

PARLIAMENTARY ASSEMBLY  
OF THE  
COUNCIL OF EUROPE

16 November 1989

Doc. 6146

REPORT

on the situation in Andorra<sup>1</sup>  
(Rapporteurs : MM. PONTILLON and de PUIG)

I. Draft resolution

presented by the Political Affairs Committee<sup>2</sup>

The Assembly,

1. Having been informed of the results of the fact-finding visit made to Andorra by four of its members from 27 to 29 April 1989;
2. Stressing that, for geographical, historical and cultural reasons, Andorra is an integral part of Western Europe;
3. Recalling that during the second world war the Andorran authorities and population made Andorra a country of asylum, thus helping to save many lives;
4. Taking note of the profound changes — coupled with unprecedented economic growth — undergone by Andorra's economic and social structures over the past three decades;
5. Aware of the originality and complexity of Andorra's institutions, to which the vast majority of the population remains deeply attached because they are a basic component of its identity;
6. Convinced that the institutional reforms undertaken in 1981 match the population's wish

1. See Doc. 5742 and Reference No. 1571.

2. a. Adopted by the committee on 15 November 1989 by 20 votes to 0 and 1 abstention.

Members of the committee: MM. Ludwig Steiner (*Chairman*), Martinez (*Vice-Chairman*) (*Alternate: de Puig*), Alemyr, Antretter, Mrs Baarveld-Schlaman, MM. Baumel (*Alternate: Jung*), Björklund (*Alternate: Mrs Hämäläinen*), De Bondt, Candal, Caro, Cem, Collart, Fabra, Sir Geoffrey Finsberg, MM. Gabbuggiani, Ghiotti, Hardy, Mrs Helgadottir, MM. Hill, Irmer, Kindle, Mrs Lentz-Cornette, MM. Lied, Lyssarides, Miville, Natali, Nørgaard, Papadogonas, Papoulias, Pontillon, Portelli, Power, Reddemann, Sager, Sarti, Schieder, Soares Costa, Tarschys, Taşçıoğlu, N... (*Alternate: de Beer*).

N.B. The names of those who took part in the vote are printed in italics.

b. See 8th Sitting, 11 May 1990 (adoption of the draft resolution, recommendation and order as amended), Resolutions 946 and 947, and Recommendation 1127.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE  
DU  
CONSEIL DE L'EUROPE

16 novembre 1989

Doc. 6146

RAPPORT

sur la situation en Andorre<sup>1</sup>  
(Rapporteurs : MM. PONTILLON et de PUIG)

I. Projet de résolution

présenté par la commission des questions politiques<sup>2</sup>

L'Assemblée,

1. Informée des résultats de la visite d'information effectuée en Andorre par quatre de ses membres du 27 au 29 avril 1989;
2. Soulignant que l'Andorre fait partie intégrante de l'Europe occidentale pour des raisons à la fois géographiques, historiques et culturelles;
3. Rappelant qu'au cours de la seconde guerre mondiale les autorités et la population ont fait d'Andorre une terre d'asile en contribuant à sauver un grand nombre de vies humaines;
4. Prenant note des transformations profondes — accompagnées d'un essor économique sans précédent — qu'ont connues les structures économiques et la société andorranes au cours des trois dernières décennies;
5. Consciente de l'originalité et de la complexité des institutions andorranes, auxquelles la très grande majorité de la population demeure profondément attachée, car elles constituent un élément essentiel de son identité;
6. Convaincue que les réformes des institutions, entreprises dès 1981, vont dans le sens sou-

1. Voir Doc. 5742 et Renvoi n° 1571.

2. a. Adopté par la commission le 15 novembre 1989 par 20 votes contre 0 et 1 abstention.

Membres de la commission: MM. Ludwig Steiner (*Président*), Martinez (*Vice-Président*) (*Remplaçant: de Puig*), Alemyr, Antretter, M<sup>me</sup> Baarveld-Schlaman, MM. Baumel (*Remplaçant: Jung*), Björklund (*Remplaçant: M<sup>me</sup> Hämäläinen*), De Bondt, Candal, Caro, Cem, Collart, Fabra, Sir Geoffrey Finsberg, MM. Gabbuggiani, Ghiotti, Hardy, M<sup>me</sup> Helgadottir, MM. Hill, Irmer, Kindle, M<sup>me</sup> Lentz-Cornette, MM. Lied, Lyssarides, Miville, Natali, Nørgaard, Papadogonas, Papoulias, Pontillon, Portelli, Power, Reddemann, Sager, Sarti, Schieder, Soares Costa, Tarschys, Taşçıoğlu, N... (*Remplaçant: de Beer*).

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

b. Voir 8<sup>e</sup> séance, 11 mai 1990 (adoption des projets de résolution, de recommandation et de directive amendés), Résolutions 946 et 947, et Recommandation 1127.

for the conferment of wider powers on the General Council of the Valleys and the Executive Council, and hence for the gradual assertion of the sovereignty of the people ;

7. Expressing the wish that the reforms should be carried out by mutual agreement between the co-Princes and the General Council of the Valleys, and should mark a qualitative step forward both in terms of the sovereignty of the people and from the standpoint of legal certainty ;

8. Noting that the present electoral system is designed to permit the representation of the principality's "parishes", but does not ensure the adequate representation of the Andorran electorate ;

9. Taking note with satisfaction of the Act on the Rights of the Individual of 29 March 1989, which incorporates into the principality's legal order the fundamental rights of the individual as laid down in the Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948 ;

10. Stressing the need for the adoption of appropriate laws, in accordance with Section 2 of the above-mentioned Act, in order to ensure that all the rights embodied in the declaration are effectively respected ;

11. Concerned in particular at the problems surrounding freedom of association (political parties and trade unions) as well as labour law and social legislation ;

12. Aware that most of these problems can gradually be solved only through a policy of integrating foreign residents,

13. Invites the co-Princes and the General Council of the Valleys :

i. to consider the usefulness of drawing up constitutional instruments laying down the rights and freedoms of citizens as defined in international treaties on the protection of human rights, as well as submitting it for adoption by the Andorran people in a referendum ;

ii. to extend and broaden the institutional reforms initiated by the decree of 15 January 1981, so as to bring about a gradual transfer of responsibilities to the General Council of the Valleys and the Executive Council for the purpose of making them the true parliament and government of the principality, endowed with appropriate legislative powers ;

iii. to reform the present electoral law in order to ensure the adequate representation of the Andorran population ;

iv. to ease the rules on the acquisition of Andorran nationality, in order to secure the pro-

haité par la population de doter de compétences accrues le conseil général des vallées et le conseil exécutif, et donc d'affirmer progressivement une souveraineté populaire ;

7. Exprimant le vœu que ces réformes soient menées d'un commun accord entre les coprinces et le conseil général des vallées, et puissent marquer un progrès qualitatif aussi bien du point de vue de la souveraineté populaire que de la sûreté du droit ;

8. Notant que le système électoral en vigueur vise à permettre la représentation des « paroisses » dont est constituée la principauté, mais n'assure pas une représentation adéquate des électeurs andorrans ;

9. Prenant acte avec satisfaction de la loi sur les droits de la personne du 29 mars 1989, qui incorpore dans l'ordre juridique de la principauté les droits fondamentaux de la personne tels qu'ils sont définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 ;

10. Soulignant la nécessité de l'adoption d'actes législatifs appropriés, conformément à l'article 2 de la loi susmentionnée, en vue de rendre effectif le respect de tous les droits reconnus dans la déclaration ;

11. Préoccupée notamment par les problèmes qui se posent en matière de droit d'association (partis politiques et syndicats), ainsi que dans le domaine du droit du travail et de la législation sociale ;

12. Consciente que la plupart de ces problèmes ne pourront être progressivement résolus que grâce à une politique d'intégration des résidents étrangers,

13. Invite les coprinces et le conseil général des vallées :

i. à considérer l'opportunité d'élaborer des instruments constitutionnels qui fixeraient les droits et libertés des citoyens tels que définis dans les traités internationaux sur la protection des droits de l'homme, ainsi qu'à proposer son adoption au peuple andorran par le moyen d'un référendum ;

ii. à compléter et à élargir les réformes institutionnelles engagées par le décret du 15 janvier 1981 dans le sens d'un transfert progressif des compétences vers le conseil général des vallées et le conseil exécutif, avec l'objectif d'en faire véritablement le parlement et le gouvernement de la principauté avec des pouvoirs législatifs appropriés ;

iii. à réformer la loi électorale en vigueur dans le but d'assurer une représentation adéquate de la population andorrane ;

iv. à assouplir les règles d'acquisition de la nationalité andorrane, afin de réaliser une inté-

gressive integration of foreign residents while preserving the principality's national identity and cultural personality ;

v. to implement Section 2 of the Act on the Rights of the Individual of 29 March 1989 as soon as possible by introducing legislation on the various civic rights, providing, in particular, for freedom of association ;

vi. to endeavour to bring labour law and social legislation into line with European standards.

## II. Draft recommendation

presented by the Political Affairs Committee<sup>1</sup>

The Assembly,

1. Having regard to its Resolution ... (1990) on the situation in Andorra,
2. Recommends that the Committee of Ministers contact the appropriate Andorran authorities in order to identify :
  - i. the Council of Europe conventions to which Andorra could accede without being a member of the Organisation ;
  - ii. the Organisation's intergovernmental activities in which the principality could take part in a manner compatible with its international status and as far as mutual interests permit.

## III. Draft order

presented by the Political Affairs Committee<sup>1</sup>

The Assembly,

1. Having regard to its Resolution ... (1990) on the situation in Andorra ;
2. Stressing the great interest expressed by the Syndic and the Head of Government of the Principality of Andorra in establishing relations with the Council of Europe in general, and with the Parliamentary Assembly in particular,
3. Decides to establish regular contacts with the co-Princes and the General Council of the Valleys with a view to a regular and continuing presence and participation of Andorra in the activities of the Council of Europe ;
4. Instructs its Political Affairs Committee as the committee responsible for a report, and its Legal Affairs Committee and Committee on Relations with European Non-Member Countries,

1. See page 1, footnote 2.

gration progressive des résidents étrangers tout en sauvegardant l'identité nationale et la personnalité culturelle de la principauté ;

v. à mettre en œuvre dans les meilleurs délais l'article 2 de la loi sur les personnes du 29 mars 1989 par une législation relative aux différents droits du citoyen, autorisant notamment le droit d'association ;

vi. à faire un effort en vue d'adapter le droit du travail et la législation sociale aux normes européennes.

## II. Projet de recommandation

présenté par la commission des questions politiques<sup>1</sup>

L'Assemblée,

1. Se référant à sa Résolution ... (1990) sur la situation en Andorre,
2. Recommande au Comité des Ministres de prendre contact avec les autorités andorranes compétentes pour :
  - i. déterminer les conventions du Conseil de l'Europe auxquelles l'Andorre pourrait adhérer sans être membre de l'Organisation ;
  - ii. définir les activités intergouvernementales de l'Organisation auxquelles la principauté pourrait participer de façon compatible avec son statut international et dans les limites des intérêts mutuels.

## III. Projet de directive

présenté par la commission des questions politiques<sup>1</sup>

L'Assemblée,

1. Se fondant sur sa Résolution ... (1990) sur la situation en Andorre ;
2. Soulignant le grand intérêt exprimé par le syndic et par le chef du Gouvernement de la Principauté d'Andorre pour l'instauration de relations avec le Conseil de l'Europe en général, et avec l'Assemblée parlementaire en particulier,
3. Décide d'établir des contacts réguliers avec les coprinces et le conseil général des vallées en vue d'une présence et d'une participation suivies et régulières d'Andorre aux activités du Conseil de l'Europe ;
4. Charge sa commission des questions politiques, compétente pour le fond, sa commission des questions juridiques et sa commission des relations avec les pays européens non membres, com-

1. Voir page 1, note 2.

as the committees responsible for opinions, to continue to monitor developments in Andorra and report back to it whenever circumstances so demand.

#### IV. Explanatory memorandum

by MM. PONTILLON, de PUIG, STEGAGNINI  
and EISMA

##### Introduction

##### a. General remarks

1. As Andorra is an integral part of Western Europe not only by virtue of its geographical situation but above all on account of its history and traditions, it is only natural that the Council of Europe's Parliamentary Assembly should make a study of its situation (which seems atypical in many respects), its prospects for future development and its relations with the Council of Europe. The motion for a resolution presented on 7 May 1987 by Mr Elmquist and others contains a number of points which guided the thinking of the present report's co-authors — four Rapporteurs appointed by three different Assembly committees (the Political Affairs Committee, to which the motion was referred for a report, and the Legal Affairs Committee and the Committee on Relations with European Non-Member Countries, which were asked for opinions). These points include the following :

— An initial observation: in recent decades Andorra has undergone a profound economic, social and demographic transformation.

— Its political institutions, while undergoing some reforms, have failed to keep pace with these developments, as a result of which Andorra can scarcely be regarded as a modern state based on the rule of law.

— Full enjoyment of civil and political rights, the heritage of the Council of Europe's member countries, is problematical for all those who are subject to Andorran jurisdiction, whether as citizens or as mere residents.

2. In the light of these points the Rapporteurs decided to make a fact-finding visit to Andorra. The visit was preceded by a hearing in Luxembourg on 10 March 1988 at which a jurist — Mr Pierre Raton, a former director of the United Nations Seminar on International Law — expressed his views on the main aspects of Andorran public law and on Andorra's international status. On the same occasion the Rapporteurs also heard the representatives of the "Europe Group" who had expressly asked to meet them outside Andorran territory.

pétentes pour avis, de continuer à suivre l'évolution de la situation en Andorre et de lui faire rapport chaque fois que les circonstances l'exigeront.

#### IV. Exposé des motifs

par MM. PONTILLON, de PUIG, STEGAGNINI  
et EISMA

##### Introduction

##### a. Considérations générales

1. Andorre étant partie intégrante de l'Europe occidentale non seulement en raison de sa situation géographique, mais également et surtout en raison de son histoire et de ses traditions, il est tout à fait normal que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se penche sur sa situation — qui semble à beaucoup d'égards atypique — sur ses perspectives d'évolution et sur ses relations avec le Conseil de l'Europe. La proposition de résolution présentée par M. Elmquist et plusieurs de ses collègues, datée du 7 mai 1987, contient un certain nombre d'éléments qui ont guidé la réflexion des quatre rapporteurs, coauteurs de ce rapport, désignés par trois différentes commissions de notre Assemblée (commission des questions politiques saisie pour le fond, commission des questions juridiques et commission des relations avec les pays européens non membres saisies pour avis). Ces éléments sont notamment les suivants :

— Une première constatation: l'Andorre a connu au cours des dernières décennies une transformation profonde du point de vue économique, social et démographique.

— Les institutions politiques, tout en connaissant quelques réformes, n'ont pas su s'adapter de façon adéquate à cette évolution; il est en particulier malaisé à l'heure actuelle de ranger l'Andorre parmi les Etats de droit modernes.

— Le respect de tous les droits civils et politiques, patrimoine des pays membres du Conseil de l'Europe, pose des problèmes pour tous ceux qui, citoyens ou simples résidents, relèvent de la juridiction andorrane.

2. C'est en tenant compte de ces lignes de réflexion que les rapporteurs ont décidé d'entreprendre une visite d'information en Andorre. La visite a été précédée d'une audition, qui s'est tenue à Luxembourg le 10 mars 1988, au cours de laquelle un juriste — M. Pierre Raton, ancien directeur du Séminaire de droit international des Nations Unies — a présenté son avis à la fois sur les grandes lignes du droit public andorran et sur le statut international de l'Andorre. Au cours de la même audition, les rapporteurs ont écouté les représentants du «Groupe Europe» qui avaient expressément demandé à les rencontrer en dehors du territoire andorran.

3. Simultaneously, the Assembly's representatives — initially at Clerk's Office level, subsequently at Presidential level — contacted the co-Princes and the elected Andorran authorities (syndic and head of government) for the purpose of organising the visit. The two co-Princes agreed to the visit in principle in October 1988.

4. The visit took place from 27 to 29 April 1989,<sup>1</sup> and its thoroughness should be emphasised. The Rapporteurs first of all had talks with the Permanent Delegates of the two co-Princes. They then met the Episcopal Viguiier and the representative of the French Viguiier, assisted by the two Bayles. The official side of the visit was rounded off by talks with the syndic, the sub-syndic and the head of government. With regard to private associations, mention should first of all be made of a meeting with the only opposition group, the "renovation team", as well as with the following organisations dealing with human rights:

- the "Europe Group",
- the Andorran League of Human Rights,
- members of Amnesty International, including the President of the Andorran Bar.

5. The Rapporteurs also wished to meet the representatives of two associations which have no legal status but which play an important part at present in view of the Principality's demographic and social situation, namely the Association of Andorran Residents (ARA) and the Andorran Workers' Union (SAT).

6. The series of meetings ended with talks with groups and individuals who had expressly asked to meet the delegation. Some of them referred to personal problems; others, such as the representatives of the ecological group Oikos, raised general problems. In both cases, these various accounts and statements provided evidence from which the Rapporteurs were able to build up a picture of Andorran society and reality.

7. In this report, after a section on the Principality's legal system and international status, we shall review the main problems raised by the situation in Andorra for the Council of Europe's Parliamentary Assembly and propose some points for

1. The following parliamentarians took part in the visit: Mr Pontillon (France, Socialist) and Mr Cucó (Spain, Socialist), Rapporteurs of the Political Affairs Committee, Mr Eisma (Netherlands, Democrat 66), Rapporteur of the Committee on Relations with European Non-Member Countries, and Mr Stegagnini (Italy, Christian Democrat), Rapporteur of the Legal Affairs Committee.

3. Parallèlement, les instances de l'Assemblée — dans un premier temps au niveau du Greffier, dans un second temps au niveau du Président de l'Assemblée — ont pris contact avec les coprinces et avec les autorités andorranes élues (syndic et chef du gouvernement) dans le but d'organiser cette visite. Les deux coprinces ont donné leur accord de principe à la visite en octobre 1988.

4. La visite d'information s'est déroulée du 27 au 29 avril 1989<sup>1</sup>. Nous tenons à en souligner le caractère exhaustif. Les rapporteurs se sont tout d'abord entretenus avec les délégués permanents des deux coprinces. Ils ont rencontré ensuite le viguiier épiscopal et le représentant du viguiier français, assistés des deux bayles. Le côté officiel de la visite était complété par des entretiens avec le syndic, le subsyndic et le chef du gouvernement. Pour ce qui est des associations privées, il y a lieu de mentionner tout d'abord la rencontre avec le seul groupe d'opposition, «Equipe de rénovation», ainsi qu'avec les organisations suivantes qui s'occupent des droits de l'homme:

- le Groupe Europe,
- la Ligue andorranne des droits de l'homme,
- des membres d'Amnesty International, parmi lesquels le bâtonnier d'Andorre.

5. Les rapporteurs ont, en outre, tenu à rencontrer les représentants de deux associations qui n'ont pas de statut légal, mais qui jouent un rôle important à l'heure actuelle, au vu de la situation démographique et sociale de la principauté: l'Association des résidents en Andorre (ARA) et le Syndicat andorran des travailleurs (SAT).

6. Les rencontres ont été enfin complétées par des entretiens avec des groupes et personnes ayant demandé expressément à rencontrer la délégation. Certains d'entre eux ont fait état de problèmes personnels; d'autres, tels par exemple les représentants du groupe écologique Oikos, ont fait état de problèmes généraux. Dans les deux cas, les récits et les témoignages ont constitué autant de pièces qui ont permis aux rapporteurs de se former une image de la société et de la réalité andorranes.

7. Dans le présent rapport, après une section consacrée à l'examen de l'ordre juridique et du statut international de la principauté, nous passerons en revue les principaux problèmes que la situation en Andorre pose à l'Assemblée parlementaire du

1. Les parlementaires suivants ont participé à cette visite: MM. Pontillon (France, socialiste) et Cucó (Espagne, socialiste), rapporteurs de la commission des questions politiques, M. Stegagnini (Italie, démocrate-chrétien), rapporteur de la commission des questions juridiques et M. Eisma (Pays-Bas, démocrate 66), rapporteur de la commission des relations avec les pays européens non membres.

inclusion in a pronouncement on the subject by the Assembly.

#### b. Geography and demography

8. The Principality of Andorra has a total area of approximately 467 square kilometres. It is situated between France (*départements* of Ariège and Pyrénées-orientales) and Spain (province of Lleida) and has a population of approximately 50 000. At 31 July 1987, Andorran nationals accounted for only 16,8% of the population, Spaniards for 54,5%, French for 7,5% and Portuguese for 4,3%.<sup>1</sup> However, these figures do not include clandestine workers, whose number may be estimated at about 4 000.

9. The frontiers with France (approximately 56 km in length) are defined simply by the boundaries between the French municipalities and the Andorran parishes. By contrast, the frontier with Spain (approximately 63 km) derives from an agreement concluded between Spain and Andorra in 1863.

#### c. History

10. The *paréages* (or arbitral awards) of 1278 and 1288 constitute a fundamental reference point in the history of Andorra. Prior to the *paréages*, the history of Andorra was marked by quarrels between the Bishop of Urgel and his powerful vassal, the Comte de Foix. The *paréage* of 1278 ended a long war between them and was supplemented by the *paréage* of 1288. The balance established between the rights of the Bishop of Urgel and those of the Comte de Foix was not altered by any subsequent text. Nor was the neutrality which the *paréage* conferred on Andorra ever again challenged.

11. Early in the fifteenth century, Andreu d'Alàs, acting upon a mandate from all the Andorrans, asked the Bishop of Urgel for authorisation to meet "in order to enforce land contracts and to settle various questions with close neighbours". In the request, the Andorrans stated that they wished to appoint syndics to enforce agreements, which would be discussed beforehand by a council, consisting of two or three notables appointed from each parish (elected only from 1866 onwards). This privilege was granted on 11 February 1419 by the Bishop of Urgel and on 17 December the same year by the lieutenant of the Viguier of the Comte de Foix. Thus originated the Council of the Land, which became the General Council, or Council of the Twenty-Four, after the "New Reform" of 1866.

1. These data are from a study of 10 December 1987 carried out by Professor Georges Tapinos, of the Paris Institute of Political Studies, at the request of the Andorran Government.

Conseil de l'Europe et nous proposerons des éléments qui devraient faire partie d'une prise de position de l'Assemblée parlementaire.

#### b. Géographie et démographie

8. La Principauté d'Andorre a une superficie totale de 467 km<sup>2</sup> environ. Elle est située entre la France (départements de l'Ariège et des Pyrénées-orientales) et l'Espagne (province de Lleida). Andorre compte 50 000 habitants environ. Au 31 juillet 1987, les nationaux andorrans ne représentaient que 16,8 % de la population, les Espagnols 54,5 %, les Français 7,5 % et les Portugais 4,3 %<sup>1</sup>. Il faut encore souligner que ces chiffres ne tiennent pas compte des travailleurs clandestins, dont le nombre peut être estimé à 4 000 environ.

9. Pour ce qui est des frontières avec la France (56 km environ), la délimitation est simplement constituée par les limites existant entre les communes françaises et les paroisses andorranes. Par contre la frontière avec l'Espagne (63 km environ) résulte d'un accord hispano-andorran conclu en 1863.

#### c. Histoire

10. Les *paréages* (ou sentences arbitrales) de 1278 et 1288 constituent un point de repère fondamental dans l'histoire de l'Andorre. En effet, jusqu'aux *paréages*, l'histoire de l'Andorre était marquée par les querelles entre l'évêque d'Urgel et son puissant vassal, le comte de Foix. Le *paréage* de 1278 a conclu une longue guerre entre le comte de Foix (vassal) et l'évêque d'Urgel (suzerain). Le deuxième *paréage* de 1288 a complété le premier. L'équilibre établi par les deux *paréages* entre les droits de l'évêque d'Urgel et ceux du comte de Foix ne sera modifié par aucun texte ultérieur. En outre, la neutralité que les *paréages* ont reconnue à l'Andorre ne sera plus contestée.

11. Au début du quinzième siècle, Andreu d'Alàs, mandaté par tous les Andorrans, demande à l'évêque d'Urgel l'autorisation de pouvoir se réunir pour «faire respecter les contrats passés sur des terrains et traiter de différentes questions avec les voisins les plus proches». Les Andorrans exposent dans leur demande qu'ils souhaiteraient désigner des syndics pour faire respecter les accords traités au préalable par un conseil qui se composerait de deux ou trois notables désignés (l'élection ne se fera qu'à partir de 1866) dans chaque paroisse. Ce privilège est octroyé le 11 février 1419 par l'évêque d'Urgel et le 17 décembre de la même année par le lieutenant du viguier du comte de Foix. Ainsi naquit le conseil de la terre qui après la nouvelle réforme de 1866 deviendra le conseil général ou conseil des Vingt-quatre.

1. Ces données font partie de l'étude du 10 décembre 1987 menée à bien par le professeur Georges Tapinos, de l'Institut d'études politiques de Paris à la demande du Gouvernement andorran.

12. The property of the Comte de Foix was transferred to the French Crown in 1607 by the *Edit de réunion* issued by Henry IV.

13. The French Revolution brought about a breach in relations between Andorra and the French authorities. In 1793, the authorities of the *département* of Ariège refused to receive the *quèstia* (tribute), regarding it as a vestige of the feudal system and contrary to human rights and the rights of nations. It was at the insistence of the Andorrans themselves that Napoleon I, by an imperial decree of 27 March 1806, restored the former links. The decree makes no reference to feudal rights, and Napoleon did not even proclaim himself co-Prince of Andorra.

14. In 1866 the episcopal co-Prince promulgated the *nova reforma* decree, embodying provisions on membership of the Council of the Land and parish councils, voting rights and the operation of the various institutions. The Council of the Land became the "General Council of the Valleys" and heads of households were entitled to vote.

15. In 1933, a group of young Andorrans burst into the chamber where the General Council was meeting, demanding a favourable response to a request which they had submitted, urging the introduction of universal suffrage. The General Council acceded to their request, immediately sending a petition to the co-Princes emphasising their agreement and demanding new electoral regulations. The co-Princes did not initially reply to the request, instead deciding that the Tribunal of Courts — invoking the authority invested in it to decide against the General Council where the latter should rebel against the power of the co-Princes — should deliver judgment against the subversive attitude of the General Council since 1930 (including the expulsion of one of its members and refusal to rescind its decision despite a decree by the Permanent Delegates annulling the expulsion; authorisation for the opening of a betting agency despite an existing prohibition, etc.). By decision of the Tribunal of Courts, ratified by a decree by the Permanent Delegates in July 1933, the General Council was dismissed. The co-Princes jointly decided to bring in a detachment of fifty *gendarmes* to maintain order. Elections for the new General Council were held in August, without incident, and the co-Princes introduced universal suffrage the same month, setting the voting age at 25 and eligibility to stand for office at 30.

16. Andorra managed to preserve its neutrality both during the two world wars and during the Spanish civil war. Under the Vichy regime, in 1941, universal suffrage was abolished; it was restored in 1946 under the 4th Republic.

12. Les biens des comtes de Foix furent transférés à la couronne de France en 1607 par l'édit de réunion émis par Henri IV.

13. La Révolution française entraîna une solution de continuité dans les liens entre l'Andorre et les autorités françaises. En 1793, en effet, les autorités du département de l'Ariège refusèrent de recevoir la *quèstia* (tribut), car elles la considéraient comme un vestige du régime féodal et contraire aux droits de l'homme et des nations. C'est sur l'insistance des Andorrans eux-mêmes que Napoléon I<sup>er</sup>, par décret impérial du 27 mars 1806, rétablit les anciens liens. Dans ce texte, il n'est plus question de droits féodaux et Napoléon ne se proclama même pas coprince d'Andorre.

14. En 1866 le coprince épiscopal promulgua le décret de *nova reforma* statuant sur la composition du conseil de la terre et des conseils de paroisse, sur le droit de vote et sur le fonctionnement de diverses institutions. Le conseil de la terre devint « conseil général des vallées » et le droit de vote fut accordé aux chefs de famille.

15. En 1933, un groupe de jeunes Andorrans fait irruption dans la salle où le conseil général se trouvait réuni et exige une réponse favorable à une requête qu'ils avaient présentée et par laquelle ils demandaient que le suffrage universel soit instauré. Le conseil général donna satisfaction aux jeunes Andorrans qui envoyèrent aussitôt une requête aux coprinces faisant prévaloir le consentement du conseil général et demandant une nouvelle réglementation électorale. Les coprinces ne vont pas répondre dans un premier temps à cette demande et décident que le tribunal des *corts* — en invoquant le pouvoir qui lui est attribué de dicter sentence contre le conseil général lorsque ce dernier se soulève contre le pouvoir des coprinces — dicte sentence contre l'attitude subversive du conseil général depuis 1930 (expulsion d'un de ses membres et refus de revenir sur sa décision malgré un décret des délégués permanents rendant sans effet cette expulsion, refus de reconnaître le décret de nomination du notaire épiscopal; autorisation d'ouverture d'une agence de pari mutuel malgré l'interdiction qui pesait dans ce domaine...). Par décision du tribunal des *corts* ratifiée par un décret des délégués permanents du mois de juillet 1933, le conseil général est destitué, et pour maintenir l'ordre, les coprinces décident conjointement de faire intervenir un détachement de cinquante *gendarmes*. Les élections du nouveau conseil général ont lieu au mois d'août sans que nulle manifestation se produise et, ce même mois, les coprinces instaurent par décret le suffrage universel, fixant le vote à 25 ans et l'éligibilité à 30 ans.

16. L'Andorre sut maintenir sa neutralité aussi bien au cours des deux guerres mondiales que pendant la guerre civile espagnole. Sous le régime de Vichy, en 1941, le suffrage universel fut supprimé pour être rétabli en 1946 sous la quatrième république.

17. The twentieth-century history of Andorra has been marked by a series of events during which the country has emerged slowly but surely from the isolation in which its geographical situation and remoteness had kept it for centuries. The most notable events were as follows :

— the building of modern roads from Andorra la Vella to Seo de Urgel (1913) and into France via the Col de Envalira (1935);

— the establishment of a genuine postal service by Spain in 1928 and by France in 1931 ;

— the supply of electricity since 1935 ;

— the operation of Radio Andorra since 1939 ;

— the installation of a genuine modern telephone network in 1967 ;

— the extraordinary expansion of tourism since 1960.

18. These few dates mark the transition from an isolated country, withdrawn into itself and based on a centuries-old pastoral economy, to a country modernised in its structures, open to mass tourism and ready to undergo an unprecedented economic transformation. The development of the Common Market, with Andorra remaining outside, and of the Common Agricultural Policy has brought advantages to Andorra, namely an opportunity to supply foodstuffs at world market prices (and therefore substantially cheaper than within the Community) and the availability of a broader range of industrial products than in Spain. This has attracted cheap manpower from nearby Spanish areas. The bulk of this pool of labour came in to meet demand in the building industry, virtually none of these workers subsequently leaving Andorra. Their children are now Andorran. The manpower required in the hotel trade is more recent, and is often of a seasonal nature.

19. One noteworthy recent event in the history of Andorra's institutions was the adoption by the co-Princes, on 15 January 1981, of a "decree on the process of institutional reform",<sup>1</sup> a process which is still far from complete. On three points it has been put into effect, while on three others developments are expected in the near future. The three points on which reforms have occurred are as follows :

— creation of an executive council. (Before 1981, executive functions were performed by the General Council of the Valleys via its stand-

1. In 1978, the General Council submitted a "Memorandum on institutional reform" to the co-Princes.

17. L'histoire andorrane du vingtième siècle est marquée par une série d'événements qui ont permis lentement mais sûrement au pays de sortir de l'isolement dans lequel sa situation géographique et la difficulté d'accès l'avaient placé depuis des siècles. Parmi ces événements, l'on citera les suivants :

— la construction de routes modernes d'Andorre-la-Vieille à la Seo d'Urgel (1913) et vers la France par le col de Envalira (1935) ;

— la création en 1928 par l'Espagne d'un véritable service postal et en 1931 par la France ;

— la fourniture d'électricité depuis 1935 ;

— le fonctionnement de Radio Andorra depuis 1939 ;

— l'installation d'un véritable réseau téléphonique moderne en 1967 ;

— le développement extraordinaire du tourisme depuis 1960.

18. Ces quelques faits marquent le passage d'un pays isolé, replié sur lui-même et fondé sur une économie pastorale millénaire à un pays modernisé dans ses structures, ouvert au tourisme de masse et prêt à subir une transformation économique sans précédent. L'évolution du Marché commun, dont l'Andorre demeure à l'écart, et de la politique agricole commune de la Communauté ont apporté des avantages à l'Andorre : possibilité d'offrir des produits alimentaires aux prix du marché mondial (donc sensiblement plus bas que dans la Communauté), disponibilité de produits industriels plus variés qu'en Espagne. Cette évolution a attiré une main d'œuvre bon marché venant des environs espagnols. La main-d'œuvre la plus importante — en ce qui concerne le nombre — est arrivée pour répondre aux besoins de la construction et la quasi-totalité de ces ouvriers n'ont plus quitté l'Andorre. Leurs enfants sont aujourd'hui andorrans. La main-d'œuvre requise par les besoins d'hôtellerie est plus récente et revêt souvent un caractère saisonnier.

19. Dans l'histoire des institutions andorranes, il convient de souligner un événement récent : l'adoption par les coprinces, le 15 janvier 1981, d'un décret sur le processus de réforme des institutions. Ce décret engage un processus de réforme des institutions<sup>1</sup>, processus qui est loin d'être achevé à ce jour. Il a été suivi d'effet sur trois points, alors que sur trois autres l'on attend des développements dans un proche avenir. Les trois points sur lesquels les réformes ont eu lieu sont les suivants :

— création d'un conseil exécutif. En effet, avant 1981, les fonctions exécutives étaient assurées par le conseil général des vallées à travers

1. Le conseil général avait adressé en 1978 aux coprinces un mémorandum sur la réforme des institutions.

ing committee, responsible for political questions of major importance and chaired by the General Syndic, and by the parliamentary committees);

— drawing up of two sets of regulations governing the functioning of the General Council of the Valleys and the executive council;

— publication of a code of Andorran administration.

The following points are still outstanding:

— creation of an administrative and fiscal court;

— drawing up of new arrangements for appeals (*recours en queixa*);

— demarcation of responsibilities between the institutional authorities.

#### Chapter I The legal system and international status of the Principality of Andorra

#### A. The Andorran legal system

##### I. Sources of law

##### a. The *paréages*

20. Andorran public law originated from the two *paréages* of 1278 and 1288 (although the Andorran institutions existed before those dates) together with other written sources (privileges and decrees) as well as Andorran customary law.

##### b. Decrees

21. The *paréages* assert the fundamental principle of equality of rights between the two rulers.<sup>1</sup> It is on the basis of the *paréages* that the rulers have, throughout history, granted privileges to the Andorrans, on the one hand and issued decrees in the field of Andorran public law, on the other. These decrees have included:

— the Decree of 1419 authorising the creation of the Council of the Land (now the General Council of the Valleys);

— the 1806 Decree of Napoleon I “on the request by the Andorrans for the restoration of their former administrative and commercial relations with France”;

1. But the Abbé Marqués, Episcopal Permanent Delegate, in his work on reform of the Andorran institutions published in Lleida in 1989, holds the view that the *paréages* resulted in placing the French co-Prince in a position of inferiority compared with his episcopal counterpart.

sa commission permanente, chargée des affaires politiques de haute importance et présidée par le syndic général, ainsi que par huit commissions parlementaires;

— élaboration de deux règlements précisant le fonctionnement du conseil général des vallées et du conseil exécutif;

— publication d'un code de l'administration andorrane.

Restent à régler:

— la création d'une juridiction administrative et fiscale;

— la définition de nouvelles modalités du recours en *queixa*;

— la délimitation des compétences entre les pouvoirs institutionnels.

#### Chapitre I L'ordre juridique et le statut international de la Principauté d'Andorre

#### A. L'ordre juridique andorran

##### I. Les sources du droit

##### a. Les *paréages*

20. Les sources du droit public andorran reposent sur les deux *paréages* de 1278 et 1288 bien que les institutions andorranes aient une origine antérieure. Elles sont complétées par d'autres sources écrites (privilèges et décrets) et par le droit coutumier andorran.

##### b. Les décrets

21. Les *paréages* affirment le principe fondamental de l'égalité des droits des deux seigneurs<sup>1</sup>. C'est en se fondant sur des *paréages* que les seigneurs, au cours de l'histoire, ont d'une part accordé des privilèges aux Andorrans et, d'autre part, ont émis des décrets dans le domaine du droit public andorran. Parmi ces décrets il convient de citer:

— le décret de 1419 autorisant la création du conseil de la terre (aujourd'hui le conseil général des vallées);

— le décret de Napoléon I<sup>er</sup> de 1806 sur la demande des Andorrans à être rétablis dans leurs anciens rapports de police et de commerce avec la France;

1. Voir cependant la thèse de Marqués, exprimée dans son ouvrage sur la réforme des institutions andorranes, publiée à Lleida en 1989, selon laquelle le coprince français était placé par les *paréages* dans une situation d'infériorité par rapport au coprince épiscopal. L'abbé Marqués est le délégué permanent de la mitre.

— the New Reforms Decree of 1866-68, reforming the procedure for constitution of the Council of the Land, which has since been known as the General Council of the Valleys ;

— the Decree of 1882 emanating from the President of the French Republic, creating the office of Permanent Delegate of the French co-Prince ;

— the Presidential Decree of 1888 creating the Higher Court of Andorra in Perpignan ;

— the Episcopal Decree of 1974 reorganising the Higher Court of the Mitre ;

— several decrees on political rights and Andorran nationality.

### c. Custom

22. Andorran customary law is an important source of law which underlies a considerable part of public law, particularly with regard to the apportionment of powers among the various organs.

### d. The law as applied by the courts

23. Where the law as applied by the courts is concerned, a distinction has to be drawn between the various types of cases. In civil cases, the courts apply Andorran customary law, as set forth in the *Manual Digest* and the *Politar*, and, on a supplementary basis, Roman law, Catalan law and canon law. In criminal cases, the courts apply the *Viguiers'* decrees and customary law. In administrative cases, they apply the texts adopted by the parish councils on matters within their sphere of competence, the regulations issued by the government, the laws passed by the General Council and the provisions laid down by the Permanent Delegates.

## II. The organs

### a. The co-Princes

24. Andorra is headed by the two co-Princes. According to tradition as well as the majority of legal writers, it is they who hold Andorran sovereignty.<sup>1</sup> According to the Mitre, whose opinion

1. The Secretary General of the General Council of the Principality, in a letter of 27 June 1988 to the Clerk of the Parliamentary Assembly, stated that "the sovereignty of the Principality resides personally, jointly and exclusively" in the co-Princes. In a letter of 7 July 1988 to the Clerk of the Assembly, the Secretary General of the Permanent French Delegation for Andorra wrote that the President of the French Republic, as co-Prince of Andorra, was "the depository of the sovereignty of the principality, jointly with His Excellency the Episcopal co-Prince". In a letter of 7 July 1988 to the Clerk of the Assembly, the Secretary General of the Permanent Delegation of the Mitre stated that the Episcopal co-Prince was, together with the President of the French Republic, "the principality's organ of sovereignty responsible in the matter". It will be noticed that the first two letters support the concept of the co-Princes' exclusive sovereignty, whereas the third fits in with the Mitre's theory of sovereignty vested in the people.

— le décret de nouvelles réformes de 1866/1868 réformant la procédure de composition du conseil de la terre, appelé depuis conseil général des vallées ;

— le décret de 1882 émanant du Président de la République française créant la charge de délégué permanent du coprince français ;

— le décret présidentiel de 1888 créant le tribunal supérieur de l'Andorre à Perpignan ;

— le décret épiscopal de 1974 réorganisant le tribunal supérieur de la mitre ;

— plusieurs décrets relatifs aux droits politiques et à la nationalité andorrane.

### c. Les coutumes

22. Le droit coutumier andorran est une importante source de droit sur laquelle repose une partie considérable du droit public, notamment en ce qui concerne les délimitations de compétence entre les différents organes.

### d. Le droit applicable par les tribunaux

23. En ce qui concerne le droit applicable par les tribunaux, il faut opérer une distinction selon la nature des affaires. Dans les affaires civiles, les tribunaux appliquent le droit coutumier andorran, tel qu'il est consigné dans le *Manual digest* et le *Politar*. Comme lois supplétives, les tribunaux appliquent le droit romain, le droit catalan et le droit canon. Dans les affaires pénales, les tribunaux appliquent les décrets des viguiers et le droit coutumier. Dans les affaires administratives sont d'application les textes adoptés par les conseils de paroisse sur les matières sur les matières de leur compétence, les dispositions réglementaires du gouvernement, les lois du conseil général, les dispositions des délégués permanents.

## II. Les organes

### a. Les coprinces

24. A la tête de l'Andorre se trouvent les deux coprinces. Selon la tradition, ainsi que selon l'opinion majoritaire de la doctrine, ce sont eux qui détiennent la souveraineté andorrane<sup>1</sup>. Selon la

1. Le Secrétaire général du conseil général de la principauté, dans une lettre adressée le 27 juin 1988 au Greffier de l'Assemblée parlementaire, a rappelé que dans les coprinces « demeure de forme personnelle, paritaire et exclusive la souveraineté de la principauté ». Le Secrétaire général de la délégation permanente française pour l'Andorre a affirmé dans une lettre datée du 7 juillet 1988 au Greffier de l'Assemblée que le Président de la République française, coprince d'Andorre, est « dépositaire de la souveraineté de la principauté conjointement avec S.E. le coprince épiscopal ». Le Secrétaire général de la délégation permanente de la mitre, dans une lettre datée du 7 juillet 1988 au Greffier de l'Assemblée, a écrit que le coprince épiscopal est, conjointement avec le coprince Président de la République française, « l'organe de souveraineté de la Principauté compétent en la matière ». L'on remarquera que les deux premières lettres vont dans le sens de l'affirmation de la souveraineté exclusive des coprinces, alors que la troisième est dans la ligne de la thèse de la souveraineté populaire soutenue par la mitre.

was gathered by the Rapporteurs during their talks with the episcopal Permanent Delegate, sovereignty belongs to the Andorran people and the co-Princes are but organs for the exercise of sovereignty.<sup>1</sup> Note should also be taken of the view expressed in 1981 by Professor Maurice Duverger that the Andorran people have become "the third co-Prince". This view is based on the General Council's powers which have been elaborated and extended down the ages, and it was corroborated by the 1981 reform. This is not a purely academic debate, as it turns on the central problem of Andorran constitutional law, namely that of the exact limits to the co-Princes' power and the legal validity of the practical demarcations of the responsibilities exercised by the co-Princes and the people's organs respectively. However, the power of the co-Princes to annul all acts of the General Council as a result of an appeal (*recours en queixa*) militates against the permeability of any demarcation of responsibility and argues in favour of the supremacy of the co-Princes.

25. Andorran custom has extended the basic principles of the *paréages* — equality of the two lords' rights — to virtually all the rights exercised by the co-Princes in Andorra. It is generally acknowledged that the co-Princes jointly exercise their powers. This is a uniform and constant practice.

26. There are limited exceptions to this general rule: some rights are exercised alternately by the two co-Princes. Under the *paréage* of 1278, the right to levy the *taille* (tallage) was shared: it was to be levied in uneven years by the Comte de Foix, and in even years by the Bishop of Urgel. What remains of that right is the *quèstia*, a sum of money collected by the Andorran assemblies and remitted in uneven years to the President of the French Republic (1 920 francs), and in even years to the Bishop of Urgel (900 pesetas).

27. There are also the rights which each of the co-Princes exercises alone. These rights relate in particular to the appointment of the Viguièr, the Permanent Delegate and the judges who sit in the higher court of each co-Prince. It should also be noted that when it comes to exercising certain rights of appointment, the co-Princes' prerogatives are limited by the Andorran assemblies which have a right of nomination. This is the case, for example, with the appointment of Bayles and notaries. The co-Princes are also responsible for deciding on appeals known as *recours en queixa*.

thèse soutenue par la mitre — thèse que les rapporteurs ont pu recueillir lors de leur entretien avec le délégué permanent épiscopal — la souveraineté appartient au peuple andorran et les coprinces ne sont que des organes d'exercice de la souveraineté<sup>1</sup>. Il convient de remarquer également la thèse exprimée en 1981 par le professeur Maurice Duverger, selon laquelle le peuple andorran est devenu le troisième coprinced. Cette thèse se fonde sur les compétences du conseil général, compétences qui se sont affinées et élargies au fil des siècles et que la réforme de 1981 a corroborées. Il ne s'agit pas d'un débat purement théorique, car il investit le problème central du droit constitutionnel andorran, à savoir celui des limites exactes du pouvoir des coprinces et la valeur juridique des délimitations pratiques des compétences exercées respectivement par les coprinces et les organes populaires. Cependant, le pouvoir des coprinces d'annuler tous les actes du Conseil général — à la suite d'un recours en *queixa* — dénonce la perméabilité de toute délimitation des compétences et plaide en faveur de la suprématie des coprinces.

25. La coutume andorrane a étendu les principes de base des *paréages* — égalité des droits des deux seigneurs — à pratiquement tous les droits que les coprinces exercent en Andorre. Il est généralement admis que les coprinces exercent conjointement leurs pouvoirs. Il s'agit là d'une pratique uniforme et constante.

26. Cette règle générale souffre d'exceptions limitées: certains droits sont exercés alternativement par les deux coprinces. Le *paréage* de 1278 avait partagé le droit de lever la *taille*: elle devait être levée les années impaires par le comte de Foix, les années paires par l'évêque d'Urgel. Ce qui reste de ce droit est la *quèstia*, somme d'argent collectée par les assemblées andorranes et remise les années impaires au Président de la République française (1 920 F), les années paires à l'évêque d'Urgel (900 pesetas).

27. Il y a d'autre part les droits que chaque coprinced exerce seul. Ces droits concernent notamment la désignation du viguièr, du délégué permanent et des magistrats qui siègent au tribunal supérieur de chaque coprinced. Il convient également de noter que, pour ce qui est de l'exercice de certains droits de nomination, les prerogatives des coprinces sont limitées par les assemblées andorranes qui exercent un droit de présentation. C'est notamment le cas pour la désignation des bayles et des notaires. Les coprinces sont également compétents pour trancher sur les recours en *queixa*. Le recours

1. Readers are referred to the work by Abbé Marqués (*La réforme des institutions d'Andorre: 1975-1981 — Aspects internes et internationaux*, 1989, p. 207 ff.).

1. Nous renvoyons à l'ouvrage de l'abbé Marqués, *La Réforme des institutions de l'Andorre: 1975-1981 — Aspects internes et internationaux*, 1989, p. 207 et suivantes.

These appeals are a historic relic deriving directly from the *recours de supplique* typical of feudal law. They may be lodged against regulations and administrative decisions of the government as well as against the General Council's laws. With regard to the former aspect, they are to be replaced under the new reform by the judicial appeal to the administrative and fiscal court. The grounds on which they may be based are limited to "manifest injustice" and "clearly manifest abuse". Any citizen, natural or legal person, and any institution may lodge a *recours en queixa* against the laws and provisions of the General Council within fifteen days from their date of publication. The same time-limit applies to the lodging of appeals against the government's administrative decisions. With the exception of appeals against taxes, each appeal has the effect of suspending the decision complained of. As an appeal does not necessarily have to be dealt with within a specified period, the frequent lodging of appeals has for several years been paralysing certain legislative initiatives by the General Council. The best known case concerns the regulations governing commercial companies, which were held up from 1973 to 1983. During their fact-finding visit to Andorra, the Rapporteurs met groups complaining of specific cases of legislative paralysis as a result of the lodging of a *recours en queixa*.

28. It should also be noted that the title of co-Prince has been in use since the seventeenth century. It was initially used by the Bishop of Urgel, and was taken up later by the French co-rulers. At present it is used officially by the Bishop of Urgel and by the President of the French Republic. The rights of the episcopal co-Prince are linked to the office of Bishop of Urgel, in the sense that they are acquired and relinquished with it. The rights of the French co-Prince are linked to the office of President of the French Republic. It is fairly clear, from French case-law that the rights exercised by the French co-Prince of Andorra do not come under French law. A note of 1971 by the French Ministry of Foreign Affairs explains this situation in unequivocal terms: "The Minister of Foreign Affairs is able to confirm that the valleys of Andorra are and remain under the personal and exclusive sovereignty of the two co-Princes of Andorra: the Bishop of Seo de Urgel and the President of the French Republic. It follows that neither the French state nor any other state is entitled to exercise its right of sovereignty in the valleys."

#### b. *The organs of the co-Princes*

29. When the organisation of the Andorran state is being considered, a *summa divisio* has to be effected between the organs of the co-Prince, on the one hand, and those of the people, on the other.

en *queixa* est une réminiscence historique. Il descend directement du recours de supplique, typique du droit féodal. Il peut être introduit d'une part contre les règlements et les actes administratifs du gouvernement et, d'autre part, contre les lois du conseil général. Pour ce qui est du premier aspect, il sera remplacé dans la nouvelle réforme par le recours juridictionnel devant le tribunal administratif et fiscal. Il peut être présenté pour des motifs limités, à savoir « injustice manifeste » ou « abus clairement manifeste ». Tout citoyen, personne physique ou juridique, et toute institution peuvent présenter un recours en *queixa* contre les lois et les dispositions du conseil général dans un délai de quinze jours à dater de la publication de la loi attaquée. Dans ce même délai doivent être présentés les recours contre les actes administratifs du gouvernement. Exception faite du recours présenté contre des taxes, il a un caractère suspensif de la décision à laquelle il s'oppose. Etant donné qu'il ne doit pas être impérativement résolu dans un délai déterminé, la présentation fréquente de recours en *queixa* a entraîné, pendant plusieurs années, la paralysie de certaines initiatives législatives émanant du conseil général. Le cas le plus notoire est celui du règlement des sociétés commerciales, paralysé de 1973 à 1983. Les rapporteurs ont rencontré lors de la visite d'information effectuée en Andorre des groupes se plaignant, dans des cas concrets, de la paralysie législative consécutive à la présentation d'un recours en *queixa*.

28. Il convient également de noter que le titre de coprince est en usage depuis le dix-septième siècle. Utilisé d'abord par l'évêque d'Urgel, il n'a été repris que plus tard par les coseigneurs français. Actuellement il est utilisé officiellement par l'évêque d'Urgel et par le Président de la République française. Les droits du coprince épiscopal sont liés à la charge d'évêque d'Urgel, dans le sens qu'ils sont acquis et perdus avec elle. Les droits du coprince français sont liés à la charge de Président de la République française. Il est assez clair, sur la base de la jurisprudence française, que les droits qu'exercent le coprince français de l'Andorre ne relèvent pas du droit français. Une note du ministère français des Affaires étrangères de 1971 explique en termes non équivoques cette situation: « Le ministre des Affaires étrangères est en mesure de confirmer que les vallées de l'Andorre sont et demeurent placées sous la souveraineté personnelle et exclusive des deux coprinces de l'Andorre: L'évêque de La Seo d'Urgel et le Président de la République française. Il s'ensuit que ni l'Etat français, ni aucun autre état ne sont en droit d'exercer leur droit de souveraineté dans les vallées.»

#### b. *Les organes des coprinces*

29. Lorsqu'on étudie l'organisation de l'Etat andorran, une *summa divisio* doit être faite entre les organes du coprince, d'un côté, et les organes populaires de l'autre.

i. *The Viguiers*

30. Foremost amongst the organs of the co-Prince are the Viguiers. These are the direct representatives of the co-Princes and reside in Andorra. The French Viguiers is a diplomat appointed by the French President for an unlimited term. The episcopal Viguiers, usually a lawyer, is appointed by the Bishop, also for an unlimited term. He is paid by the Mitre. Before taking up their duties, the Viguiers have to swear an oath on the crucifix before the General Council, undertaking to "keep for the valleys their privileges, franchises, exemptions, and customs". During their period of office the Viguiers have Andorran nationality.

31. The two Viguiers have power to issue regulations in the sphere of civil and criminal justice, which they exercise by means of decrees. Their decrees can cover the organisation of civil justice, the organisation of criminal justice, civil procedure and criminal procedure. Their regulatory powers also cover immigration, security, public order and the protection of morals. In addition to these legislative powers, the Viguiers also have executive powers: they command the Andorran police<sup>1</sup> (headed by a chief of police directly answerable to the two Viguiers). The Viguiers have power to issue or withhold long-term residence permits in Andorra applied for by foreigners. They also validate Andorran passports issued by the government.

32. The Viguiers are entitled to sit on the Tribunal of Courts, but for some time now, these powers have been delegated to professional judges.

ii. *The Permanent Delegates*

33. The Permanent Delegates, an institution dating from the end of the last century, have legislative, judicial and administrative powers, which they exercise on behalf of the co-Princes. Unlike the Viguiers and Bayles, the Permanent Delegates do not live in Andorra. For the President co-Prince, these duties are discharged by the Prefect of the Pyrénées-orientales. Part of the prefecture is given over to the Permanent Delegation for Andorra. The episcopal Permanent Delegate is by tradition the Vicar General of the diocese of Urgel.

34. The Permanent Delegates are empowered to issue decrees in the "constitutional" field and in

1. Not to be confused with the Andorran militia, which is commanded by the *Capità* and not by the Viguiers. An order by the Viguiers dating from 1472 grants the Andorrans the right to appoint a *Capità* ("Captain") who is fully empowered to defend the Valleys in the event of "war or incursion by evil-doers". In 1580 an order by the Tribunal of Courts obliged all heads of family to possess a weapon and to be available to the *Capità* at all times in case of need.

i. *Les viguiers*

30. Parmi les organes du coprinces figurent en premier lieu les viguiers. Ils sont les représentants directs des coprinces et résident en Andorre. Le viguiers français est un diplomate nommé par le coprinces Président français pour une durée illimitée. Le viguiers épiscopal, généralement un juriste, est nommé également pour une durée illimitée par l'évêque. Il est rétribué par la mitre. Avant d'entrer en fonction, les viguiers doivent prêter sur le crucifix et devant le conseil général le serment de «garder aux vallées leurs privilèges, leurs franchises, exemptions, us et coutumes». Durant leurs fonctions, les viguiers ont la nationalité andorrane.

31. Les deux viguiers ont un pouvoir réglementaire dans le domaine de la justice civile et pénale, qu'ils exercent au moyen de décrets. Leurs décrets peuvent couvrir les domaines de l'organisation de la justice civile, de l'organisation de la justice pénale, de la procédure civile et de la procédure pénale. Leur pouvoir réglementaire s'étend également à l'immigration, à la sûreté, à l'ordre public et à la protection de la morale et des bonnes mœurs. Outre ces compétences à caractère législatif, les viguiers jouissent également de compétences à caractère exécutif: ils commandent la police andorrane<sup>1</sup> (dirigée par un directeur de la police directement responsable devant les deux viguiers). Les viguiers ont le pouvoir de délivrer ou de refuser les permis de séjour de longue durée en Andorre aux étrangers qui en font la demande. Ils valident également les passeports andorrans délivrés par le gouvernement.

32. Les viguiers ont le pouvoir de siéger au tribunal des *corts*, bien que depuis un certain temps ils aient délégué cette fonction à des magistrats.

ii. *Les délégués permanents*

33. Les délégués permanents institués vers la fin du siècle dernier ont des compétences législatives, judiciaires et administratives. Ils exercent leurs compétences au nom des coprinces. Contrairement aux viguiers et aux bayles, les délégués permanents ne résident pas en Andorre. Pour le coprinces président, ces fonctions sont remplies par le préfet des Pyrénées-orientales. Une partie de la préfecture est affectée à la délégation permanente pour l'Andorre. Le délégué permanent épiscopal est par tradition le vicaire général du diocèse d'Urgel.

34. Les délégués permanents sont compétents pour adopter des décrets dans le domaine constitu-

1. A ne pas confondre avec la milice andorrane dont le commandement revient au *capitàn* et non pas aux viguiers. En effet, une ordonnance des viguiers de 1472 accorde aux Andorrans le droit de désigner un *capitàn* (capitaine) qui jouira de pleins pouvoirs pour défendre les vallées en cas de «guerre ou en cas d'incursions de mauvaises gens». En 1580, une ordonnance du tribunal des *corts* oblige tous les chefs de famille à posséder une arme et à demeurer toujours à la disposition du *capitàn* en cas de besoin.

all areas of government which do not come under the heading of "economic administration". Examples of highly important decrees in the administrative field which the Permanent Delegates have adopted are as follows:

— the decrees on Andorran nationality of 1939, 1941, 1958 and 1970 and the Code of Andorran Nationality of 1977;

— decrees on the age of majority and on political rights (decree of 2 July 1971: age of majority set at 21 years; 14 April 1970: women's right to vote; 5 September 1973: women's right to stand for election).

Among the decrees relating to the constitutional sphere are those setting up the parish of *Les Escaldes Engordany* (1978) and the Tribunal of Taxes (1979).

35. The Permanent Delegates exercise an important executive function in dealing with acquisition-of-nationality cases. It is also they who take decisions on appeals known as *recours en queixa*.

### iii. *The judicial organs*

36. The great majority of the judicial organs in Andorra come directly under the co-Princes, in the sense that they are based on the historical "right of justice" of the co-Princes. The only exception is the court of Visura, which is empowered to deal with conflicts between neighbours and comes under the General Council.

#### 1. *The Bayles*

37. The Bayles are first-instance judges. Since the Viguier's decree of 6 August 1977 there have been four Bayles: two appointed on the French side and two by the Bishop. On the French side, the Bayles are appointed by the Viguier; on the Bishop's side by decree of the co-Prince. In both cases they are chosen from a list of seven names submitted by the General Council and must be Andorrans. They have jurisdiction in both civil and criminal matters and are also responsible for enforcing sentences passed in Andorra.

#### 2. *The Lower Court*

38. In 1988, the co-Princes set up the Lower Court to try minor criminal offences at first instance. Appeals against its rulings can be made to the Tribunal of Courts.

#### 3. *The Judge of Appeal*

39. The Judge of Appeal is a second instance judge in civil matters. In criminal matters he sits

tionnel et dans tous les domaines de l'administration excepté celui de l'administration économique. C'est ainsi que les délégués permanents ont adopté des décrets de première importance dans le domaine administratif:

— les décrets sur la nationalité andorrane de 1939, 1941, 1958 et 1970 et le Code de la nationalité andorrane de 1977;

— les décrets sur la majorité et sur les droits politiques (décret du 2 juillet 1971: majorité à 21 ans; décret du 14 avril 1970: droit de vote pour les femmes; décret du 5 septembre 1973: éligibilité pour les femmes).

Parmi les décrets relatifs au domaine constitutionnel, on remarquera la création de la paroisse de Les Escaldes Engordany (1978) et du tribunal des taxes (1979).

35. Les délégués permanents exercent une importante fonction à caractère exécutif: ils règlent les dossiers concernant les acquisitions de nationalité. En outre, ce sont eux qui instruisent les décisions concernant les recours en *queixa*.

### iii. *Les organes juridictionnels*

36. La grande majorité des organes juridictionnels andorrans dépend directement des coprinces, dans le sens qu'ils se fondent sur le droit de justice historique des coprinces. La seule exception est représentée par le tribunal de Visura, compétent en matière de conflits de voisinage, qui dépend du conseil général.

#### 1. *Les bayles*

37. Les bayles sont juges de première instance. Depuis le décret des viguiers du 6 août 1977, les bayles sont au nombre de quatre: deux nommés par le côté français, deux par le côté épiscopal. Du côté français, les bayles sont nommés par le viguier; du côté épiscopal, ils sont nommés par décret du coprince. Dans les deux cas, ils sont choisis sur une liste de sept noms présentés par le conseil général et doivent être andorrans de naissance. Ils ont des compétences à la fois en matière civile et pénale et ils sont également chargés de l'exécution des jugements rendus en Andorre.

#### 2. *Le tribunal des délits mineurs*

38. En 1988, les coprinces ont institué le tribunal des délits mineurs qui juge en premier ressort dans les affaires pénales touchant à la catégorie des délits mineurs. Les décisions sont susceptibles d'appel devant le tribunal des *corts*.

#### 3. *Le juge des appellations*

39. Le juge des appellations est juge de deuxième instance au civil. Au pénal, il siège au tribu-

on the Tribunal of Courts, having the casting vote. He decides alone, in pursuance of a power delegated by the Tribunal of Courts, on appeals against detention on remand. He is appointed for five years by each co-Prince alternately.

#### 4. *The Higher Court of Andorra*

40. The Higher Court of Andorra consists of two chambers: the Higher Court of Perpignan and the Higher Court of the Mitre.

#### 5. *The Higher Court of Perpignan*

41. The Higher Court of Perpignan is the third instance in civil proceedings. It also has second-instance jurisdiction to deal with cases brought before the Tribunal of Taxes. The Higher Court of Perpignan is empowered, by delegation from the President of the Republic as co-Prince, to deal at final instance with those decisions handed down in civil matters by the Judge of Appeal which are referred to the French Head of State for consideration. It comprises two *ex-officio* members (the President of the Regional Court of Perpignan and the French Viguier), a judge chosen for his knowledge of the Andorran language and customs, a lawyer from the Perpignan Bar Association and a substitute judge. The judges other than the *ex-officio* ones are appointed for four years by decree of the President of the Republic.

#### 6. *The Higher Court of the Mitre*

42. The Higher Court of the Mitre comprises a president, a vice-president and four judges (*vocals*) appointed by decree of the episcopal co-Prince.

#### 7. *The Tribunal of Courts*

43. The Tribunal of Courts is the supreme authority in the criminal justice system. It is the court of second instance for minor criminal offences (dealt with at first instance by the Court of the Bayles) and the court of first instance for more serious offences. It is composed of two judges appointed by the Viguier and the Judge of Appeal. The prosecuting authorities are a public prosecutor and a deputy public prosecutor. Their duties are discharged by judges appointed alternately by the co-Princes for a period of five years.

#### 8. *The Tribunal of Taxes*

44. The Tribunal of Taxes has jurisdiction in disputes concerning the taxes payable by individuals on goods brought into the country. It consists of four judges, each Permanent Delegate appointing half of them.

nal des *corts* avec voix prépondérante en cas de désaccord des viguiers. Il décide seul, par délégation du tribunal des *corts*, des recours contre la détention préventive. Il est nommé pour cinq ans alternativement par chaque coprince.

#### 4. *Le tribunal supérieur de l'Andorre*

40. Le tribunal supérieur de l'Andorre est composé de deux sénats: le tribunal supérieur de Perpignan et le tribunal supérieur de la mitre.

#### 5. *Le tribunal supérieur de Perpignan*

41. Le tribunal supérieur de Perpignan constitue la troisième instance au civil. Il est également compétent pour connaître en deuxième instance des affaires portées devant le tribunal des taxes. Le tribunal supérieur de Perpignan est chargé, par délégation du coprince Président de la République française, de connaître définitivement et en dernier ressort, des décisions rendues en matière civile par le juge des appellations, celles qui seront déferées à l'examen du chef d'Etat français. Il se compose de deux membres de droit (le président du tribunal de grande instance de Perpignan et le viguier français), d'un juge choisi pour sa connaissance de la langue et des usages andorrans, d'un avocat du barreau de Perpignan et d'un juge suppléant. Les juges autres que ceux d'office sont nommés pour quatre ans par décret du Président de la République.

#### 6. *Le tribunal supérieur de la mitre*

42. Le tribunal supérieur de la mitre est composé d'un président, d'un vice-président et de quatre juges (*vocals*), nommés par décret du coprince épiscopal.

#### 7. *Le tribunal des corts*

43. Le tribunal des *corts* est l'organe suprême de la justice pénale. Il est le tribunal de deuxième instance pour les contraventions pénales (jugées en premier ressort par le tribunal des bayles) et le tribunal de première instance pour les délits. Il est composé de deux magistrats désignés par les viguiers et d'un juge des appellations. Le ministère public comprend un procureur général et un procureur général adjoint. Les fonctions sont exercées par des magistrats, nommés alternativement par les coprinces pour un mandat de cinq ans.

#### 8. *Le tribunal des taxes*

44. Le tribunal des taxes est compétent pour connaître des litiges relatifs aux taxes d'entrées sur les marchandises dans les cas individuels. Il est composé de quatre juges nommés par moitié par chacun des délégués permanents.

iv. *The Notaries*

45. There are two Notaries, one appointed by each co-Prince. Each is selected from a list of two names (*doena*) submitted by the General Council. Since the amendment of the Code of Criminal Procedure, the Notaries are no longer clerks of the Tribunal of Courts.

c. *The organs representing the people*

46. The term "organs representing the people" is used here as meaning the various bodies whose membership is not decided by the co-Prince but by the Andorran people, through elections on the basis of universal suffrage. There are three types of such bodies:

- the assemblies,
- the executive organs of the assemblies,
- certain judicial organs.

i. *The parish councils*

47. Andorra comprises seven parishes.<sup>1</sup> Each parish is administered by a parish council or *comù* of between ten and fourteen councillors elected for four years. The council holds five ordinary meetings each year; it manages the parish's affairs and assets and has power to issue regulations applicable throughout the parish. Its decisions are open to appeal before the government. The parish council is chaired by a *consol major* and a *consol menor* elected by the councillors from their midst. They constitute the executive organ of the parish. The *consol major* may not serve more than two full consecutive terms of office. He may be re-elected after a period of four years. Apart from its powers to issue regulations, the parish council also possesses real legislative power in certain fields (for example, in the fields of town planning, taxes and many others).

ii. *The quart councils*

48. The *quart* is the smallest administrative unit in Andorra, corresponding to a village or hamlet. It exists only in some parishes. *Quart* councils consist of representatives of households (*casas*) who in turn elect a spokesman (*llevador*) from among their number. In some parishes, the *quart* exercises administrative functions.

iii. *The General Council and the Syndic*

49. The General Council of the Valleys originated long ago — from the Council of the Land,

<sup>1</sup> Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Andorra la Vella, Les Escaldes-Engordany and Sant Julia de Loria.

iv. *Les notaires*

45. Les notaires, au nombre de deux, sont désignés par chaque coprince. Ils sont choisis sur une liste de deux noms (*doena*) présentée par le conseil général. Les notaires après la modification du code de procédure pénale ne sont plus les greffiers du tribunal des *corts*.

c. *Les organes populaires*

46. Nous qualifions d'«organes populaires» tous les organes dont la composition n'est pas fixée par les coprinces, mais par le peuple au moyen d'élections au suffrage universel. Il existe trois types d'organes populaires :

- les assemblées,
- les organes exécutifs des assemblées,
- certains organes juridictionnels.

i. *Les conseils de paroisses*

47. L'Andorre se compose de sept paroisses<sup>1</sup>. Chaque paroisse est administrée par un conseil de paroisse ou *comù* se composant d'un nombre de conseillers compris entre dix et quatorze, élus pour quatre ans. Le conseil tient cinq réunions ordinaires par an; il gère les affaires de la paroisse et les biens communaux et dispose du pouvoir réglementaire sur le territoire de la paroisse. Les décisions administratives sont susceptibles d'appel devant le gouvernement, alors que le conseil de paroisse est présidé par un *consol major* et un *consol menor* élus par les conseillers en leur sein. Ils constituent l'organe exécutif de la paroisse. Le *consol major* ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs entiers. Il est à nouveau éligible après un délai de quatre ans. Le conseil de paroisse, outre le pouvoir réglementaire dont il dispose, possède dans certains domaines un véritable pouvoir législatif (par exemple dans le domaine de l'urbanisme, dans le domaine fiscal et bien d'autres).

ii. *Les conseils de quart*

48. Le quart est la plus petite division administrative de l'Andorre. Il correspond à un village ou à quelques maisons familiales. Il n'existe que dans quelques paroisses. Les conseils de quart se composent d'un représentant des maisons (*casa*), qui, à leur tour, élisent un représentant (*llevador*). Dans certaines paroisses, les quarts ont des compétences administratives.

iii. *Le conseil général et le syndic*

49. Le conseil général des vallées trouve son origine lointaine dans le conseil de la terre créé en

<sup>1</sup> Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Andorre-la-Vieille, Les Escaldes-Engordany et Sant Julia de Loria.

created in 1419. It was first restructured in 1866 by the new reform, and subsequently in 1981 by the decree of 15 January as part of the process of institutional reform. The General Council is "the political assembly most representative of the Andorran people".<sup>1</sup> It is composed of twenty-eight general councillors, four from each parish, elected by universal suffrage according to the majority system on the basis of two ballots held in each parish. All Andorrans over the age of 18 may vote, and those over the age of 25 may stand for election. A general council's term of office is four years.

50. The council elects a general syndic and a sub-syndic, who act as its president and vice-president respectively. The syndic may not serve more than two full consecutive terms of office. He may be re-elected after a period of four years. The General Council operates through *juntas*, which are committees of councillors comparable to parliamentary committees, each one being responsible for a particular area. Under Article 2 of its Rules of Procedure, the General Council exercises legislative powers in matters within its jurisdiction, approves the general budget of the principality, monitors action by the government and enjoys other prerogatives enshrined in law. Until 1982 it exercised certain major administrative functions which have since been transferred to the government or the parish councils.

#### iv. *The Magna Assembly*

51. In cases where decisions of exceptional importance are to be taken, it is possible to convene the *Assemblea Magna*, consisting of the twenty-eight general councillors, the fourteen *consols* and four other representatives for each parish, who were traditionally appointed from among the parish's biggest tax-payers. Nowadays they are usually appointed at a "meeting of the people".

#### v. *The Executive Council*

52. The Executive Council was set up under the decree issued by the co-Princes on 15 January 1981 "on the process of institutional reform". The Executive Council is headed by a chief executive, elected by the General Council either from among its own members or from outside. The Chief Executive chooses the other members of the Executive Council either from the ranks of the General Council or from outside. He presents his team and programme to the General Council, to which he is

<sup>1</sup>. See Article 1 of the General Council's Rules of Procedure of 24 July 1984.

1419. Restructuré une première fois en 1866 par la nouvelle réforme, il le fut une seconde fois en 1981 par le décret du 15 janvier et sous le processus de réformes des institutions. Le conseil général est «l'assemblée politique la plus représentative du peuple andorran»<sup>1</sup>. Il se compose de vingt-huit conseillers généraux, quatre par paroisse, élus au suffrage universel et suivant le système majoritaire à deux tours de scrutin effectués dans chaque paroisse. Sont électeurs tous les Andorrans de plus de 18 ans et éligibles ceux ayant plus de 25 ans. Le mandat des conseillers généraux est de quatre ans.

50. Le conseil élit un syndic général et un sous-syndic, qui ont le rôle respectif de président et de vice-président du conseil. Le syndic ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs entiers. Il est à nouveau éligible après un délai de quatre ans. Le conseil général fonctionne en juntas, commissions de conseillers compétentes chacune pour une matière déterminée. Elles correspondent aux commissions parlementaires. L'article 2 du Règlement du conseil général stipule qu'il exerce des fonctions législatives dans les domaines de sa compétence, approuve le budget général de la principauté, contrôle l'action du gouvernement et dispose d'autres compétences que lui reconnaissent les lois. Jusqu'en 1982, il exerçait d'importantes fonctions administratives qui sont à l'heure actuelle dévolues au gouvernement et aux conseils de paroisse.

#### iv. *L'Assemblée Magna*

51. Dans les cas où des décisions exceptionnellement importantes doivent être prises, il existe la possibilité de convoquer l'*Assemblea Magna*, formée par les vingt-huit conseillers généraux, les quatorze *consols* et quatre autres représentants pour chaque paroisse, qui étaient traditionnellement désignés parmi les contribuables les plus importants de chaque paroisse. De nos jours, ils sont généralement nommés lors d'une réunion du peuple.

#### v. *Le conseil exécutif*

52. Le conseil exécutif a été créé par le décret des coprinces du 15 janvier 1981 sur le processus de réforme des institutions. Le conseil exécutif a à sa tête un chef de l'exécutif, élu par le conseil général, soit parmi ses membres, soit en dehors. Le chef de l'exécutif choisit les autres membres du conseil exécutif soit parmi les membres du conseil général, soit en dehors. Il présente son équipe et son programme au conseil général, devant lequel il est responsable. Le chef de l'exécutif est élu pour

<sup>1</sup>. Voir article 1 du Règlement du conseil général du 24 juillet 1984.

answerable. The Chief Executive is elected for four years and may not serve more than two full consecutive terms. He can be elected again after a period of four years. His duties and those of the members of the Executive Council are incompatible with any other elective office or with any occupation or activity remunerated by a foreign state. The council comprises four to six members (councillors), each responsible for a particular field. Under Article 7 of the Decree of 1981, the Executive Council has the following functions :

— executing the decisions of the General Council and exercising powers to issue regulations ;

— proposing texts for adoption by the General Council ;

— preparing the draft budget for adoption by the General Council, and subsequently implementing the budget ;

— managing and supervising the administration and public services which come under the Executive Council. The Chief Executive appoints the officials and wields hierarchical authority.

53. There is provision for motions of no confidence. These must be tabled by nine members of the General Council and require nineteen votes for their adoption. The Chief Executive continues his day-to-day management until a new Chief Executive is elected ; this must take place within thirty days. If two motions of no confidence are passed during one term of office of the general councillors, new general elections must take place within a maximum period of three months.

54. The nature of the General Council's rights is the subject of controversy. Some commentators claim that it is merely an advisory body, while others argue that its powers cover exclusive areas of jurisdiction. Practical experience shows that the co-Princes do not intervene in the General Council's fields of jurisdiction except by means of the appeal known as *recours en queixa*.

#### vi. *The Court of Visura*

55. The Court of Visura has jurisdiction to deal with restrictions on urban and rural property rights. It is composed of the *consols major* and *menor* and of two councillors from the parish involved in the dispute. The Visura Court at second instance is composed of the *consols major* and *menor* of the six parishes not involved in the dispute. At third instance the Visura Court is composed of the twenty-eight members of the General Council.

#### d. *Final remarks on the organisation of powers*

56. According to Professor Zemanek, who has studied the Andorran legal system in depth, it can

quatre ans et ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs entiers. Il est à nouveau éligible après un délai de quatre ans. Ses fonctions et celles des membres du conseil exécutif sont incompatibles avec tout autre mandat électif ou toute profession ou activité rémunérées par un Etat étranger. Le conseil comprend de quatre à six membres (les conseillers), chacun d'eux est chargé d'un secteur déterminé. Selon l'article 7 du décret de 1981, le conseil exécutif exerce les fonctions suivantes :

— exécution des décisions du conseil général ; exercice du pouvoir réglementaire ;

— proposition de textes à adopter par le conseil général ;

— préparation du projet de budget qui doit être adopté par le conseil général puis exécution du budget ;

— direction et contrôle de l'administration et des services publics dépendant du conseil exécutif. Le chef de l'exécutif nomme les fonctionnaires et exerce le pouvoir hiérarchique.

53. Une motion de censure est prévue. Elle doit être présentée par neuf membres du conseil général et son adoption requiert dix-neuf voix. Le chef de l'exécutif traitera des affaires jusqu'à l'élection d'un nouveau chef qui devra être élu dans un délai de trente jours. Si deux motions de censure sont adoptées durant un mandat des conseillers généraux, de nouvelles élections générales devront avoir lieu dans un délai maximal de trois mois.

54. La nature des droits du conseil général est controversée. Certains auteurs prétendent qu'il n'est qu'un organe consultatif ; d'autres soutiennent que ses attributions comprennent des compétences exclusives. La pratique montre que les coprinces n'interviennent pas dans les domaines qui relèvent de la compétence du conseil général, sauf par le moyen du recours en *queixa*.

#### vi. *Le tribunal de Visura*

55. Le tribunal de Visura est compétent pour connaître des servitudes urbaines et rurales. Il est composé des *consols major* et des *consols menor* et de deux conseillers de la paroisse du litige. Le tribunal de Visura de deuxième instance est composé des *consols major* et *menor* des six paroisses non impliquées dans le conflit. En troisième instance le tribunal de Visura est composé des vingt-huit membres du conseil général.

#### d. *Considérations finales sur l'organisation des pouvoirs*

56. Selon le professeur Zemanek, qui a étudié de façon approfondie le système juridique andor-

be described as a "pre-Montesquieu" system. In other words, "it does not have the division of public authority into legislative authority, judicial authority and executive authority, and thus denies the separation of those powers. Powers in the field of public authority are apportioned among the various organs according to criteria essentially relating to the subject-matter covered by the decision in question. This results in legislative, judicial and executive powers being combined within one and the same body".

57. The opinion of Professor Duverger diverges somewhat from the foregoing. The following passage from his study of Andorran institutional reform is particularly revealing: "The fact that the valleys preserved their extraordinary degree of independence as a small community, throughout the centuries during which the great modern states were taking shape, is due to the system of *paréages* which enabled them to use each co-Prince to forestall any attempt at annexation by the state on which the other co-Prince was dependent: thus, the Bishop of Urgel checked the ambitions of France while the French head of state checked those of Spain. Since 1278, the valleys have been characterised by a separation of powers different from anything conceived by Montesquieu, but consistent with his theory."

#### B. *Specific institutional problems*

58. To give a full picture of Andorran realities, it may be useful to summarise certain institutional problems in which the Rapporteurs took a particular interest during their visit and which in any event are essential for analysing the situation in Andorra.

##### a. *Justice*

59. As a sequel to the review of judicial organs in the preceding chapter, it may now be worth briefly listing the various levels at which justice is dispensed.

##### i. *Civil justice*

- First level: the Bayles;
- Second level: the Judge of Appeal;

— Third level: the Higher Court of the Mitre and the Higher Court of Andorra at Perpignan (appeals may be lodged with either court).

##### ii. *Criminal justice*

— First level: the Bayles, judges for summary offences;

ran, celui-ci peut être qualifié de «pré-Montesquieu». En d'autres termes, «il n'a pas la classification du pouvoir public en pouvoir législatif, pouvoir judiciaire et pouvoir exécutif et nie donc la séparation de ces pouvoirs. Les compétences dans le domaine du pouvoir public sont réparties entre les divers organes, selon des critères qui se réfèrent essentiellement à la manière traitée par l'acte en question. Cette répartition amène avec elle les cumuls, au sein d'un même organe, de compétences législatives, judiciaires et exécutives».

57. L'opinion du professeur Duverger diverge, en partie, de celle qui vient d'être relatée. Le passage suivant de son étude sur la réforme des institutions andorranes est particulièrement significatif: «Si les vallées ont maintenu cette extraordinaire autonomie d'une petite communauté à travers les siècles, où se sont formés les grands Etats modernes, c'est parce que le système des paréages leur a permis d'utiliser chaque coprinced contre les velléités d'annexion de l'Etat dont dépend l'autre coprinced: l'évêque d'Urgel limitant les ambitions de la France, le chef de l'Etat français limitant les ambitions de l'Espagne. Depuis 1278, les vallées ont bénéficié d'une séparation des pouvoirs que Montesquieu n'avait pas imaginée, mais qui reste conforme à sa pensée.»

#### B. *Problèmes institutionnels spécifiques*

58. Il peut être utile, pour avoir une vision plus complète de la réalité andorrane, de présenter en synthèse certains problèmes institutionnels auxquels se sont particulièrement intéressés les rapporteurs au cours de leur visite, et qui constituent, en tout cas, des éléments incontournables de l'analyse de la situation en Andorre.

##### a. *La justice*

59. Si les organes de la justice ont été passés en revue dans le chapitre précédent, il peut être utile à ce stade de retracer de façon schématique les différentes instances dans lesquelles s'articule la justice.

##### i. *Justice civile*

- Première instance: les bayles;
- Deuxième instance: le juge d'appellation;

— Troisième instance: le tribunal supérieur de la mitre et le tribunal supérieur d'Andorre à Perpignan (les appels peuvent être formés indifféremment devant l'un ou l'autre).

##### ii. *Justice pénale*

— Première instance: Les bayles, juges pour les délits de simple police;

— Second level: the court of minor offences;

— Third level: the Tribunal of Courts, for misdemeanours and felonies.

### iii. *Administrative justice*

60. The responsible authorities informed the Rapporteurs of the forthcoming creation (during May) of an administrative and fiscal system to deal with disputes concerning administrative decisions by the government and the parish councils (*comúns*). This system will consist of the following:

— a first-instance chamber composed of two judges proposed by the General Council of the Valleys and appointed by the Permanent Delegates;

— a court (of appeal) composed of four judges, two of whom will be appointed by one co-Prince and two by the other.

### b. *Human rights*

61. On 29 March 1989 the co-Princes adopted an "act on the rights of the individual", the text of which, on account of its importance, is appended hereto. In so doing, the co-Princes fulfilled a wish expressed by the General Council in 1978. The preamble to the act clearly states that, in the co-Princes' opinion, the rights and freedoms provided for in the Universal Declaration of Human Rights were already recognised in Andorra "through ways and customs". The promulgation of the act is intended to ensure, according to the co-Princes, that such rights and freedoms "are subject to modern techniques for the expression and legal protection of the fundamental rights of the individual".

62. The act is very simply structured, consisting of two articles, the first of which provides for the incorporation in the principality's legal system of the fundamental rights of the individual as defined in the 1948 Universal Declaration of Human Rights. Article 2 refers to the implementation of this incorporation, whose effectiveness requires that the principality's institutions specify "the conditions in which such rights shall be exercised...". For this purpose the act stipulates expressly that the institutions shall take account "of the specific features of Andorra". We shall be returning to human rights problems in the next section of the report.

### c. *Nationality*

63. Andorran nationality is governed by the provisions of the Andorran Nationality Code of 11 March 1977 as amended by the Act of 8 Sep-

— Deuxième instance: le tribunal des délits mineurs;

— Troisième instance: le tribunal des *corts* pour les délits et les crimes.

### iii. *Justice administrative*

60. Les autorités compétentes ont annoncé aux rapporteurs la mise en œuvre dans les meilleurs délais (courant du mois de mai) d'une juridiction administrative et fiscale compétente dans le domaine des contentieux pour des actes administratifs relatifs au gouvernement ou aux *comúns*. Cette juridiction se composerait comme suit:

— une chambre de première instance formée de deux juges proposés par le conseil général des vallées et nommés par les délégués permanents;

— un tribunal (d'appel) composé de quatre magistrats désignés à raison de deux par chaque coprince.

### b. *Les droits de l'homme*

61. Le 29 mars 1989 les coprinces ont adopté la loi sur les droits de la personne, loi qui en raison de son importance se trouve en annexe au présent rapport. Les coprinces ont ainsi exaucé un vœu émis par le conseil général en 1978. Le préambule de la loi indiquait clairement que, de l'avis des coprinces, les droits et libertés prévus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme étaient déjà reconnus en Andorre «à travers les us et coutumes». La promulgation de cette loi vise à permettre, dans l'optique des coprinces, que ces droits et libertés «trouvent leur place dans les techniques modernes d'expression et de protection juridique des droits fondamentaux de la personne».

62. La loi sur les droits de la personne est une structure très simple: elle se compose de deux articles dont le premier prévoit l'incorporation dans l'ordre juridique de la principauté des droits fondamentaux de la personne tels qu'ils sont définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. L'article 2 se réfère à la mise en œuvre de cette incorporation. Pour qu'elle soit effective, il faut encore que les institutions de la principauté précisent les conditions dans lesquelles ces droits s'exerceront. A cette fin, la loi prévoit expressément que les institutions tiennent compte des particularités spécifiques de l'Andorre. Nous reviendrons sur les problèmes des droits de l'homme dans la section suivante du présent rapport.

### c. *La nationalité*

63. La nationalité andorrane est régie par les dispositions du Code de la nationalité andorrane du 11 mars 1977 modifié par la loi du 8 septembre

tember 1985. These provisions, which were approved by the Permanent Delegates, basically reflect the positions of the General Council of the Valleys on the subject of the conferment of Andorran nationality. Andorran nationality, apart from the cases where it is acquired at birth (either by descent or by virtue of being born in Andorra), may be acquired :

- by naturalisation in the case of :
  - children adopted by Andorran nationals ;
  - children born abroad of an Andorran father and mother who were themselves born abroad ;
  - foreign women who marry an Andorran national ;
  - the under-age unmarried children of a person who has acquired Andorran nationality ;
  - children born accidentally abroad who would be Andorran if they had been born in the principality ;
- by reinstatement in the case of :
  - Andorrans who lost their nationality by virtue of their marriage ;
  - under-age persons who lost their nationality through having been placed under the paternal authority of an alien ;
- by individual measures in the case of :
  - children born in Andorra before 1 January 1975 of a foreign father and mother, provided that the parents have been living in the valleys for more than 20 years ;
  - aliens married to a person falling into the preceding category ;
  - persons born in Andorra after 1 January 1975 by special dispensation in limited cases.

#### d. *Civil status*

64. By an age-old custom, civil-status records are kept by priests in each Andorran parish. The General Council has, however, proposed introducing a civil-status register administered by the public authorities. This will involve the creation of a centralised agency which would computerise data transmitted to it by parish councils acting as subsidiary civil-status sub-offices.

65. It should also be noted that civil marriages do not exist under the Andorran legal system. A bill aimed at introducing civil marriages is at present being discussed and negotiated between the two co-Princes and the General Council (see paragraph 112).

1985. Ces dispositions, approuvées par les délégués permanents, reflètent essentiellement les positions du conseil général des vallées en matière d'intégration dans la nationalité andorrane. La nationalité andorrane, hormis les cas où elle est d'origine (par filiation ou naissance en Andorre) peut être acquise :

- par naturalisation pour :
  - les enfants adoptés par des ressortissants andorrans ;
  - les enfants nés à l'étranger de père et de mère andorrans eux-mêmes nés à l'étranger ;
  - l'étrangère qui épouse un Andorran ;
  - l'enfant mineur et célibataire d'une personne ayant acquis la nationalité andorrane ;
  - les enfants nés accidentellement à l'étranger qui, s'ils étaient nés en principauté, seraient andorrans ;
- par réintégration pour :
  - l'Andorran qui a perdu sa nationalité en raison de son mariage ;
  - la mineur qui a perdu la nationalité parce que placé sous la puissance paternelle d'un étranger ;
- par mesure individuelle pour :
  - les enfants nés en Andorre avant le 1<sup>er</sup> janvier 1975 de père et de mère étrangers, sous réserve que les parents résident dans les vallées depuis plus de vingt ans ;
  - l'étranger marié avec une personne relevant du cas ci-dessus ;
  - les personnes nées en Andorre après le 1<sup>er</sup> janvier 1975 par dérogation spéciale et dans des cas limités.

#### d. *Etat civil*

64. Selon une coutume ancestrale, l'état civil est tenu par les prêtres dans chaque paroisse andorrane. Le conseil général a présenté une proposition visant à l'instauration d'un registre d'état civil géré par l'autorité publique. Cette proposition prévoit notamment la création d'un organisme centralisé qui informatiserait les données qui lui seraient transmises par des maires de paroisses fonctionnant comme bureaux d'état civil annexes.

65. Il convient également de noter que le mariage civil est inconnu dans l'ordre juridique andorran. Un projet de loi pour l'introduction du mariage civil fait actuellement l'objet de discussions et de négociations entre les deux coprinces et le conseil général (voir paragraphe 112).

*e. Labour law, assistance and social security*

66. Labour law is the subject of specific legislation consisting of decrees by the co-Princes and regulations by the General Council. The legislation governs employment contracts and labour relations, safety at places of work and the complaints procedure before the courts. It thus contains provisions on such subjects as working hours, minimum wages, dismissal and work by women, young people and handicapped persons. The labour inspectorate is responsible for enforcing labour legislation and measures regarding health and safety at places of work. In the next section we shall be considering certain problems raised by this legislation from the point of view of human rights.

67. Social assistance is provided by various public and private agencies conducting social aid and benefit programmes for specific categories of citizens, regardless of nationality. The agencies come under either the general or the local administration or else are managed by a private body (for example the Andorran Red Cross).

68. Since 1968 Andorra has had a social security scheme which is compulsory for all employed workers and optional for the non-employed. The scheme is run by a quasi-public body, the Andorran social security fund, financed by insured people's contributions. The contributions of employed workers amount to 18% of their wage, of which 13% is paid by the employer and the remaining 5% deducted from the employee's wage. The scheme covers the medical, hospital and pharmaceutical expenses of all insured persons and takes over the payment of wages in the event of sickness, employment injuries, occupational diseases, invalidity, maternity and old age. The scheme also covers the health care of a spouse and of children aged under 18 and young people aged between 18 and 21 who are still being educated, as well as the insured person's parents if they are over the age of 65.

*C. International relations*

69. Where Andorra's international relations are concerned, the first problem that arises is that of competence. For a long time France argued in favour of the exclusive competence of the President of the Republic, as co-Prince, to manage Andorra's international relations. The reasons invoked in support of the argument need not be discussed in depth here. It is important rather to note that it now seems to be ignored in practice and indeed to have been abandoned by France and replaced by acceptance of the joint competence of the two co-Princes. Since 1973, the Andorran representatives at various international gatherings have been appointed jointly by the Viguiers on the instructions of the co-Princes. The co-

*e. Droit du travail, assistance et sécurité sociale*

66. Il existe une législation spécifique en matière de droit du travail. Elle se compose de décrets des coprinces et de règlements du conseil général. Cette législation régit le contrat de travail et les relations de travail, la sécurité sur le lieu de travail et la procédure devant les tribunaux en cas de réclamations. La législation contient donc des dispositions, notamment en matière de durée du travail, de salaire minimal, de licenciement, du travail des femmes, des jeunes et des handicapés. Le service d'inspection du travail contrôle le respect de la législation en matière de travail et des mesures d'hygiène et de sécurité sur le lieu de travail. Dans la section qui suit nous examinerons, sous l'angle des droits de l'homme, certains problèmes que pose cette législation.

67. L'assistance sociale est dispensée par divers organismes publics et privés effectuant des programmes d'aides et de prestations sociales pour des catégories spécifiques de citoyens, sans distinction de nationalité. Ces organismes dépendent soit de l'administration générale, soit de l'administration locale, soit enfin de particuliers (par exemple la Croix-Rouge andorrane).

68. Depuis 1968, il existe en Andorre un régime de sécurité sociale obligatoire pour tous les travailleurs salariés et facultative pour les non-salariés. Le système est géré par une entité parapublique : la Caisse andorrane de sécurité sociale financée par les cotisations des affiliés. Dans le cas des salariés, les cotisations s'élèvent à 18 % du salaire, dont 13 % payés par l'employeur, les autres 5 % étant déduits du salaire du salarié. Le régime couvre les prestations médicales d'hôpital et de pharmacie de tous les assurés et se substitue aux salaires en cas de maladie, accidents de travail, maladie professionnelle, invalidité, maternité et vieillesse. Le régime couvre également l'assistance sanitaire du conjoint et des enfants âgés de moins de 18 ans et des jeunes de 18 ans à 21 ans scolarisés, ainsi que celle des parents de l'assuré de plus de 65 ans.

*C. Relations internationales*

69. S'agissant des relations internationales de l'Andorre, le premier problème qui se pose concerne la compétence. La thèse soutenue pendant longtemps par la France consistait à affirmer la compétence exclusive du coprince Président de la République française pour la conduite des relations internationales de l'Andorre. Il n'y a pas lieu ici d'approfondir les raisons invoquées au soutien de cette thèse. Il importe plutôt de relever qu'aujourd'hui elle semble à la fois battue en brèche par la pratique et abandonnée par la France, au profit de l'affirmation de la compétence conjointe des deux coprinces. Depuis 1973, les représentants de l'Andorre à diverses réunions internationales ont été nommés conjointement par les

Princes jointly issue the *exequatur* prior to the establishment of consular relations with another state. The exchange of letters which preceded the fact-finding visit of the Rapporteurs to Andorra confirms the existence of this joint authority.

70. Experience gained from the negotiations being conducted between the principality and the EEC shows that competence to maintain international relations is in practice extended by the co-Princes to the organs representing the people. The principality is represented in the negotiations by a delegation consisting of two representatives of each co-Prince and four representatives of the General Council, the delegation's spokesman being the head of government.

71. From the standpoint of international law, however, the main problem is the recognition of Andorra as a subject of law. The question is closely tied up with the issue of its sovereignty: if this is recognised, Andorra will be regarded as a state and, hence, a fully fledged subject in the international community. If, on the other hand, the principality is considered to be a "dependent territory", this would imply its lack of sovereignty and international personality. As Abbé Marqués puts it in his aforementioned work: "According to the former conception, the active presence of Andorra in the international field will indicate and express its status as a sovereign state and a guarantee of its identity and independence, whereas, according to the second, no factual circumstances can be allowed to arise which would be incompatible with the fundamental premises on which the conception rests."

72. In order to gain a better understanding of the difficulties linked to recognising Andorra as a state and, therefore, its international legal personality, it is necessary to bear in mind the argument of the French authorities that, under the French Constitution, it would be impossible for the President of the French Republic simultaneously to be the head of state of another state. Article 43 of the French Constitution of 1946 stipulated that "the office of President of the Republic is incompatible with any other public office". This provision was not retained in the 1958 Constitution. Nevertheless, constitutional lawyers generally recognise that it is a principle of French public law. The implications of this principle for Andorra's situation and the future are a very complicated, controversial matter the examination of which goes beyond the limits that the Rapporteurs set themselves.

#### a. *Bilateral relations*

##### i. *Relations with France*

73. Relations between Andorra and France do not fit into the pattern of relations between sov-

viguiers sur ordre des coprinces. Les coprinces délèvent conjointement l'*exequatur* avant l'établissement de relations consulaires avec un autre État. L'échange de lettres qui a précédé la visite d'information des rapporteurs en Andorre confirme l'existence de cette compétence conjointe.

70. L'expérience des négociations en cours entre la principauté et la CEE indique qu'en pratique la compétence d'entretenir des relations internationales est étendue par les coprinces aux organes populaires. En effet, la principauté est représentée dans les négociations par une délégation constituée de deux représentants de chaque coprince et de quatre représentants du conseil général, le porte-parole de la délégation étant le chef du gouvernement.

71. Cependant, du point de vue du droit international, le problème principal est celui de la reconnaissance de l'Andorre en tant que sujet de droit. La question est étroitement liée à celle de la souveraineté: si elle est reconnue, l'Andorre sera considérée comme un Etat et, en conséquence, comme un sujet à part entière de la communauté internationale. Au contraire, la considération de l'Andorre en tant que territoire dépendant implique la négation de sa souveraineté et de sa personnalité internationale. Comme le dit l'abbé Marqués dans son ouvrage, déjà cité: «La première conception verra dans la présence active de l'Andorre dans le domaine international un signe et une expression de sa condition d'Etat souverain et une garantie de son identité et de son indépendance, alors que la seconde conception s'opposera à la création de toute situation qui pourrait contredire dans les faits ses raisons conceptuelles fondamentales.»

72. Pour mieux apprécier les difficultés liées à la reconnaissance du caractère étatique de l'Andorre et, donc, de sa personnalité juridique internationale, il faut avoir à l'esprit la thèse des autorités françaises selon laquelle il serait impossible sur le plan constitutionnel français que le Président de la République française soit en même temps chef d'Etat d'un autre Etat. En effet, l'article 43 de la Constitution française de 1946 stipulait que: «La charge de président de la république est incompatible avec toute autre fonction publique.» Cette disposition n'a pas été retenue dans la constitution de 1958. Néanmoins, les constitutionnalistes reconnaissent en ligne générale qu'il s'agit là d'un principe du droit public français. Les implications de ce principe sur la situation de l'Andorre et sur l'avenir constituent une question fort complexe et controversée dont l'examen sort des limites que les rapporteurs se sont assignées.

#### a. *Relations bilatérales*

##### i. *Les relations avec la France*

73. Les relations entre l'Andorre et la France ne correspondent pas au modèle des relations

foreign states. The fact that the French co-Prince is at the same time the President of the French Republic and that France has always opposed the recognition of Andorra's statehood has meant that relations between Andorra and France have never taken the form of international agreements. Consequently, such relations are regulated by unilateral French acts (for example the decision to set up French schools in Andorra), or by "administrative arrangements" (in the field of social security, telephone networks, customs regimes, etc.), or by *de facto* relationships established by custom or administrative or judicial practice. Among the relationships established by custom, an important one is the possibility of offenders sentenced to long-term imprisonment in Andorra serving their sentences in French prisons (or indeed Spanish prisons), while remaining subject to the authority of the Viguiers. Among the relationships established by administrative or judicial practice, it will be observed that Andorran judicial decisions do not require the *exequatur* in order to be effective in France; they therefore have the authority of *res judicata* in France.

#### ii. Relations with Spain

74. Bilateral relations between Andorra and Spain bear a certain similarity with those between Andorra and France. The Spanish Government has generally avoided placing these relations on an international basis, although there have been some exceptions. Rather, there are unilateral Spanish acts, such as the *real decreto* of 10 October 1922 regulating trade relations between Andorra and Spain, and bilateral arrangements such as the "administrative-type" bilateral social security agreements. It should also be noted that the Spanish Government makes certain facilities available to the Mitre. For example, a *guardia civil* unit under a *capitán* is stationed in Andorra and placed under the orders of the Mitre. As for the position of Andorrans in relation to Spain, the Spanish Council of State has ruled that Andorrans cannot be considered as Spanish subjects for any purposes.

75. It is important to emphasise that neither France nor Spain has a consulate in Andorra. The interests of French nationals are looked after by the Prefecture of the Pyrénées-orientales. Where Spain is concerned, the Spanish Viguerie exercises the functions of a Spanish consulate for all practical purposes.

#### iii. Commercial arrangements between Andorra and its neighbours

76. Products originating in Andorra can be imported into France free of duty. No special

entre des Etats souverains. Le fait que le coprince français est en même temps le Président de la République française et que la France s'est toujours opposée à la reconnaissance du caractère étatique de l'Andorre a eu pour conséquence que les rapports entre l'Andorre et la France n'ont jamais pris la forme d'accords internationaux. Ces relations se traduisent donc par des actes unilatéraux français (comme par exemple la décision d'établir des écoles françaises en Andorre), soit par des arrangements administratifs (en matière de sécurité sociale, réseaux téléphoniques, régimes douaniers, etc.), soit par des rapports de faits, établis par coutume ou par pratique administrative ou judiciaire. Parmi les rapports établis par coutume, l'on citera notamment la possibilité pour les délinquants condamnés à des peines de prison de longue durée en Andorre de purger leur peine dans des établissements pénitentiaires français (ou espagnols d'ailleurs), tout en restant soumis au régime des viguiers. Parmi les rapports établis par pratique administrative ou judiciaire, l'on remarquera que les décisions judiciaires andorranes ne sont pas soumises à l'*exequatur* pour avoir effet en France et ont donc en France force exécutoire d'autorité de la chose jugée.

#### ii. Les relations avec l'Espagne

74. Les relations bilatérales entre l'Andorre et l'Espagne présentent une analogie certaine avec les relations entre l'Andorre et la France. En effet, le Gouvernement espagnol a généralement évité d'internationaliser ses relations malgré des exemples contraires. L'on retrouve plutôt des actes unilatéraux espagnols, tel par exemple le *real decreto* du 10 octobre 1922 fixant le régime commercial entre l'Andorre et l'Espagne, ainsi que des arrangements bilatéraux, tels les accords bilatéraux de type administratif en matière de sécurité sociale. Il convient également de noter que le Gouvernement espagnol met certains services à la disposition de la mitre. Par exemple une unité de la *guardia civil*, commandée par un *capitán* est stationnée en Andorre et placée sous les ordres de la mitre. En ce qui concerne la position des Andorrans par rapport à l'Espagne, il faut relever une jurisprudence du Conseil d'Etat espagnol selon laquelle les Andorrans ne peuvent être considérés, à aucun effet, comme des sujets espagnols.

75. Il est important de souligner que ni la France, ni l'Espagne n'ont de consulat en Andorre. Les ressortissants français dépendent de la préfecture des Pyrénées-orientales. Pour ce qui est de l'Espagne, la viguerie espagnole exerce *de facto* les fonctions d'un consulat espagnol.

#### iii. Les arrangements commerciaux entre l'Andorre et ses voisins

76. En ce qui concerne la France, les importations de produits originaires de l'Andorre entrent

authorisation is needed to export products originating in France or circulating freely within the Community and transiting through France. However, the export of goods originating in third states is subject either to a special licence or to payment of the common customs tariff on entry into the Community before being dispatched to Andorra. Spain unilaterally sets quotas for imports from Andorra and for the export to Andorra of goods originating in Spain.

77. It should also be pointed out that Andorra applies a general consumer tax, with preferential rates being set for French and Spanish tobacco.

#### iv. *Relations with other states*

78. Andorra does not maintain diplomatic relations with any other state, but does maintain a series of consular relations. As already pointed out, the two co-Princes have to give their *exequatur* for the establishment of consular relations. At the present time Andorra maintains consular relations with the following states: Federal Republic of Germany, Argentina, Belgium, Venezuela, United States, Italy, United Kingdom and Switzerland.

79. Andorra does not have its own consular representation abroad. Andorran nationals receive consular protection from both the French and the Spanish representations.

#### b. *Multilateral relations*

##### i. *Participation in intergovernmental international conferences*

80. Since the Universal Copyright Conference (Geneva, 1952), Andorra has participated regularly in Unesco meetings. It also took part in the following conferences:

— Conference on the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague, 1954);

— Conference to Revise the Universal Copyright Convention (Paris, 1971);

— Conference on the Protection of Phonographic Recordings (Geneva, 1971).

##### ii. *Accession to treaties and conventions*

81. Andorra is a party to a limited number of international agreements:

en France sans taxes. Les exportations de produits originaires de France ou en libre circulation dans la Communauté et passant en transit par la France ne nécessitent pas d'autorisation spéciale. Cependant, des exportations de biens originaires de pays tiers font soit l'objet d'une licence spéciale, soit l'objet du paiement du tarif douanier commun à l'entrée dans la Communauté avant d'être envoyées en Andorre. En ce qui concerne l'Espagne, cette dernière fixe d'une manière autonome des contingents pour les importations en provenance de l'Andorre et pour les exportations de biens originaires d'Espagne destinés à l'Andorre.

77. Il convient également de signaler que l'Andorre applique une taxe générale à la consommation dans le cadre de laquelle des taux préférentiels sont fixés pour le tabac français et le tabac espagnol.

#### iv. *Relations avec d'autres Etats*

78. L'Andorre n'entretient de relations diplomatiques avec aucun Etat, mais entretient par contre toute une série de relations consulaires. Comme il a été signalé auparavant, les deux coprinces doivent donner l'*exequatur* à l'établissement de relations consulaires. A l'heure actuelle, l'Andorre entretient des relations consulaires avec les Etats suivants: République Fédérale d'Allemagne, Argentine, Belgique, Venezuela, Etats-Unis, Italie, Royaume-Uni et Suisse.

79. L'Andorre n'a pas de représentation consulaire propre à l'étranger. Les Andorrans bénéficient d'une protection consulaire de la part des instances de représentation tant françaises qu'espagnoles.

#### b. *Relations multilatérales*

##### i. *Participation à des conférences internationales intergouvernementales*

80. Depuis la Conférence universelle sur les droits d'auteurs (Genève, 1952), l'Andorre participe régulièrement aux réunions de l'Unesco. Elle a en outre participé aux conférences suivantes:

— Conférence sur la protection des biens culturels en cas de conflits armés (La Haye, 1954);

— Conférence de révision de la Conférence universelle sur les droits d'auteurs (Paris, 1971);

— Conférence sur la protection des phonogrammes (Genève, 1971).

##### ii. *Adhésion à des traités et à des conventions*

81. L'Andorre est partie à un nombre limité d'accords internationaux:

— Universal Copyright Convention (Geneva, 1952);

— Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague, 1954).

iii. *International organisations*

82. Andorra is not a member of any intergovernmental international organisation.

iv. *Relations between Andorra and the European Community*

83. Andorra is not within the Community's customs territory. The Council of Ministers' Regulation (EEC) 1496/68 on the definition of the Community's customs territory does not mention Andorra. On the other hand, the act of accession by Spain and Portugal to the European Communities has an appendix containing a joint declaration on the future regime of trade with Andorra. The declaration provided for the institution, after a two-year period from the entry into force of the act of accession, of a regime governing trading relations between the Community and Andorra and intended to replace the national regimes currently in force.

84. On 13 July 1988 a delegation from the principality submitted to the Commission of the European Communities an *aide-mémoire* requesting the opening of negotiations between Andorra and the Community.

85. The Commission has drawn up a draft directive on negotiations with the Principality of Andorra. The text is based on two main ideas: elimination of the disparities and incompatibilities which exist between the national regimes currently in force with regard to Andorra and the Community rules, to be replaced by a uniform Community regime; accommodation of the specific nature of the situation of the Principality of Andorra and protection of its economic and commercial interests.

86. On 20 March 1989 the Council of the European Communities adopted a directive authorising the Commission to negotiate an agreement in the form of an exchange of letters with the principality with a view to creating a customs union for industrial products.

c. *The legal status of Andorra in public international law*

87. Several conflicting theories have been put forward to describe from the juridical standpoint the status of Andorra in public international law. The question is a highly complex one, and it is not possible to deal with it comprehensively here or take up a clear-cut position on the subject. There

— Convention universelle sur les droits d'auteurs (Genève, 1952);

— Convention sur la protection des biens culturels en cas de conflits armés (La Haye, 1954).

iii. *Organisations internationales*

82. L'Andorre n'est membre d'aucune organisation internationale intergouvernementale.

iv. *Relations entre l'Andorre et la Communauté européenne*

83. L'Andorre ne fait pas partie du territoire douanier de la Communauté. Le règlement (CEE) 1496/68 du Conseil des ministres relatif à la définition du territoire douanier de la Communauté ne mentionne pas l'Andorre. Par contre, le pacte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés européennes contient en annexe une déclaration commune concernant le régime futur des échanges avec l'Andorre. Cette déclaration prévoyait la mise au point après un délai de deux ans, à compter de l'entrée en vigueur de l'acte d'adhésion, d'un régime régissant les relations commerciales entre la Communauté et Andorre et destiné à remplacer les régimes nationaux actuellement en vigueur.

84. Le 13 juillet 1988, une délégation de la principauté a remis à la Commission des Communautés européennes un aide-mémoire demandant l'ouverture de négociations entre l'Andorre et la Communauté.

85. La Commission a élaboré un projet de directive de négociations avec la Principauté d'Andorre. Ce projet repose sur deux idées directrices: l'élimination des disparités et des incompatibilités qui existent entre les régimes nationaux actuellement en vigueur à l'égard d'Andorre et les droits communautaires pour les remplacer par un régime communautaire uniforme; la prise en compte de la spécificité de la situation de la Principauté d'Andorre et la sauvegarde de ses intérêts économiques et commerciaux.

86. Le 20 mars 1989, le Conseil des Communautés européennes a arrêté une directive autorisant la Commission à négocier un accord sous forme d'échanges de lettres avec la Principauté d'Andorre en vue de la création d'une union douanière dans le domaine des produits industriels.

c. *Le statut juridique de l'Andorre en droit international public*

87. Plusieurs théories divergentes ont été avancées pour qualifier du point de vue juridique le statut de l'Andorre en droit international public. La question est fort complexe et il n'est pas possible de la traiter ici de façon exhaustive ou de prendre une position nette en la matière. Certaines

are some theories which prevailed in the past but can be discarded now: the theory of a Franco-Spanish condominium over Andorra; the theory that Andorra was a "fief" with no international existence;<sup>1</sup> and the theory that Andorra was a protectorate of France or Spain. It is also unanimously agreed that Andorra is subject neither to French nor to Spanish sovereignty.

88. Professor Zemanek, who has studied the question in depth, has reached the conclusion that Andorra is a separate entity in international law, which he describes as a *de facto* regime. Mr Raton, a former director of the United Nations International Law Seminar, who was consulted by the Rapporteurs, stated that all the conditions were satisfied for Andorra to be considered as a state (see his work entitled *The Legal Status of Andorra* for details of his argument). It should also be observed that the press communiqué issued on 14 December 1988 by the Commission of the European Communities contains the following statement: "Andorra is an independent state placed under the joint sovereignty of the President of the French Republic and the Bishop of Urgel."

## Chapter II Problems and prospects

### Conclusions

#### I. Institutional problems

89. The preceding chapter will have given an idea of the specific, not to say unique, features of Andorra's legal order and institutional system. The system is not only difficult to grasp in the sense that its workings are highly complex, but also difficult to define in terms of the usual legal concepts. The first difficulty lies in identifying the source of sovereignty. Does sovereignty rest with the two co-Princes, as legal opinion overwhelmingly holds? Or with the Andorran people, as the Permanent Delegate of the Episcopal co-Prince told the Rapporteurs? Or — as Professor Duverger asserts — is it shared by the two co-Princes and the people? Naturally, an Assembly report cannot claim to shed light on this abstruse theoretical issue. In any event, irrespective of the answers to these questions, attention needs to be drawn to a number of facts and problems observed by the Rapporteurs during their visit to the principality.

90. A basic point, in our view, is that the very great majority of Andorrans are strongly in favour

<sup>1</sup> The feudal system was abolished in France in 1791 and in Spain in 1811.

théories du passé peuvent être écartées : celle selon laquelle il y aurait un condominium franco-espagnol sur l'Andorre ; celle selon laquelle l'Andorre serait un « fief » sans existence internationale<sup>1</sup> ; celle selon laquelle l'Andorre serait un protectorat de la France ou de l'Espagne. Il est également unanimement admis que l'Andorre n'est soumise ni à la souveraineté française, ni à la souveraineté espagnole.

88. Le professeur Zemanek qui a étudié à fond la question est parvenu à la conclusion que l'Andorre serait une entité distincte en droit international, entité qu'il qualifie de régime *de facto*. Pour sa part, M. Raton, ancien directeur du Séminaire de droit international de l'ONU, qui a été consulté par les rapporteurs, a déclaré que toutes les conditions sont réunies pour que l'Andorre puisse être considérée comme un État (voir son ouvrage *Le Statut juridique de l'Andorre* pour les détails de son argumentation). Il convient également de remarquer que, dans le communiqué de presse issu le 14 décembre 1988 de la Commission des Communautés européennes, on peut lire : « L'Andorre est un État indépendant placé sous la souveraineté conjointe du Président de la République française et de l'évêque d'Urgel. »

## Chapitre II Problèmes et perspectives

### Conclusions

#### I. Problèmes institutionnels

89. Le chapitre qui précède a donné la mesure de la particularité, voire de l'unicité, de l'ordre juridique et du système institutionnel andorran qui sont non seulement difficiles à saisir dans toute la complexité de leur fonctionnement, mais qui sont également difficiles à définir sur la base des catégories juridiques habituelles. La première difficulté consiste en la détermination de la source de la souveraineté. La souveraineté réside-t-elle dans deux coprinces, comme l'affirme la très grande majorité de la doctrine ? Ou bien réside-t-elle dans le peuple andorran, comme l'a déclaré aux rapporteurs le délégué permanent de la mitre ? Ou bien encore — comme le soutient le professeur Duverger — du partage entre les deux coprinces et le peuple ? Certes, un rapport de l'Assemblée ne peut prétendre faire la lumière sur cette question théorique ardue. Quelle que soit par ailleurs la réponse que l'on peut apporter à ces questions, il convient de mettre en évidence un certain nombre de faits et de problèmes tels qu'ils se sont présentés aux rapporteurs lors de leur visite dans la principauté.

90. A cet égard, une constatation nous semble essentielle : les Andorrans sont, dans leur très

<sup>1</sup> Il faut rappeler que la féodalité a été abolie en France en 1791 et en Espagne en 1811.

of keeping the co-Princes system, which is a part of their traditions and heritage and therefore of Andorran national identity. The Rapporteurs' talks with elected representatives and with representatives of several private groups and organisations made this attachment to the existing system quite plain. Yet this does not mean that the Andorrans are satisfied with the system. Indeed, their attachment to the co-Princes may be said to be coupled with a desire or even a demand for a gradual change in the institutional system leading to forms of government compatible with the modern concept of sovereignty of the people.

91. This brings us to the crux of the institutional situation in Andorra, namely power-sharing between the co-Princes and the people's elected representatives. The problem cannot be considered without reference to the major developments resulting from the 1981 reforms. The decree of 15 January 1981 prompted a far-reaching process of reform. Some of the reforms are already in force, while others remain to be defined, no doubt in the fairly near future. Those already in force include the establishment of an Executive Council (government). Before 1981 executive power was vested in the General Council of the Valleys through its Standing Committee. The reform was therefore the first step in the separation of legislative and executive power as regards the jurisdiction of the General Council of the Valleys. At the same time two regulations were adopted detailing the functioning of the General Council of the Valleys and the Executive Council. Lastly, the 1981 decree filled a significant gap in the administrative structure of the principality with the publication of a Code of Administration regulating, in particular, the legal system and sources of administrative law, the public administration, administrative acts, administrative contracts, administrative responsibilities, the civil service, land questions, administrative procedure, administrative appeals and the time-limits relating thereto.

92. The forthcoming introduction of an administrative and fiscal judicial authority consisting of a first-instance chamber and a court will be a most useful addition to the principality's administrative structure.

93. Two major reforms under the 1981 decree are pending: the introduction of new regulations on the *en queixa* and the definition of the various institutional authorities' respective powers. According to the information given to the Rapporteurs on the spot, the first issue should be settled before the end of 1989. The definition of powers will be tackled after the renewal of the General Council of the Valleys in December 1989 and the formation of the new government.

grande majorité, attachés au maintien du système des coprinces, qui fait partie de leurs traditions et de leur patrimoine historique et donc de l'identité nationale andorrane. Les entretiens des rapporteurs avec des représentants élus, ainsi qu'avec des représentants de plusieurs groupes ou organisations privées, ont fait clairement apparaître cet attachement au système existant. Cet attachement cependant ne signifie pas pour autant que les Andorrans sont satisfaits du système existant. Nous pouvons même affirmer que l'attachement aux coprinces s'accompagne d'un désir, voire d'une volonté, de voir le système institutionnel évoluer vers des formes d'exercice du pouvoir qui soient compatibles avec le concept moderne de la souveraineté populaire.

91. L'on arrive ainsi au nœud de la situation institutionnelle d'Andorre: le partage du pouvoir entre les coprinces, d'une part, et les organes populaires élus, d'autre part. On ne peut aborder ce problème sans considérer la très grande évolution qui a résulté de la réforme de 1981. Le décret du 15 janvier 1981 a engagé un processus important de réformes. Certaines de ces réformes sont déjà en vigueur, d'autres attendent d'être définies dans un avenir qui semble assez proche. Parmi les réformes déjà en vigueur l'on citera tout d'abord la création d'un conseil exécutif (gouvernement). En effet, avant 1981 les fonctions exécutives étaient assurées par le conseil général des vallées à travers sa commission permanente. Cette réforme a donc amorcé une séparation des pouvoirs législatif et exécutif pour ce qui a trait à la sphère de compétence du conseil général des vallées. En même temps, deux règlements ont vu le jour, qui précisent le fonctionnement du conseil général des vallées et du conseil exécutif. Enfin, le décret de 1981 a comblé une lacune importante dans la structure administrative de la principauté par la publication d'un Code de l'administration andorrane qui régit notamment l'organisation juridique et les sources du droit administratif, l'administration publique, l'acte administratif, le contrat administratif, les responsabilités administratives, la fonction publique, les questions domaniales, la procédure administrative, le recours administratif, le délai de réponse.

92. La création imminente d'une juridiction administrative et fiscale composée d'une chambre de première instance et d'un tribunal complètera fort opportunément la structure administrative de la principauté.

93. Deux réformes importantes, prévues par le décret de 1981, sont attendues. La définition de nouvelles modalités des recours en *queixa*, d'un côté, et la délimitation des compétences entre les pouvoirs institutionnels, de l'autre. Selon les informations qui ont été communiquées aux rapporteurs sur place, le premier de ces deux points devrait être réglé avant la fin de l'année 1989. La délimitation des compétences, quant à elle, sera abordée après le renouvellement du conseil général des vallées en décembre 1989 et la mise en place du nouveau gouvernement.

94. The current power-sharing situation can be outlined as follows :

— the co-Princes have jurisdiction in domestic affairs, foreign affairs and the organisation of the judicial system ;

— the organs representing the people (councils and government) enjoy limited powers in economic matters.

95. However, the above outline does not fully reflect reality in so far as the co-Princes have become accustomed to consulting the people's institutions on major decisions. For the purpose of the negotiations with the EEC, for example, the co-Princes agreed — despite their exclusive responsibility for foreign affairs — to the appointment of a tripartite delegation whose spokesman is the head of government.

96. The Syndic and the head of government made it clear to the Rapporteurs that they were in favour of sweeping institutional reform to enable the General Council of the Valleys to exercise all the prerogatives of a real parliament, and the government to wield full executive power. In our view, given the Council of Europe's ideals and consistent line of action, the Parliamentary Assembly should share this wish and in turn express support for the idea of a fully democratic reform of the Andorran system based on the principle of the sovereignty of the people.

97. The combination of this wish and the Andorrans' above-mentioned attachment to the co-Princes system suggests a constitutional scenario in which the co-Princes would retain substantial prerogatives : they would be the heads of state, but heads of a constitutional, sovereign state. In other words, they would reign but would not govern, while retaining fairly extensive powers which remain to be defined. A representative of the Europe Group, for instance, expressed the wish that the co-Princes should act as a constitutional council.

98. The *queixa* appeal — one of the main points in favour of the co-Princes' sovereignty in its present form — should be reformed along those lines. The Rapporteurs found during their visit that provision for *queixa* appeals causes legislative paralysis in certain sectors. Furthermore, it empowers the co-Princes first to suspend, then to annul any legislation adopted by parliament, a state of affairs which has prompted some writers to describe the General Council as an advisory body.

99. The system governing elections to the General Council was often mentioned during our conversations. It cannot be understood without reference to a historical definition of the Principality as a "federation of parishes". Parishes were

94. L'on pourrait recourir au schéma suivant pour décrire la situation actuelle du partage des pouvoirs :

— les coprinces sont compétents en matière d'affaires intérieures, d'affaires étrangères et d'organisation de la justice ;

— les organes populaires (conseils et gouvernement) jouissent de pouvoirs limités à la sphère économique.

95. Le schéma ci-dessus est cependant imparfait dans la mesure où les coprinces ont pris l'habitude de consulter les organes populaires en les associant aux principales décisions. Dans le cas des négociations avec la CEE, par exemple, les coprinces ont accepté — malgré leur compétence exclusive en matière de relations extérieures — la constitution d'une délégation tripartite dont le porte-parole est le chef du gouvernement.

96. Le syndic et le chef du gouvernement ont clairement exprimé aux rapporteurs leur aspiration à une réforme profonde des institutions afin que le conseil général des vallées puisse jouir de toutes les prérogatives d'un vrai parlement et que le gouvernement puisse exercer pleinement le pouvoir exécutif. Nous sommes d'avis qu'au vu des idéaux qui sont à la base du Conseil de l'Europe et au vu de l'action qu'il a constamment menée, l'Assemblée parlementaire devrait se joindre à ce vœu et souhaiter à son tour une réforme pleinement démocratique du régime andorran, réforme basée sur le principe de la souveraineté populaire.

97. Si l'on combine ce vœu avec l'attachement rappelé plus haut des Andorrans au système de coprinces, l'on aboutit à un scénario constitutionnel où les coprinces garderaient des prérogatives importantes : ils seraient les chefs de l'État, mais d'un État constitutionnel et souverain. En d'autres termes, ils règneraient mais ne gouverneraient pas, tout en gardant des pouvoirs plus ou moins étendus qui restent à définir. Un représentant du Groupe Europe par exemple a souhaité que les coprinces puissent exercer le rôle d'un conseil constitutionnel.

98. Le recours en *queixa* — l'un des éléments fondamentaux de la souveraineté actuelle des coprinces — devrait être réformé dans cet esprit. Les rapporteurs ont pu constater, lors de leur mission, que l'existence du recours en *queixa* provoque la paralysie législative de certains secteurs, les coprinces ayant en outre la possibilité d'abord de suspendre et ensuite d'annuler tout acte législatif adopté par le Parlement. Cette situation a permis à certains auteurs de qualifier le conseil général d'organe consultatif.

99. Le système électoral qui préside aux élections du conseil général a souvent été évoqué au cours des entretiens. Pour comprendre le système, il faut tenir compte d'une ancienne définition de la principauté en tant que « fédération de paroisses ».

formerly religious, administrative and political units which were entirely self-governing. The present electoral system does not reflect this conception. Each parish has four representatives on the General Council regardless of the number of electors. Yet the differences range in proportion from one to six. At the time of the last general election in December 1985, the parish of Andorra la Vella numbered 1 645 registered electors and that of Ordino only 262. The Syndic and the head of government informed the Rapporteurs of the difficulties they encountered in this area because a number of parishes resisted any amendment of the electoral law. In 1983 the General Council consulted the public, but the results were ambiguous. The opposition movement, *Equipe de rénovation*, includes among its priorities amending the electoral law and adopting a mixed system for elections to the General Council, combining parish representation and national proportional representation.

100. The Rapporteurs are of the opinion that the growing demand for sovereignty of the people in the principality inevitably calls for a gradual shift to an electoral system based on proportional representation.

101. The series of far-reaching reforms described in the preceding paragraphs could be incorporated into a written constitution drawn up by the co-Princes together with the General Council. The Syndic and the head of government, as well as the Permanent Delegate of the Episcopal co-Prince, told the Rapporteurs that they were in favour of such a step. The Parliamentary Assembly should also stress the profound significance of the implementation of a written constitution as part of the modernisation and democratic reorganisation of Andorra's institutional system.

## II. Basic socio-economic problems

102. The Rapporteurs' discussions in Andorra revealed a matter of major concern, namely the country's highly distinctive demographic situation, which, as the French Permanent Delegate pointed out, is unique in the world because only 17% of Andorra's 50 000 inhabitants are of Andorran nationality. 55% of the population are Spanish and there are about 4 000 illegal residents. This change in the country's ethnic composition is a logical consequence of the principality's economic choices. Immigration has been an instrument of the country's policy of economic development which, in 30 years or so, has transformed Andorran society, causing an exceptional increase in wealth and an unprecedented change in the country's economic structure. The permanent presence of a foreign community is one of the main challenges

En effet, les paroisses étaient jadis des unités religieuses administratives et politiques possédant une administration tout à fait autonome. Le système électoral actuel trahit cette conception. En effet, chaque paroisse possède quatre représentants au sein du conseil général, sans que l'on tienne compte du nombre d'électeurs. C'est ainsi que les différences atteignent des proportions allant de un à six. Lors des dernières élections générales, qui se sont tenues en décembre 1985, la paroisse d'Andorre-la-Vieille comptait 1 645 électeurs inscrits, alors qu'Ordino n'en comptait que 262. Le syndic et le chef du gouvernement ont fait part aux rapporteurs des difficultés qu'ils rencontrent dans ce domaine en raison de la résistance qu'opposent certaines paroisses à la modification de la loi électorale. En 1983, le conseil général a organisé une consultation mais les résultats se prêtaient à plusieurs interprétations. Le mouvement d'opposition «Equipe de rénovation» compte parmi ses priorités la modification de la loi électorale et le recours pour l'élection du conseil général à un système mixte combinant la représentation des paroisses et une proportionnelle nationale.

100. Les rapporteurs ont le sentiment que l'affirmation progressive de la souveraineté populaire dans la principauté ne peut qu'aller de pair avec une transition vers un système électoral proportionnel.

101. L'ensemble des réformes ambitieuses qui viennent d'être évoquées dans les paragraphes qui précèdent pourraient s'insérer dans une constitution écrite, que les coprinces élaboreraient d'un commun accord avec le conseil général. Le syndic et le chef de gouvernement, ainsi que les délégués permanents de la mitre, ont déclaré aux rapporteurs qu'ils sont en faveur d'une telle initiative. L'Assemblée parlementaire devrait également souligner la signification profonde que revêtirait la mise en œuvre d'une constitution écrite dans le cadre de la modernisation et du renouvellement démocratique du système institutionnel andorran.

## II. Problèmes socio-économiques de fond

102. Les entretiens des rapporteurs avec les différents interlocuteurs andorrans ont fait émerger un sujet principal de préoccupation: la situation démographique tout à fait particulière du pays. Cette situation, comme l'a souligné le délégué permanent français, n'a aucun équivalent dans le monde, du fait que seuls 17 % de ses 50 000 habitants sont de nationalité andorrane. 55 % des habitants sont des Espagnols, alors que le nombre des résidents irréguliers se situe aux alentours de 4 000. La transformation de la composition ethnique du pays est une conséquence logique des choix économiques de la principauté. L'immigration a été un instrument de la politique de développement économique du pays qui a, en une trentaine d'années, transformé la société andorrane et qui a provoqué un enrichissement économique excep-

facing Andorra at the present time and calls into question the very existence of the Andorran nation.

103. The Rapporteurs are convinced that Andorra's elected bodies are perfectly aware of this state of affairs and of the need to remedy it. The General Council is studying plans to revise the requirements for granting nationality to ensure the gradual integration of immigrants. The conditions and limits to be laid down are under discussion. The Andorran authorities are rightly concerned to preserve Andorran identity. It should be remembered that in his report of 10 December 1987 Professor Tapinos concluded that, in the unlikely event of present conditions remaining unchanged, the Andorran population would, in the very long term, tend to disappear. Once the principality succeeds in meeting this difficult challenge, it will have given a further example of the Andorrans' ability to adapt to changes in their economy, already illustrated by the rapid shift from a traditional pastoral economy to a diversified, developed economy.

104. What, therefore, needs to be done? It is, of course, for the Andorran elected representatives to answer that question. However, the Rapporteurs consider it necessary to move towards an easing of the regulations governing the acquisition of Andorran nationality. The most suitable option would seem to be entitlement to naturalisation after a certain period of residence (for example ten years). Naturalisation, as a discretionary procedure ensuing from an express application by the person concerned, would allow the immediate integration of immigrants who regard Andorra as their adoptive country. Also worth bearing in mind is Professor Tapinos's suggestion that Andorran nationality be automatically conferred on the children of immigrants who have been naturalised, subject to age and effective residence requirements. In his view, this provision would permanently help to redress the nation's ethnic balance.

105. The Parliamentary Assembly can only rely on the General Council of the Valleys to work out a balanced solution which will allow foreign workers to be gradually integrated, while safeguarding Andorra's national identity and cultural personality.

### III. Human rights

106. The problem of respect for human rights in Andorra was among the Rapporteurs' prime concerns, for obvious reasons bound up with the very nature of the Council of Europe and the

tionnel et une mutation sans précédent des structures économiques du pays. La présence permanente d'une communauté étrangère constitue l'un des défis majeurs auxquels est confronté le pays à l'heure actuelle et met en question l'existence même de la nation andorrane.

103. Les rapporteurs ont acquis la conviction que les organes andorrans élus sont parfaitement conscients de cette situation et de la nécessité d'y porter remède. Le conseil général est en train d'étudier une révision des critères d'octroi de la nationalité dans le but d'intégrer progressivement les immigrés. Des discussions sont en cours en ce qui concerne la fixation des conditions et la détermination des limites. Les autorités andorranes sont préoccupées, à juste titre, de la sauvegarde de l'identité andorrane. Il y a lieu de rappeler les propos exprimés par le professeur Tapinos dans son rapport du 10 décembre 1987: «Dans l'hypothèse extrême où les conditions actuelles se maintiendraient, à très long terme la population andorrane tendrait à disparaître.» Lorsque la principauté aura réussi à répondre à ce défi difficile, elle aura donné un autre témoignage de la capacité d'adaptation des Andorrans aux changements de son économie. Le passage rapide d'une économie pastorale traditionnelle à une économie développée et diversifiée témoigne déjà de cette capacité.

104. Quelle est donc la marche à suivre? Certes, il appartient aux élus andorrans de répondre à cette question. Toutefois, les rapporteurs estiment qu'il est nécessaire d'aller dans la direction de l'assouplissement des règles d'acquisition de la nationalité andorrane. La possibilité de naturalisation après une certaine durée de séjour (par exemple dix ans) semble être la voie la plus opportune. La naturalisation, en tant que procédure discrétionnaire résultant d'une demande expresse des intéressés, permettrait de consentir l'intégration immédiate de ces immigrés pour lesquels Andorre est devenue la patrie d'adoption. Il convient également de relever la suggestion du professeur Tapinos visant à conférer l'acquisition automatique de la nationalité andorrane aux enfants de naturalisés, sous réserve de conditions d'âge et de résidence effective. A son avis, l'on disposerait là «d'un mécanisme qui contribuerait de façon permanente à l'équilibre ethnique de la nation».

105. L'Assemblée parlementaire ne peut que faire confiance au conseil général des vallées pour définir une solution équilibrée qui permette l'intégration progressive des travailleurs étrangers tout en sauvegardant l'identité nationale et la personnalité culturelle du pays.

### III. Droits de l'homme

106. Le problème du respect des droits de l'homme en Andorre a figuré au premier rang des préoccupations des rapporteurs, et ceci pour des raisons évidentes, qui tiennent à la nature même

importance of human rights in all the Parliamentary Assembly's activities, even if, as in this case, the country concerned is not a member of the Organisation. The human rights situation was therefore discussed in minute detail both with the representatives of the two co-Princes and with Andorran elected representatives. Talks with private bodies such as the Andorran League of Human Rights, the Europe Group, the Association of Andorran Residents, the Andorran Workers' Union and individual members of Amnesty International completed the Rapporteurs' picture of the human rights situation. Meetings with the Viguiers, who are responsible for the administration of justice, were also valuable. The Rapporteurs gained the general impression that human rights as defined by the European Convention on Human Rights are on the whole respected in Andorra. They took note of recent developments which transformed the situation in Andorra from one in which justice was administered in a rudimentary fashion to one fully consistent with that prevailing in the Council of Europe's member states. Andorra has made enormous progress over the last two decades.

107. It is enough to remember that thirty years ago judgments were still delivered in private and accused persons did not always have the right to defend themselves. Today's Code of Criminal Procedure, promulgated in February 1989, is extremely modern and embodies all the safeguards laid down in the European Convention on Human Rights. The President of the Bar, speaking on behalf of the Bar as a whole, told the Rapporteurs that he considered Andorran legislation in both civil and criminal matters fully consistent with European standards. There do not appear to be any problems regarding defence in judicial proceedings or delays in the administration of justice. In this respect Andorra is indeed ahead of most of the Council of Europe member states.

108. The Rapporteurs also visited the Andorran detention centre and were struck by the good prison conditions prevailing there.

109. The Individual Rights Act of 29 March 1989 is an undoubted step forward in that it incorporates into the principality's legal order the fundamental individual rights laid down in the Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948. However, section 2, which provides for subsequent legislative action by the principality's institutions, each in its own area of responsibility, suggests that the incorporation of these rights is not yet enforceable. The country is now awaiting legislation which will "specify the conditions in which those rights shall be exercised, bearing in

du Conseil de l'Europe et à l'importance que les droits de l'homme revêtent pour toute activité de l'Assemblée parlementaire, même s'il s'agit en l'occurrence d'un pays non membre de l'Organisation. La situation des droits de l'homme a donc fait l'objet de discussions détaillées et minutieuses à la fois avec les représentants des deux coprinces et les élus andorrans. Les entretiens avec des groupes privés, tels notamment la Ligue andorrane des droits de l'homme, le Groupe Europe, l'Association des résidents d'Andorre, le Syndicat andorran des travailleurs, ainsi que des membres individuels d'Amnesty International, ont permis aux rapporteurs de compléter leurs informations sur la situation du point de vue du respect des droits de l'homme. Les rencontres avec les viguiers, qui sont responsables de l'administration de la justice, ont également été précieuses. Les rapporteurs ont acquis l'impression générale que les droits de l'homme, tels qu'ils sont définis par la Convention européenne des Droits de l'Homme, sont en ligne générale respectés en Andorre. Ils ont pris acte des évolutions récentes qui ont permis au pays de passer d'une situation où la justice était administrée de façon élémentaire à une situation tout à fait conforme à celle des pays membres du Conseil de l'Europe. Les progrès accomplis par l'Andorre au cours des deux dernières décennies sont immenses.

107. Il suffit de penser qu'il y a trente ans les jugements étaient encore prononcés à huis clos et que les inculpés n'avaient pas toujours le droit de se prévaloir de la défense. Aujourd'hui le Code de procédure pénale, promulgué en février 1989, est très moderne et contient toutes les garanties prévues par la Convention européenne des Droits de l'Homme. Le bâtonnier, en s'exprimant au nom de l'ensemble du barreau, a fait part aux rapporteurs de son opinion selon laquelle la législation andorranne, tant en matière civile que pénale, est tout à fait conforme aux normes européennes. Il ne semble pas y avoir de problème en ce qui concerne la défense. Il n'y a pas de problème non plus en ce qui concerne les délais dans l'administration de la justice. Sur ce plan, la situation de l'Andorre est même à la pointe par rapport à celle qui caractérise la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe.

108. Les rapporteurs ont également visité le centre de détention d'Andorre et ont été frappés par les bonnes conditions pénitentiaires.

109. La loi sur les droits de la personne du 29 mars 1989 constitue un progrès indéniable en ce qu'elle incorpore dans l'ordre juridique de la principauté «les droits fondamentaux de la personne, tels qu'ils sont définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948». Cependant, son article 2 qui prévoit une action législative ultérieure de la part des institutions de la principauté dans leur domaine de compétence respectif donne à penser que cette incorporation n'est pas d'ores et déjà exécutoire. On attend en effet des lois qui «préciseront les conditions dans les-

mind the specific features of Andorra" (section 2). For example, the Rapporteurs found problems relating to freedom of association. First and foremost, it is a surprising fact that there are no political parties in the European sense of the term. However, there does not appear to be a ban on founding them. It would seem rather to be a specific feature of the socio-political situation in Andorra. Admittedly, the introduction of legislation clearly providing for the formation of political parties could only clarify the situation and bring it more closely into line with that in Europe.

110. The right to organise, on the other hand, is subject to a downright ban. It must be borne in mind that this state of affairs is bound up with the population problem mentioned in the preceding chapter. Clearly, the Andorrans view the right to organise as connected with a highly specific threat, that of having an organised group of foreigners exerting pressure on the institutions. Several people to whom the Rapporteurs spoke, especially the representatives of the Andorran League of Human Rights, mentioned fears that the country would be "hispanicised". Attention was especially drawn to the fact that Andorra was facing a major challenge to its national identity and cultural personality owing to the constant presence of foreign residents who are in the majority on its territory. If Andorra is to take its place among the European democracies, its institutions must remedy the situation. The Parliamentary Assembly should express the hope that the problem will be resolved through changes in the requirements for the grant and acquisition of Andorran nationality and, as a result, the gradual integration of foreigners.

111. There are also serious problems in the area of labour and social welfare legislation, which falls distinctly short of European standards. The complete lack of trade union representation means that there is no right to bargain collectively or right to strike. In addition, the conditions faced by the 5 000 clandestine workers (about 22% of the workforce) pose a serious problem as regards the observance of social rights.

112. Lastly, Andorran legislation needs modernising on certain points such as civil marriage, the civil effects of religious marriage and the introduction of registers of births, marriages and deaths. Talks are currently under way between the Co-Princes' delegates and the Andorran authorities. More particularly with regard to the introduction of civil marriage, it should be noted that a bill on civil marriage received the consent of the Permanent Delegations and of the General Council of the Valleys. One point still had to be cleared up, the designation of the body provisionally responsible for the register. In August 1988, the Mitre

quelles ces droits s'exerceront en tenant compte des particularités spécifiques d'Andorre» (article 2). Les rapporteurs ont pu en effet constater des problèmes en ce qui concerne le droit d'association. Il est étonnant tout d'abord de constater qu'il n'existe pas de parti politique au sens européen du terme. Toutefois, les rapporteurs n'ont pas constaté l'existence d'une interdiction à les constituer. Il semble qu'il s'agisse plutôt d'une particularité de la situation socio-politique andorrane. Certes l'émission d'une loi qui prévoit clairement la constitution de partis politiques ne pourrait que clarifier cette situation et la rapprocher de la réalité européenne.

110. Par contre, le droit d'association syndicale se heurte à une véritable interdiction. La situation est liée — il ne faut pas se le cacher — au problème démographique évoqué dans le chapitre qui précède. En effet, il est clair que le droit d'association apparaît aux Andorrans lié à une menace très précise, celle de voir un groupe organisé d'étrangers faire pression sur les institutions. Des craintes « d'hispanisation » du pays ont été exprimées aux rapporteurs par plusieurs interlocuteurs et notamment par les représentants de la Ligue andorrane des droits de l'homme. Il a été souligné, en particulier, que l'Andorre se trouve confrontée à un défi majeur pour son identité nationale et sa personnalité culturelle en raison de la présence permanente et majoritaire sur son territoire de résidents étrangers. Pour qu'Andorre puisse occuper sa place parmi les démocraties européennes, il est nécessaire que ses institutions portent remède à cette situation. L'Assemblée devrait souhaiter que le problème puisse être résolu au travers de la réforme des conditions d'attribution et d'acquisition de la nationalité andorrane et donc de l'insertion progressive des étrangers.

111. De graves problèmes existent également dans le domaine de la législation du travail et de la législation sociale, qui se trouvent bien en retrait par rapport aux normes européennes. L'absence de toute représentation syndicale entraîne la négation du droit à la négociation collective, ainsi que du droit de grève. En outre, les conditions dans lesquelles sont placés les 5 000 travailleurs en situation clandestine (à peu près 22 % de la totalité des travailleurs) posent un grave problème en ce qui concerne le respect des droits sociaux.

112. La législation andorrane devrait, enfin, être modernisée pour ce qui concerne certains aspects, tels le mariage civil, les effets civils du mariage religieux et la mise en place de registres civils. Des pourparlers sont en cours entre les délégués des coprinces et les autorités andorranes. En ce qui concerne plus particulièrement l'introduction du mariage civil, il convient de noter qu'un projet de loi sur le mariage civil avait reçu en septembre 1985 l'accord des délégations permanentes et du conseil général des vallées. Un seul point restait à régler, à savoir la désignation de l'organe responsable à titre provisoire du registre. En août

referred a new bill to the French Permanent Delegation. Discussions are now being held between the two Permanent Delegations.

#### IV. Relations between Andorra and the Council of Europe

113. The Rapporteurs were pleased to find that the General Council of the Valleys was interested in the Council of Europe's work and wished to take part in it. They consider it important to stress that in both philosophical and historical as well as economic terms Andorra is a part of Europe. It must be remembered that as far back as 1945 Andorra was regarded as a symbol of freedom because it generously granted asylum and protection to large numbers of political refugees, thereby helping to save many lives. The recommendations proposed to the Assembly by the Rapporteurs are intended to ensure that present-day Andorra may continue to be associated with the ideals of freedom and democracy.

114. There can be no question at present of contemplating Andorra's accession to the Council of Europe. There are two main obstacles to this. The first concerns the issue of whether Andorra is a state. It must be remembered that most legal writers — as the Permanent Delegate of the Episcopal co-Prince was careful to remind the Rapporteurs — deny that the principality is a state. This is admittedly a temporary obstacle, since institutional reforms and the possible promulgation of a constitution, as suggested above, might, even in the short and medium term, alter the situation and enable the principality to be regarded as a state.

115. The second problem lies in the above-mentioned shortcomings in the observance of social rights and citizens' rights. Reforms are needed to bring Andorra's legal order into line with the European Convention on Human Rights and the European Social Charter. Moreover, the co-Princes' exclusive powers in a number of matters substantially restrict the sovereignty of the people. It is doubtful whether the principality can be described as possessing a system of parliamentary democracy comparable to that of other Council of Europe member states. This problem could also be resolved by the gradual institutional changes advocated in this report.

116. Thus, while Andorra's accession to the Council of Europe is not on the cards in the immediate future, it remains that — at a time when the Parliamentary Assembly is broadening its relations with all European states — it would be highly desirable for the Assembly to establish regu-

1988, la mitre a saisi la délégation permanente française d'un nouveau projet. Des discussions sont actuellement en cours entre les deux délégations permanentes.

#### IV. Les relations entre Andorre et le Conseil de l'Europe

113. Les rapporteurs ont pu constater avec satisfaction l'intérêt que le conseil général des vallées porte aux travaux du Conseil de l'Europe et son désir d'y être associé. Ils tiennent à souligner l'appartenance historique, culturelle et économique de l'Andorre à l'Europe. Il ne faut pas oublier que, dès 1945, Andorre était considérée comme un symbole de liberté en raison de la générosité avec laquelle elle a donné asile et protection à un nombre important de réfugiés politiques, en contribuant ainsi à sauver beaucoup de vies humaines. Les recommandations que les rapporteurs proposent à l'Assemblée visent à faire en sorte que de nos jours aussi l'Andorre puisse continuer à être associée aux idéaux de la liberté et de la démocratie.

114. Il ne serait pas question à l'heure actuelle de songer à une adhésion de l'Andorre au Conseil de l'Europe. En effet, deux obstacles principaux subsistent à cette possibilité. Le premier concerne la mise en question de la nature étatique de l'Andorre. L'on ne peut oublier le fait que la majorité de la doctrine — le délégué permanent de la mitre n'a pas manqué de le rappeler aux rapporteurs — nie la nature étatique de la principauté. Certes, il s'agit d'un obstacle transitoire. En effet, les réformes institutionnelles et la promulgation éventuelle d'une Constitution, telle que suggérée ci-dessus, pourraient être de nature, même à court et à moyen terme, à changer cette situation et à permettre l'affirmation de la nature étatique de la principauté.

115. Un deuxième problème réside dans les défaillances que l'on vient de constater en matière de respect des droits sociaux et des droits des citoyens. Des réformes sont nécessaires afin d'aligner l'ordre juridique andorran sur la Convention européenne des Droits de l'Homme. En outre les compétences exclusives des coprinces dans certaines matières fondamentales limitent singulièrement la souveraineté populaire. Il est douteux que l'on puisse parler à propos de la principauté d'une démocratie parlementaire comparable à celle qui caractérise les autres Etats membres du Conseil de l'Europe. Ce problème pourrait également être résolu par l'évolution des institutions souhaitée dans le présent rapport.

116. Si donc, l'adhésion de l'Andorre au Conseil de l'Europe n'est pas envisageable dans l'avenir immédiat, il n'en reste pas moins — au moment où l'Assemblée parlementaire élargit ses relations avec l'ensemble des Etats européens — qu'il serait hautement souhaitable que l'Assemblée

lar, continuing contacts with the General Council of the Valleys.

117. In addition, the Secretary General of the Council of Europe might be asked to contact the appropriate Andorran authorities in order to :

— identify the Council of Europe conventions to which Andorra could be invited to accede without being a member of the Organisation ;

— identify the Council of Europe inter-governmental activities in which Andorra could take part in a manner compatible with its international status and as far as mutual interests permitted.

118. Lastly, given the fast pace of change in the situation in Andorra, it seems highly advisable for the Parliamentary Assembly committees concerned, namely the Political Affairs Committee, the Committee on Relations with European Non-Member Countries and the Legal Affairs Committee, to be instructed to monitor the situation in Andorra closely and report back to the Assembly whenever there is a need to uphold the principles set out in the resolution proposed by the Rapporteurs to their respective committees, which will be the first text ever adopted by the Parliamentary Assembly on the situation in Andorra.

puisse établir des contacts suivis et réguliers avec le conseil général des vallées.

117. En outre, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pourrait être invité à prendre contact avec les autorités andorranes compétentes pour :

— déterminer les conventions du Conseil de l'Europe auxquelles l'Andorre pourrait être invitée à adhérer tout en n'étant pas membre de l'Organisation ;

— définir les activités intergouvernementales de l'Organisation auxquelles l'Andorre pourrait participer de façon compatible avec son statut international et dans les limites des intérêts mutuels.

118. Enfin, étant donné le caractère extrêmement évolutif de la situation andorrane, il apparaît tout à fait opportun que les commissions compétentes de l'Assemblée parlementaire, à savoir la commission des questions politiques, celle des relations avec les pays européens non membres et celle des questions juridiques, soient chargées de continuer à suivre de près la situation en Andorre et à faire rapport à l'Assemblée chaque fois qu'il s'agit de défendre les principes énoncés dans la résolution que les rapporteurs proposent à leurs commissions respectives et qui constitue le premier texte sur la situation en Andorre que l'Assemblée parlementaire ait adopté dans son histoire.

APPENDIX I

Programme of the visit to Andorra  
(27-29 April 1989)

Thursday 27 April

10 a.m. : Talks with the Permanent Delegate of the President co-Prince (Mr Gros, *Préfet des Pyrénées-orientales*) and the Secretary General of the Permanent Delegation (Mr Guy Pujol)

Afternoon : Journey to Andorra by car

6.30 p.m. :

- Talks with representatives of the "Europe Group"
- Meeting with groups and persons who expressly asked to meet the delegation :
  - Mrs Nuri Coll and Mr Juan Samarra, representing the "popular assemblies" convened at the initiative of the "Europe Group" on negotiations with the EEC ;
  - the child Sergio Pozon Valdeabero ;
  - Mrs Margarida Freixel de Godo' ;
  - Mr Joel Bringue' ;
  - Mrs Carme Molero and Mrs Bazan Paz ;
  - Mr Guillermo Fornieles Alacid ;

ANNEXE I

Programme de la visite en Andorre  
(27-29 avril 1989)

Jeudi 27 avril

10 h 00 : Entretien avec le délégué permanent du coprince Président de la République française (M. Gros, préfet des Pyrénées-orientales) et avec le Secrétaire général de la délégation permanente (M. Guy Pujol)

Après-midi : Voyage en voiture jusqu'en Andorre

18 h 30 :

- Entretiens avec des représentants du Groupe Europe
- Rencontre avec des groupes et personnes ayant demandé expressément à rencontrer la délégation :
  - M<sup>me</sup> Nuri Coll et M. Juan Samarra, représentants des « assemblées populaires » convoquées à l'initiative du Groupe Europe sur les négociations avec la CEE ;
  - l'enfant Sergio Pozon Valdeabero ;
  - M<sup>me</sup> Margarida Freixel de Godo' ;
  - M. Joel Bringue' ;
  - M<sup>mes</sup> Carme Molero et Bazan Paz ;
  - M. Guillermo Fornieles Alacid ;

- representatives of the ecology group  
Oikos

Working dinner with representatives of the "Europe Group"

*Friday 28 April*

9.30 a.m.: Talks with the Episcopal Viguiier, Mr Francesc Badia, the representative of the French Viguiier, Mr Birebent, and the Bayles (Mr Xavier Jordana, Episcopal Bayle, and Mr Agustí Pifarré, French Bayle)

11 a.m.: Talks with the Syndic (Mr Francesc Cerqueda), the *Cap de Govern* (Mr Josep Pintat) and the second General Syndic (Mr Antoni Garvalla')

12.30 p.m.: Visit to the detention centre of Andorra

4 p.m.: Talks with the following groups and prominent personalities:

- Mr Lluís Moré and Mr Felix Bercianos, representing ENADE (Andorran national ski school);
- Mrs Joséphine Borra and Mrs Meritxell Molné, President and Secretary General of the Andorran Order of Pharmacists;
- Mr Albert Llovera;
- Enginesa, engineering company (Mr Bonaventura Riberaigua and Mr Jordi Llovera)

5.30 p.m.: Talks with representatives:

- of the Association of Andorran Residents (ARA) (MM. Antoni Roig, Carlos Alminana, Amalio Moccara and Jon Ramon Companys);
- of the Andorran Workers' Union (SAT) (MM. Cristian Cendoya, Josep Fuste and José Luis Santos)

6.30 p.m.: Talks with:

- individual members of Amnesty International (Mr Miguel-Angel Canturri and Mr Jaume Bartumeu Cassany, lawyers);
- representatives of the "Innovation Group" (*Equipe de rénovation*) movement (Mr Jaume Bartumeu Cassany, Dr Jordi Farras, General Councillor, Mr Joan Arajol and Mr Francesc Caballol)

Working dinner with representatives of the Andorran League of Human Rights (Mr Enric Paris, President, Mr Ricard Fiter, Vice-President Dr Martí, Mr Josep Marsal and Mr Francesc Garcia)

*Saturday 29 April*

Morning: Talks with the Permanent Delegate of the Episcopal co-Prince (Abbé Nemesio Marqués) and the Secretary General of the Permanent Delegation (Mr Joan Massa)

Afternoon: Return to Perpignan

- les représentants du groupe écologique  
Oikos

Dîner de travail avec des représentants du Groupe Europe

*Vendredi 28 avril*

9 h 30: Entretien avec le viguiier épiscopal, M. Francesc Badia, le représentant du viguiier français, M. Birebent, et les bayles (M. Xavier Jordana, bayle épiscopal et M. Agustí Pifarré, bayle français).

11 h 00: Entretiens avec le syndic (M. Francesc Cerqueda, le *Cap de Govern* (M. Josep Pintat) et le subsyndic général (M. Antoni Garvalla')

12 h 30: Visite au centre de détention d'Andorre

16 h 00: Entretiens avec les groupes et les personnalités suivantes:

- MM. Lluís Moré et Felix Bercianos, représentant l'ENADE (Ecole nationale andorranne de ski);
- M<sup>mes</sup> Joséphine Borra et Meritxell Molné, présidente et Secrétaire générale de l'Ordre andorran des pharmaciens;
- M. Albert Llovera;
- Enginesa, Société d'ingénieurs (MM. Bonaventura Riberaigua et Jordi Llovera)

17 h 30: Entretiens avec des représentants:

- de l'Association des résidents en Andorre (ARA) (MM. Antoni Roig, Carlos Alminana, Amalio Moccara et Jon Ramon Companys);
- du Syndicat andorran des travailleurs (SAT) (MM. Cristian Cendoya, Josep Fuste et José Luis Santos)

18 h 30: Entretiens avec:

- des membres individuels d'Amnesty International (M<sup>e</sup> Miguel-Angel Canturri et M<sup>e</sup> Jaume Bartumeu Cassany);
- des représentants du mouvement Equipe de rénovation (M<sup>e</sup> Jaume Bartumeu Cassany, D<sup>r</sup> Jordi Farras, conseiller général, M. Joan Arajol et M. Francesc Caballol)

Dîner de travail avec des représentants de la Ligue andorranne des droits de l'homme (MM. Enric Paris, président, Ricard Fiter, vice-président, D<sup>r</sup> Martí, MM. Josep Marsal et Francesc Garcia)

*Samedia 29 avril*

Matin: Entretien avec le délégué permanent du coprince épiscopal (abbé Nemesio Marqués) et le Secrétaire général de la délégation permanente (M. Joan Massa)

Après-midi: Retour à Perpignan

## APPENDIX II

**Act on the rights of the individual**

Over the centuries the Principality of Andorra has possessed institutions for safeguarding the natural and inalienable rights of the individual as well as public freedoms in a form suited to the aspirations of the Andorran people and translated by its representative organs into veritable ways and customs whose application has hitherto prevailed over other sources of the principality's law.

On 31 March 1978, in keeping with this established tradition, the General Council of the Valleys declared its recognition of the rights of the individual as laid down in the Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948, thereby expressing its commitment to principles which match the deepest aspirations of the Andorran people.

The Decree of 15 January 1981 set in train a reform of Andorran institutions with a view to adapting them to the requirements of modern times, in the belief that a redefinition of relations between the institutional authorities and the people would contribute to the protection of individual rights.

In this connection, it was considered desirable that the rights and freedoms already recognised through ways and customs should be subjected to the modern techniques for the expression and legal protection of the fundamental rights of the individual.

Their Excellencies the co-Princes, in the exercise of their institutional powers, consider that, as part of the process of reform initiated in 1981, the time has come to incorporate the expression and protection of individual rights into the legislation of the principality. Their Permanent Delegates hereby adopt, in the required legal form, this Act on the rights of the individual:

Section 1. The fundamental rights of the individual laid down in the Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948 shall be incorporated into the legal order of the principality.

Section 2. In accordance with Section 1, the laws to be adopted by the institutions of the principality in their respective areas of responsibility shall specify the conditions on which those rights shall be exercised, taking account of the specific features of Andorra.

## ANNEXE II

**Loi sur les droits de la personne**

La Principauté d'Andorre a disposé au cours des siècles d'institutions propres à garantir les droits naturels et inaliénables de la personne ainsi que les libertés publiques sous une forme adaptée aux aspirations du peuple andorran et traduite par ses organes représentatifs jusqu'à être portée au rang des us et coutumes dont l'application a prévalu, jusqu'à présent, sur les autres sources du droit de la principauté.

C'est dans le droit fil de cette tradition constante que le conseil général des vallées a déclaré, le 31 mars 1978, reconnaître les droits de la personne tels qu'ils sont formulés dans la Déclaration universelle des Droits de l'homme du 10 décembre 1948, manifestant ainsi son engagement sur des principes qui coïncident avec les aspirations les plus profondes du peuple andorran.

Le décret du 15 janvier 1981 a engagé un processus de réforme des institutions andorranes tendant à les adapter aux exigences des temps modernes, en considérant qu'une redéfinition des relations entre les pouvoirs institutionnels et les citoyens constituerait un élément de garantie de la protection des droits de la personne.

Dans ce contexte, il est apparu souhaitable que les droits et libertés déjà reconnus à travers les us et coutumes trouvent leur place dans les techniques modernes d'expression et de protection juridique des droits fondamentaux de la personne.

Les coprinces, dans l'exercice de leurs pouvoirs institutionnels, considèrent que dans le cours du processus de réforme engagé en 1981, le moment est venu d'incorporer dans la législation de la principauté l'expression et la protection des droits de la personne. Leurs délégués permanents adoptent, dans la norme juridique requise, la présente loi sur les droits de la personne:

Article 1. Les droits fondamentaux de la personne, tels qu'ils sont définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, sont incorporés dans l'ordre juridique de la principauté.

Article 2. En application de l'article 1, les lois qu'adopteront les institutions de la principauté, dans leurs domaines de compétences respectives, préciseront les conditions dans lesquelles ces droits s'exerceront en tenant compte des particularités spécifiques de l'Andorre.