtant, les municipalités ont très bien réagi à la crise et sont parvenues à réduire leurs dépenses au point que, après plusieurs années de déficit, elles enregistrent désormais un excédent.

74. L'article 3 de la *Llei qualificada de transferències als Comuns* [loi qualifiée sur les transferts aux *Comuns*] fixe les critères de calcul par l'État du montant des transferts aux collectivités locales. Celui-ci doit correspondre à la somme la plus élevée entre : a) 18 % de toutes les recettes fiscales effectives de l'exercice précédent ; b) 30 % des recettes dégagées par certains impôts spécifiques (*Impost de Mercaderia Indirecte, taxes d'entrada de mercaderies, i de la devolució de la tarifa exterior comú –TEC- per part de la Comunitat Econòmica Europea*).

75. La même disposition fixe également les critères de répartition des transferts entre les sept municipalités, à savoir 50 % en parts égales, 35 % en fonction du nombre d'habitants et 15 % en fonction de la superficie du territoire de la commune.

25 *Llei qualificada de delimitació de competències dels Comuns du 4 novembre 1993*, telle qu'elle a été amendée par la *Llei 6/2007, del 22 de març, qualificada de modificació de l'apartat 5 de l'article 9 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels Comuns de 4 de novembre* du 22 mars 2007.

26 Article 3.3 : « Totes les competències que no siguin o previstes per aquesta Llei o les delegades per altres lleis, corresponen a l'Estat ». Article 3.4 : « L'ordenament jurídic estatal s'aplica supletòriament al propi de cadascun dels Comuns ».

27 *Llei qualificada de transferències als Comuns*, 4 décembre 1993, modifiée par la *Llei qualificada 11/2003, del 27 de juny, de modificació de l'article 7 de la Llei qualificada de transferències als Comuns* ; la *Llei 7/2007, del 17 de maig, qualificada de modificació de l'article 9 de la Llei qualificada de transferències als Comuns, de 4 de novembre de 1993* ; la *Llei 10/2007, del 17 de maig, qualificada de modificació de la Llei qualificada 11/2003 de modificació de l'article 7 de la Llei qualificada de transferències als Comuns, del 27 de juny* ; et la *Llei 15/2015, del 3 de desembre, qualificada de modificació de la Llei 10/2007, del 17 de maig, qualificada de modificació de la Llei qualificada 11/2003, de modificació de l'article 7 i de supressió dels articles 8 i 9 de la Llei qualificada de transferències als Comuns, del 27 de juny*.

28 Voir la *Llei qualificada 15/2015, del 3 de desembre*.

Evolució transferències de Govern a Comuns

- Un detall de l'evolució de les transferències liquidades per Govern i rebudes pels Comuns, d'acord amb la Llei de transferències (LQTC) durant el període comprès entre l'exercici 2002 i l'exercici 2015, és com segueix:



Source : Crowe Horwath Alfa Capital 2017

76. À la fin de l'exercice 2013, un accord verbal a été conclu entre les municipalités et le gouvernement concernant le transfert en 2014 de 52,5 millions d'EUR (au lieu des 57 millions qu'elles auraient dû normalement recevoir). Un accord écrit a été signé le 28 avril 2014 fixant le montant des transferts en 2015 et 2016 à 54,6 millions (au lieu de 61).

77. Au moment de la visite de la délégation du Congrès, une négociation tripartite battait son plein entre le Parlement, le gouvernement et les municipalités. Engagée il y a trois ans, elle vise à réformer l'intégralité du système des transferts (en l'adaptant aux compétences de fait des municipalités et au nouveau cadre fiscal national résultant de l'introduction d'un système complet d'impôts directs²⁹ comme l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés), elle est sur le point d'aboutir. En outre, les critères de répartition des transferts entre municipalités doivent également faire l'objet d'une révision afin de tenir compte des nouveaux paramètres et de respecter le principe de solidarité avec les municipalités dont les impôts locaux génèrent moins de recettes.

78. Lors de la procédure de consultation, la délégation a été informée que deux projets de Lois ont été déposés au *Consell General*, un portant sur la modification de la Loi sur les compétences et l'autre modifiant la Loi sur les transferts aux *Comuns*. Selon le Gouvernement, si ces deux Lois qualifiées sont approuvées, les *Comuns* recevront en 2018 la somme de 55 millions d'euros et ce montant sera réévalué chaque année sur la base de l'indice de variation de l'évolution du PIB annuel. Le projet de Loi sur les transferts prévoit également que les montants des transferts seront répartis sur les bases suivantes:

- sur la base des ressources à caractère général (80% du montant) avec 31% partagé à parts égales entre les *Comuns*, 26% proportionnellement à la population, 20% proportionnellement à la superficie, 16% proportionnellement au nombre d'enfants et de personnes âgées et 7% par rapport aux nuitées touristiques ;

- sur la base des ressources de redistribution durable pour les 20% restants : 1/3 sera attribué aux *Comuns* qui destineront une partie des transferts à des investissements pour la durabilité de l'environnement, social ou économique, 1/3 pour ceux qui remplissent leurs engagements en la matière et 1/3 pour la solidarité et des particularités communales.

79. Les collectivités locales lèvent également leurs propres impôts conformément à la Constitution qui répartit ce pouvoir entre les municipalités et l'État. L'article 80.2 de la Constitution dispose que dans le respect des prérogatives de l'État, la même *Llei Qualificada* fixe les pouvoirs qui sont reconnus aux

²⁹ Le système fiscal de la Principauté d'Andorre reposait historiquement sur les impôts indirects. Il fait l'objet depuis un bon nombre d'années d'une révision en vue de le rapprocher des systèmes en vigueur dans les pays de l'UE et de l'OCDE, (<https://all-Andorre.com/tax/>).

Comuns pour l'exercice de leurs compétences dans les domaines économique et fiscal. Ceux-ci portent, notamment : sur les revenus et l'exploitation des ressources naturelles, les impôts traditionnels et les redevances des services communaux ; les autorisations administratives ; l'implantation d'activités commerciales, industrielles et professionnelles ; ainsi que sur la propriété immobilière.

80. Les autorités locales de chaque paroisse sont autorisées à lever des impôts généraux ainsi qu'à établir, administrer et lever des impôts supplémentaires.

81. La Loi qualifiée sur la délimitation des compétences des municipalités du 4 novembre 1993³⁰ autorise les collectivités locales à fixer et lever les impôts suivants :

- impôt traditionnel « *foc i lloc* » (pour les résidents) ;
- impôt foncier ;
- impôt sur le revenu des locataires ;
- taxe sur les activités commerciales, entrepreneuriales et professionnelles ;
- impôt sur la construction ;
- Impôts sur les transmissions patrimoniales en tant qu'impôts partagés avec le Gouvernement.

82. Le 27 juin 2003, le Conseil général a approuvé la Loi 10/2003 sur les finances municipales (*Llei de les finances comunals*) fixant un cadre permettant aux *Comuns* de créer leur propre impôt et d'harmoniser leur cadre fiscal dans le cadre d'une autonomie financière³¹.

83. Cette même loi fixe un plafond aux sommes que les *Comuns* peuvent emprunter et établit des mécanismes de contrôle visant à stabiliser et équilibrer financièrement le secteur public en Andorre. Elle a été modifiée par la Loi 32/2012 du 22 novembre 2012 qui applique des modifications sélectives en vue de tenir compte des besoins et exigences actuels des municipalités.

84. La Loi sur les finances municipales confère aux *Comuns* le droit de fixer et lever les impôts suivants :

- impôt traditionnel sur les ménages *Foc i Lloc* (littéralement « être et maison ») pour les résidents ;
- impôt au titre des services municipaux ;
- taxes et droits au titre des documents et autorisation délivrés par l'administration ;
- impôt sur les activités non commerciales, industrielles et professionnelles ;
- impôt foncier et taxe sur les transactions immobilières enregistrées au cadastre des municipalités ;
- contribution à la participation des municipalités à la taxe sur la possession de véhicules qui est levée par le gouvernement en fonction du nombre de véhicules enregistrés dans ses registres.

85. Par conséquent, les taxes et impôts ne font pas l'objet d'une réglementation uniforme dans toutes les paroisses qui peuvent même décider de ne pas appliquer certains impôts locaux.

86. Plus récemment, la *Llei 32/2014, del 27 de novembre, de sostenibilitat de les finances públiques i d'estabilitat pressupostària i fiscal* a introduit des principes de viabilité budgétaire dans le but d'assurer l'équilibre du budget dans l'ensemble du secteur public, y compris les collectivités locales. Cette loi limite le montant des dettes et, en introduisant une approche à moyen et long termes, impose une planification budgétaire.

Global Comuns	2011		2012		2013		2014		2015	
Total d'ingressos liquidats	128.879.442	100%	119.650.277	100%	131.605.033	100%	133.203.502	100%	136.546.001	100%
Ingressos recaptats directament	71.516.548	55%	67.626.847	57%	72.115.850	55%	68.424.084	51%	70.907.306	52%
Passius financers	2.000.000	2%	3.500.000	3%	3.000.000	2%	4.000.000	3%	4.000.000	3%
Transferència rebuda del M.I. Govern (LQTC)	49.506.429	38%	43.219.066	36%	52.482.936	40%	52.482.937	40%	54.600.000	40%
Transferència rebuda del M.I. Govern (ITP, taxa tinença de vehicles i altres)	5.856.465	5%	5.304.364	4%	4.006.247	3%	8.296.481	6%	7.038.695	5%

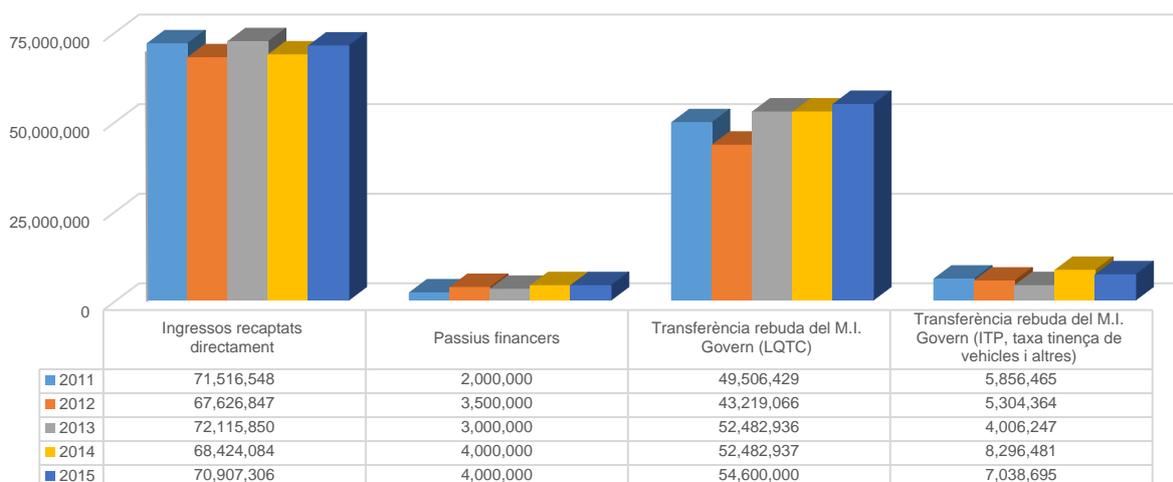
Source : Tribunal de comptes, élaboració pròpia a partir d'informació dels Comuns

30 <https://all-Andorre.com/fr/systeme-fiscal-impots/>

31 *Llei 10/2003, del 27 de juny, de les finances comunals*, telle qu'elle a été modifiée par la *Llei 14/2007, del 20 de setembre, de modificació de la Llei 10/2003 de les finances comunals, del 27 de juny* et par la *Llei 32/2012, del 22 de novembre, de modificació de la Llei 10/2003, del 27 de juny, de les finances comunals*.

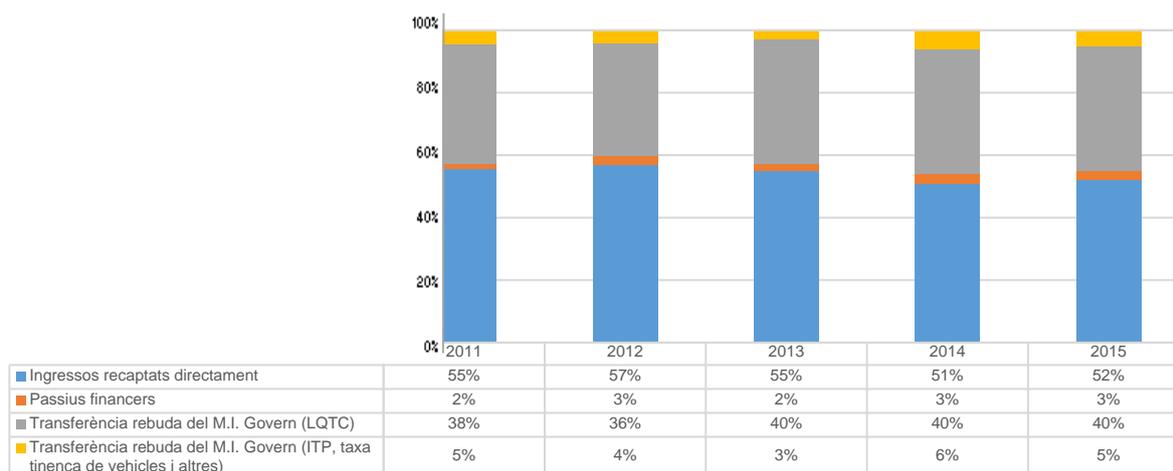
(Imports en euros)

Global comuns valor absolut



Source : Tribunal de comptes, elaboració pròpia a partir d'informació dels Comuns (Imports en EUR)

Global comuns valor relatiu



Source : Tribunal de comptes, elaboració pròpia a partir d'informació dels Comuns (Imports en euros)

87. En raison de variations au niveau des impôts locaux et des transferts de l'État, les recettes respectives des sept municipalités diffèrent sensiblement. Ainsi, les transferts de l'État représentent 54 % de l'ensemble des revenus de Canillo ; 32 % de ceux d'Encamp ; 64 % de ceux d'Ordino ; 54 % de ceux de La Massana ; 29 % de ceux d'Andorra la Vella ; 54 % de ceux de Sant Julià de Lòria et 35 % de ceux d'Escaldes-Engordany³².

3.3. Statut de la capitale

88. En vertu de l'article 2.3 de la Constitution, Andorra la Vella est la capitale de l'État. Cette ville est la principale cité d'Andorre depuis 1278, année au cours de laquelle le roi de France et l'évêque d'Urgell ont conclu un accord de suzeraineté conjointe.

32 Données sur le budget 2015 figurant dans le rapport Crowe Horwath Alfa Capital.

89. En 2016, la paroisse comptait 22 128 habitants et la zone urbaine – qui englobe Escaldes-Engordany et des villages satellites – plus de 40 000. Andorra la Vella est également la capitale économique du pays et fournit de nombreux services aux entreprises, touristes, établissements scolaires et ministères.

90. Au cours de leur réunion avec le maire et le maire adjoint d'Andorra la Vella, les rapporteurs ont appris que, selon eux, le rôle de cette ville en tant que capitale n'est pas suffisamment reconnu par l'État, notamment sous l'angle de la répartition des transferts. Cette dernière est trop influencée par des considérations territoriales avec, pour conséquence, une répartition inéquitable des ressources financières entre les municipalités. Les critères de répartition font abstraction des services rendus dans l'intérêt national par la ville en sa qualité de capitale, notamment dans le domaine éducatif, culturel (centre de conférences), sportif (s'agissant de la seule localité à disposer d'une piscine et d'un stade olympiques), etc. Une partie de ces services sont principalement financés par le budget municipal³³. C'est la raison pour laquelle, la capitale négocie en ce moment avec le gouvernement et le Parlement afin de modifier la législation pour pouvoir bénéficier d'un transfert spécial de l'État dans le contexte de la réforme des lois relatives aux transferts et aux compétences.

91. Pendant la procédure de consultation le Gouvernement a souligné qu'il ne voulait en aucun cas affaiblir la position de la capitale, cela étant il ne s'est pas exprimé clairement sur la question de l'octroi d'un statut de capitale au sens institutionnel du terme.

4. ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

4.1. Article 2 : Fondement de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

92. Conformément à une longue tradition d'autonomie locale fortement enracinée dans l'histoire de l'Andorre (puisque les paroisses sont en fait à l'origine de la Principauté), ce principe est reconnu dans la Constitution de 1993 et dans plusieurs lois qualifiées, dont la *Llei qualificada de delimitació de competències dels Comuns*.

93. L'article 79.1 de la Constitution prévoit que « [l]es *Comuns*, en tant qu'organes de représentation et d'administration des *Parròquies*, sont des collectivités publiques disposant de la personnalité juridique et du pouvoir d'édicter des normes locales, soumises à la loi, sous forme d'ordonnances, de règlements et de décrets. Dans le domaine de leurs compétences, qu'ils exercent conformément à la Constitution, à la loi et à la tradition, ils agissent selon le principe de libre administration, reconnu et garanti par la Constitution. ».

94. En ce qui concerne le statut légal de la Charte européenne de l'autonomie locale, l'Andorre a ratifié cet instrument le 23 mars 2011. Selon l'article 3, paragraphe 4, de sa Constitution : « les traités et les accords internationaux s'intègrent dans l'ordre juridique andorran dès leur publication au *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*, et ne peuvent être modifiés ou abrogés par la loi ». Les conventions prévalent par conséquent sur le droit interne et sont directement applicables par les tribunaux andorrans.

95. Aucune indication n'a été trouvée concernant l'impact de la Charte sur l'ordre juridique andorran. Selon le président du Tribunal constitutionnel avec qui les rapporteurs se sont entretenus, la Charte n'a jamais été mentionnée par cette juridiction dans les rares décisions qu'elle a rendues sur l'autonomie des collectivités locales. A fortiori, elle n'est pas mentionnée non plus dans les lois qualifiées consacrées à ce sujet et élaborées en 1993, soit bien avant sa ratification.

³³ Le maire a communiqué au rapporteur des chiffres détaillés sur les coûts supportés par la municipalité au titre de la gestion des institutions suivantes : Institut Estudis Musicals, Escola d'Art, Escola Teatre i Dansa, Estadi Comunal, Centre Esportiu Serradells.

96. Il est explicitement fait référence à la Charte dans l'« exposé des motifs » de l'ordonnance du 24 novembre 2011 d'organisation et de fonctionnement adoptée par les *Comuns* en 2011, en ce qu'elle introduit le droit de l'association des *Comuns* (conformément à l'article 10 de la Charte, voir *infra* paragraphe 149).

97. Les rapporteurs considèrent que les exigences contenues dans l'article 2 de la Charte sont pleinement respectées en Andorre.

4.2. Article 3 : Concept de l'autonomie locale

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.

2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

Article 3.1 : Concept de l'autonomie locale

98. La principale question qui se pose ici est celle-ci : Dans la situation présente, les communes d'Andorre règlent-elles et gèrent-elles « sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques » ? Pour juger du respect ou du non-respect de cette disposition, il convient de tenir compte du caractère plutôt « subjectif » et relatif du concept de « part importante des affaires publiques », puisqu'il n'existe aucune méthode officielle ou universelle permettant de mesurer cette importance. Il faut donc avoir à l'esprit l'évolution historique, la culture et les traditions constitutionnelles du pays concerné.

99. Pour évaluer le respect de cette disposition, on prendra en considération à la fois des aspects législatifs et factuels.

100. En Andorre, les collectivités locales assument moins de fonctions en comparaison avec les autres pays. Selon les informations communiquées aux rapporteurs, les municipalités sont responsables d'environ 22 % du secteur public. L'éducation et la santé relevant de la compétence de l'État, les principales compétences locales touchent au recensement de la population, à l'urbanisme, à la voirie municipale et au domaine public. Les municipalités contribuent également à la construction et à l'entretien des infrastructures touristiques. Les affaires sociales relèvent, elles aussi, de la compétence de l'État, même si les municipalités proposent des services aux enfants non encore scolarisés et aux personnes âgées et des activités extrascolaires.

101. Compte tenu de la taille réduite spécifique de l'Andorre et du fait qu'aucun des interlocuteurs n'a formulé de plaintes concernant la portée des compétences locales, les rapporteurs considèrent que la Constitution et la législation confèrent aux municipalités une série de pouvoirs pouvant être qualifiés d'équitables ou de raisonnables.

Article 3.2 : Forme de la gouvernance municipale

102. En ce qui concerne l'article 3, paragraphe 2, le droit à l'autonomie locale est exercé en Andorre par des organes élus appelés *Comuns*, dont tous les membres sont élus, pour un mandat de quatre ans, dans des circonscriptions plurinominales uniques correspondant à l'intégralité de la paroisse concernée sur des listes fermées. La moitié des sièges est attribuée au parti ayant reçu le plus grand nombre de suffrages. L'Andorre compte sept communes, appelées paroisses, dotées chacune d'un Parlement élu directement par la population pour un mandat de quatre ans. L'autre moitié des sièges est attribuée proportionnellement aux voix obtenues par les différents partis, y compris la liste ayant remporté le scrutin. Ce système garantit à la formation gagnante une majorité absolue. Un *Cònsol major* (maire) et un *Cònsol menor* (maire adjoint) sont élus parmi les conseillers pour un mandat de quatre ans ; ils appartiennent généralement au parti gagnant et doivent démissionner en

cas d'adoption d'une motion de censure – en faveur d'un candidat à la fonction de maire – adoptée à la majorité absolue du Conseil.

103. Il convient de préciser que, durant leur rencontre, les rapporteurs ont entendu des doléances concernant le rôle limité en pratique de l'opposition et des minorités au sein des conseils locaux, lequel serait inhérent à la spécificité du système électoral qui garantit la majorité absolue à tout parti ayant remporté 30 à 40 % des voix. Le deuxième parti ayant remporté le plus de voix avec 25 à 30 % des suffrages ne peut élire qu'un ou deux représentants. La délégation a été informée que le nombre limité de conseillers complique le travail de l'opposition qui est dépourvue de budget et incapable de participer à toutes les commissions. De plus, certaines réunions peuvent être annoncées très peu de temps à l'avance dans le cadre d'une procédure autorisée par l'ordonnance d'organisation et de fonctionnement adoptée par les *Comuns* en 2011. D'aucuns ont déclaré aux rapporteurs qu'il serait nécessaire d'adopter une loi énonçant les principes élémentaires du fonctionnement des *Comuns*.

104. Lors du processus de consultation le gouvernement a informé les rapporteurs que, en ce qui concerne le peu de représentativité des partis minoritaires aux *Comuns*, la représentation des groupes de l'opposition dans les *Comuns* est fixée directement par la Loi qualifiée sur le régime électoral et le référendum. Toute modification de cette Loi qualifiée requiert donc d'être approuvée avec la double majorité des conseillers élus au niveau de la circonscription paroissiale et des conseillers élus au niveau de la circonscription nationale. Il a également indiqué que le système électoral des élections communales établi dans la Loi qualifiée sur le régime électoral et le référendum de 1993 a apporté de la stabilité aux *Comuns* tout au long de ces années et il a permis l'alternance entre les différentes forces politiques.

105. Les rapporteurs considèrent que le système actuellement en vigueur en Andorre répond aux exigences contenues dans l'article 3.2 de la Charte, dont l'objet est de garantir l'exercice du droit à l'autonomie locale par des organes démocratiquement élus.

106. Cependant, les rapporteurs estiment nécessaire de prendre les remarques entendues lors de la visite en considération de manière à améliorer l'efficacité et le bon fonctionnement des conseils.

4.3. Article 4 : Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.

2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.

3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.

4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.

5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.

6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

107. L'article 4, paragraphe 1, de la Charte exige que les compétences de base des collectivités locales soient fixées par la Constitution ou par la loi. L'article 80 de la Constitution andorrane répertorie les sujets relevant de la compétence des municipalités telle qu'elle devrait être au moins définie par la loi qualifiée pertinente. Compte tenu des modalités de la mise en œuvre de cette disposition

constitutionnelle, c'est l'article 4 de la Loi qualifiée sur la délimitation des compétences des communes adoptée le 4 novembre 1994 qui détermine les compétences des *Comuns*.

108. Concernant l'article 4, paragraphe 2, de la Charte, selon lequel « les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité », la Loi qualifiée sur les compétences locales prévoit que les compétences n'étant ni affectées ni déléguées aux municipalités appartiennent à l'État (article 3.3). Néanmoins, en pratique, les *Comuns* paraissent libres d'essayer de répondre aux autres besoins de leur population. Les rapporteurs ont ainsi appris que les municipalités assument de nouvelles compétences n'étant pas incluses dans la liste fixée par la loi, s'agissant par exemple de leur action en faveur des personnes âgées et des enfants non encore scolarisés. Dans le cadre des rencontres avec les rapporteurs, aucune plainte n'a été soulevée par les autorités locales concernant la portée de leurs compétences.

109. L'article 4, paragraphe 3, de la Charte énonce le principe général de subsidiarité. Il établit que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber de préférence aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. ». Selon les rapporteurs, la taille du pays doit être prise en considération au moment d'évaluer le respect de cette disposition. Au cours de leurs rencontres, ils n'ont à aucun moment été informés de problèmes concernant l'application du principe de subsidiarité.

110. L'article 4, paragraphe 4, concerne le problème du chevauchement de compétences. Dans un souci de clarification, il dispose que « les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi ». Ce principe semble intégralement respecté en Andorre : dans l'exercice de leurs compétences, les *Comuns* jouissent en effet d'un pouvoir intégral en matière d'élaboration et d'application de normes, de gestion, de contrôle des finances publiques et de fiscalité.

111. L'article 4, paragraphe 5, vise les pouvoirs délégués et exige que les collectivités locales soient libres d'adapter leur exercice. Cette disposition ne soulève, elle non plus, aucune difficulté particulière en Andorre.

112. Enfin, l'article 4, paragraphe 6, de la Charte prévoit que : « [I]es collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement. ». Au cours des réunions tenues par les rapporteurs, tous les interlocuteurs ont jugé les relations entre l'État et les municipalités extrêmement harmonieuses et équitables. Il convient, là encore, de tenir compte de la taille du pays, dans la mesure où la proximité physique des autorités centrales facilite certainement les consultations informelles. La délégation a noté que le Premier ministre rencontre très facilement des représentants des collectivités locales, même si aucun ministère n'est spécifiquement chargé des relations avec ces dernières. En outre, la plupart des hommes politiques exerçant des responsabilités au niveau national ont débuté leur carrière comme maires ou conseillers locaux et sont extrêmement au fait des problèmes et des besoins locaux.

113. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que, dans la pratique, les collectivités locales sont consultées en temps utile et de manière appropriée sur toutes les questions les concernant directement. Parallèlement, ils suggèrent d'insérer l'exigence de consultation dans une loi de manière à mieux garantir ce droit systématique des collectivités locales à être consultées.

114. En conclusion, les rapporteurs estiment que, compte tenu des spécificités de l'Andorre, l'article 4 de la Charte peut être considéré comme généralement respecté.

4.4. Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être

consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

115. Cet article impose la consultation des collectivités locales en cas de modification de leurs limites territoriales.

116. En Andorre, les modifications des limites communales peuvent être révisées sur la base d'un accord entre les *Comuns*, d'une décision de justice définitive, ou de traités internationaux signés par la Principauté d'Andorre qui s'appliqueront alors également aux *Comuns*.

117. La paroisse d'Escaldes-Engordany a été fondée – sur décret des co-princes du 14 juin 1978 – en détachant son territoire de la paroisse d'Andorra la Vella, afin de faire droit à une demande vieille de 30 ans de la population en faveur de l'établissement de son propre *Comú*.

118. Enfin, le fait que les paroisses soient reconnues directement par la Constitution implique que tout fusionnement requerrait une révision de la loi fondamentale, conformément à la procédure prévue dans son article 106, lequel impose en pareille circonstance l'organisation d'un référendum national : « La révision de la Constitution est adoptée par le *Consell General* à la majorité des deux tiers de ses membres. La proposition est ensuite immédiatement soumise à un référendum de ratification ».

119. Les rapporteurs estiment que, compte tenu des spécificités de l'Andorre, l'article 5 de la Charte peut être considéré comme respecté.

4.5. Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.

2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

120. L'article 6, paragraphe 1, de la Charte prévoit que les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter.

121. La Loi qualifiée sur les compétences des collectivités locales accorde aux *Comuns* le pouvoir de fixer leur propre organisation interne et leur mode de fonctionnement, conformément à la Constitution, aux lois et coutumes générales et aux traditions (article 4.13). Les *Comuns* avaient déjà adopté en 1995 des règles communes de fonctionnement (*Reglament de funcionament dels Comuns*). Afin de les moderniser, en 2011 les *Comuns* ont adopté une ordonnance d'organisation et de fonctionnement qui s'applique dans tous les *Comuns*.

122. En ce qui concerne l'article 6, paragraphe 2, de la Charte, les municipalités d'Andorre disposent d'une compétence autonome pour recruter des personnels hautement qualifiés sur la base de leur mérite et de leurs capacités à l'issue d'une procédure ouverte. Pourtant, les rapporteurs ont appris de leurs interlocuteurs représentant la collectivité d'Andorra la Vella que la municipalité est en sureffectif (avec 478 employés) et que la masse salariale représente 45 % du budget municipal. La maire aimerait réduire ses dépenses, mais en est incapable dans la mesure où le personnel concerné jouit du statut de fonctionnaire. Par conséquent, les employés municipaux ne peuvent pas être licenciés et la seule possibilité restante consiste à ne pas remplacer les départs à la retraite.

123. Les rapporteurs considèrent que les exigences contenues dans l'article 6 de la Charte sont respectées en Andorre.

4.6. Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

124. L'article 7, paragraphe 1, permet aux élus locaux d'assurer le libre exercice de leur mandat. Dans ce but, l'article 7, paragraphe 2, prévoit l'allocation aux intéressés d'une compensation financière adéquate de leurs frais.

125. Aucun problème n'a été signalé à ce propos au cours de la visite. L'ordonnance d'organisation et de fonctionnement des *Comuns* prévoit que le maire et le maire adjoint – de même que les autres membres de la *Junta de Govern* – ont droit à une compensation financière mensuelle. Les autres conseillers, quant à eux, reçoivent une compensation au titre de leur participation effective aux réunions du Conseil et de ses commissions. Le montant minimum est fixé par la *Reunió de cònsols*. Les rapporteurs ont appris que chaque municipalité établit ses propres règles de compensation financière de ses élus au début de chaque mandat et que le montant semble adéquat.

126. En ce qui concerne l'article 7, paragraphe 3, en vertu duquel « les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux », les incompatibilités sont déterminées par les articles 16, 17, 63 et 74 de la *Llei qualificada del règim electoral i del referèndum* (Loi qualifiée sur le système électoral et les référendums).

127. Les rapporteurs considèrent que les exigences énoncées à l'article 7 de la Charte sont pleinement respectées en Andorre.

4.7. Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

128. L'article 8 de la Charte concerne le contrôle des collectivités locales. En Andorre, l'article 82.2 de la Constitution prévoit que « les actes des *Comuns* sont directement exécutoires dans les conditions fixées par la loi. Des recours administratifs et juridictionnels peuvent être formés pour contrôler leur conformité à l'ordre juridique. ». Une disposition analogue figure aux articles 5 et 6 de la Loi qualifiée sur la délimitation des compétences.

129. Ces dispositions expliquent que le gouvernement ne jouit d'aucun pouvoir de surveillance sur les activités des paroisses. Seuls les tribunaux ordinaires, le Tribunal constitutionnel et le *Tribunal de comptes* (Cour des comptes) - toutes instances ne dépendant pas du gouvernement – sont autorisés à contrôler l'activité des municipalités.

130. En particulier, le Tribunal constitutionnel décide des litiges « relatifs à l'interprétation ou à l'exercice des compétences entre les organes généraux de l'État et les *Comuns* » (article 82.1).

131. Le *Tribunal de comptes* (Cour des comptes) est chargé de l'audit financier de chaque municipalité sous l'angle de la régularité de ses actes et de sa conformité aux normes de l'administration publique et à la loi (contrôle de légalité). Il prépare également des rapports relatifs aux dépenses à l'intention du Parlement et des municipalités qui sont tenus d'appliquer les recommandations énoncées. En cas de détection d'une infraction pénale, il prévient le parquet.

132. La Loi n° 32/2014 du 27 novembre 2014 sur la viabilité fiscale fixe le plafond des dettes pouvant être contractées et renforce les contrôles internes en élargissant les pouvoirs des vérificateurs aux comptes internes. La loi sera appliquée aux municipalités à compter de 2019, année au cours de laquelle le mandat des conseillers élus en 2015 prendra fin.

133. Les rapporteurs considèrent que les exigences énoncées à l'article 8 de la Charte sont pleinement respectées en Andorre.

4.8. Article 9 : Ressources financières des collectivités locales

Article 9 – Ressources financières des collectivités locales

1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.

6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.

7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

134. L'article 9 de la Charte vise à assurer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes. L'autorité légale d'exercer certaines fonctions serait dépourvue de sens si les collectivités locales étaient privées des moyens financiers requis à cette fin. L'Andorre n'a pas ratifié l'article 9, paragraphe 2 ; l'article 9, paragraphe 5 ; et l'article 9, paragraphe 8, de la Charte.

135. En Andorre, les ressources financières des municipalités sont constituées des impôts et taxes qu'elles prélèvent, des impôts partagés avec le Gouvernement auxquels viennent s'ajouter les fonds provenant du budget général. Les principes relatifs aux ressources financières sont directement

énoncés par la Constitution (articles 80.2 et 81), tandis que les modalités de leur application sont fixées par des lois qualifiées ou ordinaires.

136. Au moment de la visite de la délégation du Congrès, une négociation tripartite entre le Parlement, le gouvernement et les municipalités était en passe d'être finalisé. Engagée il y a trois ans, elle vise à réformer l'intégralité du système des transferts (en l'adaptant aux compétences de fait des municipalités et au nouveau cadre fiscal national résultant de l'introduction d'un système complet d'impôts directs comme l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés), elle est sur le point d'aboutir. En outre, les critères de répartition des transferts entre municipalités doivent également faire l'objet d'une révision afin de tenir compte des nouveaux paramètres et de respecter le principe de solidarité avec les municipalités dont les impôts locaux génèrent moins de recettes. Les paroisses les moins économiquement favorisées recevront une compensation, dans la mesure où elles sont moins à même de générer leurs propres ressources. Dans cette optique, certaines asymétries ayant un impact sur le budget ont été identifiées et pourraient créer un lien de dépendance entre les dépenses liées à l'exercice de compétences spécifiques et le transfert de fonds prélevés sur le budget de l'État.

137. L'article 9 paragraphe 1 vise à garantir qu'aucune collectivité locale ne puisse être privée du pouvoir de déterminer ses priorités en matière de dépenses. Entre 1993 et 2015, certaines limitations pesaient sur l'utilisation des transferts financiers : seuls 20 % des sommes transférées pouvaient être consacrés aux dépenses générales, le reste devant servir aux investissements ou au remboursement de la dette. En 2015, cette limitation a été levée, ce qui a permis d'accroître l'autonomie des municipalités en matière de dépenses.

138. L'article 9 paragraphe 3 établit le principe selon lequel une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir d'impôts locaux, alors que l'article 9 paragraphe 4 établit le principe de la diversification des ressources. Selon les rapporteurs, ces deux principes seraient respectés en Andorre, dans la mesure où une partie conséquente des ressources financières des municipalités provient de leurs propres impôts dont elles peuvent fixer le taux en fonction de l'évolution des coûts.

139. En vertu de l'article 9 paragraphe 6, les collectivités locales doivent être consultées dans le cadre de la préparation de toute législation prévoyant une redistribution des ressources. Les rapporteurs estiment que cette disposition est intégralement respectée en Andorre, compte tenu de la taille réduite du pays, des relations harmonieuses aux niveaux institutionnel et personnel entre le gouvernement national et les municipalités et de la représentation des Paroisses au Parlement. La réforme en cours de discussion sur les transferts et les compétences est le résultat d'un long processus de négociation tripartite et atteste s'il en était besoin d'une pratique bien établie de consultation.

140. En ce qui concerne l'article 9 paragraphe 7 qui accorde la préférence aux subventions n'étant pas destinées au financement de projets spécifiques, les transferts en Andorre se fondent sur des critères objectifs et les fonds versés ne sont jamais destinés à un usage particulier.

141. En ce qui concerne les dispositions non ratifiées de la Charte, les rapporteurs sont convaincus que la réforme en cours sur les transferts et les compétences – dans le cadre de laquelle les collectivités locales ont été dûment consultées – sera mise en œuvre dans le respect total des principes pertinents de la Charte. En d'autres termes, une fois ladite réforme adoptée, plus aucun obstacle ne s'opposera à la ratification par l'Andorre des paragraphes 2 et 5 de l'article 9.

142. L'article 9 paragraphe 2 établit le principe d'une relation adéquate entre les ressources financières et les compétences : malgré l'absence de la présentation jusqu'à maintenant d'éléments attestant d'une inadéquation entre le niveau réel des ressources financières des municipalités andorranes et les responsabilités que celles-ci assument, la réforme s'attaque à ce sujet et devrait balayer tous les doutes subsistants quant à la conformité à l'article 9.2.

143. L'article 9 paragraphe 5 énonce le principe de solidarité en appelant à la mise en place de procédures de péréquation financière pour protéger les collectivités locales dont les finances sont les plus fragiles. Les rapporteurs ont appris de leurs interlocuteurs, s'agissant aussi bien d'élus nationaux que municipaux, que l'introduction du principe de solidarité financière constitue l'un des principaux aspects de la réforme en cours de discussion. Une fois celle-ci approuvée, rien ne devrait s'opposer à la ratification de ce paragraphe de la Charte.

144. La question de la ratification éventuelle par l'Andorre de l'article 9, paragraphe 8, est plus compliquée, ce pays ne disposant pas de marché national des capitaux et les collectivités locales étant par ailleurs trop petites pour avoir accès au marché financier international.

145. Les rapporteurs considèrent que les exigences énoncées à l'article 9 de la Charte sont pleinement respectées en Andorre. En ce qui concerne les dispositions non ratifiées, ils considèrent que plus aucun obstacle sérieux ne s'oppose à la ratification des paragraphes 2 et 5. Par conséquent, ils encouragent les autorités andorranes, une fois la réforme définitivement approuvée, à ratifier ces dispositions.

4.9. Article 10 : Droit d'association des collectivités locales

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.

2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.

3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

146. L'article 10 de la Charte couvre la coopération entre les collectivités locales et leur droit de s'associer au niveau national ou international.

147. De ce point de vue, il convient de tenir compte de la spécificité de l'Andorre : ce pays ne compte que sept municipalités et la Principauté elle-même est le produit d'une coopération entre des paroisses. Ces deux éléments pourraient expliquer pourquoi cette question n'a jamais fait l'objet d'une norme écrite.

148. Le droit d'association des *Comuns* est explicitement reconnu dans le Chapitre XII de l'ordonnance du 24 novembre 2011 d'organisation et de fonctionnement des *Comuns*. Les rapporteurs ont appris des représentants des collectivités locales qu'une association des municipalités a été créée en 2002, même si la coopération entre paroisses constitue une pratique solidement établie. Tous les premiers mardis du mois, les maires se réunissent pour promouvoir la coopération. Cette réunion – désignée sous le terme de *Reunió de cònsols* est explicitement reconnue aux articles 35 et 36 de l'ordonnance mentionnée.

149. Selon l'article 34 de ladite ordonnance, les municipalités sont libres de coopérer avec leurs homologues dans d'autres États sans devoir solliciter la moindre autorisation du gouvernement. La délégation a été informée qu'elles ont ainsi signé de nombreux accords de coopération décentralisée, notamment dans le domaine culturel.

150. Lors du processus de consultation les rapporteurs ont été informés que le projet de Loi de collaboration entre l'administration générale et les *Comuns* et entre les *Comuns* avait été déposé au *Consell General*. Selon le gouvernement, ce projet de loi reprend le principe de loyauté institutionnelle et de coopération en général, le principe d'information et d'assistance mutuelle, il développe les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les demandes de gestion, les conventions de coopération entre les administrations et, enfin, il dédie un chapitre à la coopération en matière de ressources humaines en spécifiant le principe de la mobilité entre les administrations.

151. La délégation a également appris que malgré l'absence d'une loi régissant ce domaine, les *Comuns* offrent des services mis en commun, soit sur la base d'un accord, soit sur la base d'une convention. Des déchetteries communes et la collecte sélective mise en commun au niveau national, ainsi que le nettoyage des forêts illustrent cette coopération.

152. Les rapporteurs concluent que l'article 10 de la Charte peut être considéré comme généralement respecté en Andorre.

4.10. Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

153. L'article 11 de la Charte fait référence à l'obligation de protéger l'autonomie locale en conférant aux collectivités le droit à un recours juridictionnel effectif.

154. En Andorre, les municipalités disposent, outre d'un recours juridictionnel ordinaire, de la capacité de porter directement plainte à titre individuel devant le Tribunal constitutionnel. Selon l'article 82.1 de la Constitution, « les litiges relatifs à l'interprétation ou à l'exercice des compétences entre les organes généraux de l'État et les *Comuns* sont tranchés par le *Tribunal Constitucional* ».

155. De plus, trois *Comuns* agissant conjointement peuvent introduire des recours en inconstitutionnalité contre des lois ou décrets dans un délai de 30 jours à compter de leur publication au Journal officiel. Le *Tribunal constitucional* doit alors se prononcer dans les deux mois (articles 83 et 99 de la Constitution).

156. Enfin, en vertu de l'article 102 de la Constitution, chaque *Comun* peut introduire, à titre individuel, un recours « *d'empara* » (notamment pour protéger le droit de conserver sa compétence).

157. En pratique, seuls 13 recours ont été formés devant le Tribunal constitutionnel entre 1997 et 2008, le dernier ayant été tranché par un arrêt daté du 8 juin 2009. Il est évident que, malgré l'éventail très large des recours dont disposent les collectivités locales, d'autres possibilités s'offrent à ces dernières pour protéger leur autonomie. Tous les interlocuteurs conviennent que les liens personnels et la proximité géographique favorisent le règlement à l'amiable de la plupart des différends.

158. Les rapporteurs considèrent que les exigences énoncées à l'article 11 de la Charte sont pleinement respectées en Andorre.

4.11. Éventuelle signature du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207)

159. En ce qui concerne la possibilité pour l'Andorre de signer le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale, la principale préoccupation exprimée vise l'interprétation du paragraphe 4.1 de l'article 1 censé conférer le droit de vote aux résidents étrangers.

160. Cette préoccupation est compréhensible compte tenu de la forte proportion d'étrangers dans le pays et de la volonté des Andorrans de protéger leur identité, leur tradition et leur unicité. En 2016, seuls 36 138 habitants sur 78 264 avaient la nationalité andorrane.

161. Cependant, les rapporteurs aimeraient attirer l'attention sur la formulation précise dudit paragraphe 4.1 de l'article 1 : « Chaque Partie reconnaît par la loi à ses citoyens le droit de participer, en qualité d'électeur ou de candidat, à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale dans laquelle ils résident ».

162. Les rapporteurs notent que, concernant le paragraphe 4.1 de l'article 1, le rapport explicatif du Protocole additionnel prévoit expressément que « l'objet du paragraphe est de souligner que le Protocole additionnel ne s'oppose pas à ce que la Partie accorde des droits électoraux à d'autres personnes, par exemple à des citoyens qui ne résident pas dans la collectivité locale ou à des non-citoyens. Si la Partie choisit d'accorder de tels droits, ce paragraphe lui impose de le faire en inscrivant ces droits dans la loi. Le paragraphe ne prévoit donc pas un droit électoral individuel pour

les non-citoyens de la Partie. En vertu des normes du Conseil de l'Europe, cette question relève de la partie C de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. »³⁴

163. En revanche, le paragraphe 4.2 qui vise les résidents étrangers confère une large marge d'appréciation à l'État concernant la participation des intéressés aux élections : « [l]a loi reconnaît également ce droit à d'autres personnes pour autant que la Partie en décide ainsi *conformément à ses dispositions constitutionnelles* ou à ses obligations juridiques internationales ».

164. Par conséquent, les rapporteurs encouragent l'Andorre à signer le Protocole additionnel.

5. CONCLUSIONS

165. La Principauté d'Andorre remonte à l'époque féodale. D'emblée, les paroisses ont joué un rôle fondamental, dans la mesure où l'Andorre est née sous la forme d'une « fédération » de six *parròquies*.

166. Un processus de réforme visant à moderniser les institutions du pays a été lancé en 1981 : un décret adopté par les délégués des co-princes a marqué le début d'une phase de transformation s'étant terminée par l'adoption d'une Constitution en 1993.

167. En vertu de la Constitution actuelle, le rôle des paroisses – dont le nombre est passé à sept dans l'intervalle (Escaldes-Engordany ayant été créée en 1978) – est reconnu par l'article 1, paragraphe 5, en vertu duquel « [l]'Andorre est composée des *Parròquies* de Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria et Escaldes-Engordany ».

168. Encore aujourd'hui, tant du point de vue normatif que factuel, les paroisses constituent l'ossature de la Principauté d'Andorre. Il s'agit d'institutions actives et démocratiques qui mettent à profit la proximité de la population pour assumer un rôle pertinent en faveur du bien-être général de leurs résidents.

169. Selon les rapporteurs, les municipalités jouissent d'une autonomie normative, administrative et financière importante en vertu de la Constitution et d'un ensemble de lois qualifiées. Les collectivités locales ne font l'objet d'aucune surveillance de la part du gouvernement et sont soumises uniquement au contrôle des tribunaux. Elles peuvent introduire un recours devant le Tribunal constitutionnel et également saisir celui-ci en cas de conflit de compétence. Elles sont autorisées à présenter des propositions de loi au Parlement et sont représentées au sein de cette assemblée, dans la mesure où la moitié des conseillers généraux sont élus dans des circonscriptions territoriales. Par conséquent, les *Comuns* jouent un rôle important dans les procédures de révision de la Constitution et de promulgation des lois qualifiées.

170. Selon les interlocuteurs des rapporteurs, les relations entre les municipalités et l'État sont harmonieuses et équitables. Malgré l'absence d'un mécanisme formel de consultation, le gouvernement recueille toujours l'avis des municipalités et négocie avec elles toutes les décisions importantes. Selon les rapporteurs, la petite taille du pays doit également être prise en considération dans la mesure où elle favorise les consultations informelles. Pourtant, ils suggèrent une formalisation dans la loi du mécanisme de consultation avec les collectivités locales de manière à garantir juridiquement la possibilité pour elles de faire connaître leur point de vue sur les sujets qui les concernent directement.

171. Une réforme importante des compétences et des ressources financières fait actuellement l'objet de négociations dans le cadre d'un processus tripartite impliquant le gouvernement, le Parlement et les collectivités locales. La délégation a été informée que cette négociation est sur le point d'aboutir. La réforme vise à actualiser l'intégralité du système des transferts afin de l'adapter aux compétences de fait des municipalités et au nouveau cadre fiscal national résultant de l'introduction d'un système complet d'impôts directs comme l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés. En outre, les critères de répartition des transferts entre municipalités doivent également faire l'objet d'une révision afin de tenir compte des nouveaux paramètres et de respecter le principe de solidarité avec les municipalités dont les impôts locaux génèrent moins de recettes.

34 <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/207.htm>

172. Compte tenu des spécificités du pays, le niveau de démocratie locale est généralement satisfaisant en Andorre et les exigences de la Charte sont globalement respectées.

173. La seule question à résoudre concerne le statut spécial de la capitale, Andorra la Vella, qui n'est pas reconnu par la législation, même si l'article 2.3. de la Constitution proclame sa qualité de capitale.

174. Compte tenu de la réforme en cours, les rapporteurs estiment que plus aucun obstacle sérieux ne s'oppose à la ratification du paragraphe 2 (sur le caractère proportionné des ressources financières) et du paragraphe 5 (sur la péréquation financière) de l'article 9 de la Charte. Ils encouragent par conséquent les autorités andorranes, une fois la réforme approuvée, à ratifier ces dispositions.

175. Les obstacles à la ratification par l'Andorre de l'article 9 paragraphe 8 sont plus sérieux, dans la mesure où l'Andorre ne dispose pas de marché national des capitaux et où les collectivités locales sont par ailleurs trop petites pour avoir accès au marché financier international.

176. Enfin, à la lumière des clarifications apportées supra (voir para. 163), les rapporteurs encouragent les autorités andorranes à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

DRAFT

ANNEXE – Programme de la visite de la délégation de suivi du Congrès en Andorre (25-26 avril 2017)

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS DANS LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE
Andorra la Vella, Canillo, Encamp (25-26 avril 2017)**

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M^{me} Gaye DOGANOGLU

Rapporteuse sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE³⁵
Membre du conseil municipal de Konyaalti
Antalya, Turquie

M. Zdenek BROZ

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, CRE³⁶
Maire de la ville de Sumperk
République tchèque

Secrétariat du Congrès :

M^{me} Svitlana PEREVERTEN

Co-secrétaire de la Commission de suivi du
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil
de l'Europe

Expert :

Professeur Tania GROPPi

Membre du Groupe d'experts indépendants sur la
Charte européenne de l'autonomie locale
Italie

Interprètes :

M. Mike LUCAS

M^{me} Rosaura BARTUMEU

Les langues de travail dont l'interprétation sera assurée pendant la réunion sont le catalan et l'anglais

35 PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
36 CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens

**Mardi 25 avril 2017
Andorra la Vella**

- **Réunion avec la délégation nationale andorrane au Congrès**
 - **M. David BARÓ RIBA**, maire de La Massana
 - **M^{me} Gemma RIBA CASAL**, maire adjointe d'Ordino
 - **M^{me} Trinitat MARIN GONZALEZ**, maire d'Escaldes-Engordany
 - **M. Josep Miquel VILA BASTIDA**, maire de Sant Julia de Loria

 - **M. Isaac PÉREZ MAS**, secrétaire de la délégation andorrane au Congrès

- **Ville d'Andorra la Vella**
 - **M^{me} Conxita MARSOL RIART**, maire
 - **M. Marc PONS MARTELL**, maire adjoint

- **Cour des comptes**
 - **M. Francesc D'ASSÍS PONS TOMÀS**, président
 - **M^{me} Montserrat MONTES ECHEVARRIA**, membre
 - **M. Carles SANSA TORM**, membre

- **Conseil général (Parlement)**
 - **M^{me} Mònica BONELL TUSET**, vice-présidente
 - **M^{me} Sofia GARRALLÀ TOMÀS**, vice-présidente de la Commission législative pour les affaires intérieures
 - **M^{me} Maria MARTISELLA GONZÁLEZ**, membre de la Commission législative pour les affaires intérieures
 - **M. Pere LÓPEZ AGRÀS**, président du Groupe parlementaire mixte
 - **M. Víctor NAUDI ZAMORA**, vice-président de la Commission législative pour les affaires intérieures
 - **M. Josep HINOJOSA BESOLÍ**, secrétaire général

- **Ministère des Finances**
 - **M. Jordi CINCA MATEOS**, ministre
 - **M^{me} Clàudia CORNELLA DURANY**, secrétaire d'État aux questions financières internationales

**Mercredi 26 avril 2017
Andorra la Vella, Canillo, Encamp**

- **Gouvernement**
 - **S.E. M. Antoni MARTÍ PETIT**, chef du gouvernement
 - **M^{me} Consol NAUDÍ BAIXENCH**, secrétaire d'État aux relations institutionnelles
 - **M. Iago ANDREU**, chef de cabinet

- **Bureau de l'Ombudsman (*El Raonador del Ciutadà*)**
 - **M. Josep RODRIGUEZ GUTIÉRREZ**, médiateur
 - **M^{me} Rosa Sarabia REBOLLEDO**, secrétaire générale

- **Tribunal constitutionnel**
 - **M. Isidre MOLAS BATLLORI**, président
 - **M^{me} Meritxell TOMÀS BALDRICH**, secrétaire générale

- **Paroisse de Canillo**
 - **M. Josep MANDICÓ CALVÓ**, maire
 - **M. David PALMITJAVILA DUEDRA**, maire adjoint

- **Paroisse d'Encamp**
 - **M. Jordi TORRES ARAUZ**, maire
 - **M^{me} Esther PARÍS RIBA**, maire adjointe