



## PACTE D'ESTAT PER A LA NEGOCIACIÓ D'UN ACORD D'ASSOCIACIÓ AMB LA UNIÓ EUROPEA




El Govern, el Grup Parlamentari Demòcrata, el Grup Parlamentari Socialdemòcrata, el Grup Parlamentari de Ciutadans Compromesos, el partit polític Unió Laurediana, el partit polític Socialdemocràcia i Progrés i el partit polític Acció han decidit reforçar la seva col·laboració en el marc de la negociació per assolir un Acord d'associació entre Andorra i la Unió Europea.


### **I - Antecedents**





1. Andorra manté lligams històrics, culturals, polítics i econòmics amb la Unió Europea, sigui per la seva situació geogràfica entre dos Estats membres, sigui per l'existència de varis acords de caire sectorial. Així, al desembre de 1989 Andorra va rubricar, després de mesos de negociació amb la Comissió Europea, un acord amb la Comunitat Econòmica Europea que va ser signat a Brussel·les i Luxemburg al mes de juny de 1990. Aquell acord establí una unió duanera parcial amb la Comunitat Econòmica Europea que va començar a aplicar-se l'1 de juliol de 1991. Aquest Acord ha contribuït sense dubte, en aquests darrers trenta anys, al creixement econòmic del Principat d'Andorra.



Andorra i la Unió Europea han anat reforçant posteriorment els seus lligams mitjançant la conclusió de l'Acord de cooperació fet a Brussel·les el 15 de novembre del 2004, i de l'Acord relatiu a l'establiment de mesures equivalents a les previstes a la Directiva 2003/48 del Consell en matèria de fiscalitat dels rendiments de l'estalvi en forma de pagament d'interessos.



Aquesta col·laboració es va ampliar amb la signatura de l'Acord monetari, al juny del 2011. Actualment, el procés d'incorporació del corresponent cabal de la Unió Europea es du a terme en els terminis previstos, prova del compliment dels compromisos adquirits per part d'Andorra. Finalment, durant el 2016 es va signar el darrer dels acords bilaterals entre Andorra i la Unió Europea: l'Acord sobre l'intercanvi automàtic d'informació sobre comptes financers.



2. El Govern, les forces polítiques representades al Consell General i els partits polítics sense representació parlamentària que signen el present Pacte d'Estat consideren que convé posicionar Andorra en situació de competir en condicions equitatives amb la resta d'estats que participen en el mercat únic europeu. Amb aquest objectiu és necessari crear les condicions per a un canvi cap a un model de creixement sostenible, i una economia més resilient que aporti noves oportunitats; és per això que els signataris del present Pacte d'Estat mostren el seu convenciment que un dels àmbits d'actuació importants per facilitar la diversificació de l'economia d'Andorra passa per reforçar els lligams amb la Unió Europea amb la finalitat d'aconseguir una participació progressiva i estructurada al mercat interior de la Unió, assegurant alhora que aquesta participació es basi en compromisos assumibles per part d'Andorra.



3. Les reformes legislatives endegades en els darrers anys han de continuar permetent a Andorra negociar convenis bilaterals per evitar la doble imposició, com els ja signats amb França, Espanya, Portugal, Luxemburg, Liechtenstein, els Emirats Àrabs Units, Xipre, San Marino, Hongria i Malta, i alhora preparar el terreny per signar-ne de nous. Aquests convenis són un element essencial de l'obertura econòmica i del desenvolupament del sector dels serveis, clau en el procés de diversificació econòmica.

4. El procés de recerca d'un model de relació d'Andorra amb la Unió Europea forma part d'una estratègia global, compartida pels signants del present Pacte d'Estat, d'increment de la resiliència econòmica i de convergència cap a polítiques de sostenibilitat mediambiental i d'homologació internacional. Les reformes internes han permès preparar-se millor i anticipar el nou marc de relacions amb la Unió, amb la perspectiva d'una participació al mercat interior europeu.

5. El Govern i les forces polítiques representades al Consell General i els partits polítics sense representació parlamentària que signen aquest Pacte d'Estat desitgen acostar el Principat d'Andorra a la Unió Europea, de forma gradual però decidida, preservant l'equilibri entre singularitat i globalitat, per tal de respondre a les necessitats i a les preocupacions d'Andorra i respectant alhora els requisits de la Unió. En aquest sentit, l'Acord d'associació hauria de permetre a Andorra participar de forma progressiva i estructurada al mercat interior europeu, tot preservant determinades especificitats tal com preveu la Declaració 3 de l'article 8 del Tractat de la Unió Europea.

## **II - La recerca d'un model de relació entre Andorra i la Unió Europea**

1. Des del 1999 s'han elaborat estudis i editat publicacions rellevants, encomanades pels successius governs, i també pel Consell General.

Destaca, en particular, l'estudi publicat el 1999 per encàrrec del Govern encapçalat per Marc Forné, intitulat "*Elements per definir un model de relació entre la UE i Andorra*", elaborat per Pedro Solbes, antic comissari d'Afers jurídics i monetaris de la Comissió Europea, on posa de manifest que serà necessari endegar un procés d'homologació i que caldrà inclinar-se per l'obertura econòmica del país i una major integració amb la UE.

En aquest mateix sentit, i vinculant de forma estreta la necessitat d'un procés d'obertura i de diversificació de l'economia andorrana, amb la d'una aproximació a la UE basada en la idea d'una major interdependència, s'expressen diferents autors com Michel Camdessus, antic director general de l'FMI, amb l'estudi "*Andorra: de les excepcions a l'exemplaritat*" del 2005, que fa especial esment a la necessitat d'homologació; Michael Emerson, investigador del CEPS, amb l'estudi "*Andorra and the European Union*" del 2007; Jacques Attali, amb l'obra "*23 propositions pour changer la Principauté d'Andorre*" del 2009, o, finalment els professors Jean Claude Berthélemy, Marc Maresceau i Joaquim Llimona, amb l'estudi del 2009 "*Andorra-Unió europea: cap al mercat interior*" en què opten per



la convergència cap a una major participació al mercat interior. Tots ells publicats per encàrrec del Govern presidit per Albert Pintat.

Des del Consell General, el Grup parlamentari socialdemòcrata publica, al maig del 2004, "*Donem forma al Futur. Quines relacions volem amb Europa?*", i al març del 2009, "*Andorra i Europa, el canvi necessari.*" En ambdues obres es recullen uns informes de dos catedràtics de la Universitat Autònoma de Barcelona; la jurista Blanca Vilà que planteja un acostament a la Unió Europea per la via d'un acord d'associació *ad hoc*, i l'economista Joan Clavera, que insisteix en aprofitar els reptes i els problemes per donar una embranzida que acosti més a Europa i a una economia més competitiva i més oberta sense perdre la pròpia identitat.

2. Tots aquests estudis constaten la necessitat d'endegar un procés de reformes que condueixi a una major diversificació de l'economia andorrana via l'obertura econòmica, i que condueixi a un estadi de major grau d'aproximació a la Unió Europea, sobre la base d'una participació al mercat interior que tingui però en compte les particularitats d'Andorra.

3. El 2009, el Govern presidit per Albert Pintat, amb majoria del Partit Liberal, presenta a la Unió Europea un primer memoràndum intítulat "*Note à l'attention de la future présidence espagnole de l'UE - Les relations entre l'Andorre et l'Union européenne: vers le marché intérieur*", que opta per aquest objectiu a llarg termini, ja sigui mitjançant una participació en l'Espai Econòmic Europeu (EEE) o amb l'adopció d'una estructura equivalent (vegeu annex I).

4. El 2010 el Govern presidit per Jaume Bartumeu amb majoria del Partit Socialdemòcrata, dona també continuïtat al procés amb un nou memoràndum "*Note sur les relations entre l'Andorre et l'UE*" on es proposa, en la línia esmentada abans, treballar per un acord d'associació *ad hoc*. La Unió Europea accepta analitzar aquesta possibilitat, i el juny del 2011, sota presidència hongaresa, inicia el procés d'anàlisi de l'accés al mercat interior de la UE per part d'Andorra, Mònaco i San Marino, tenint en compte les seves particularitats i l'establiment d'un nou marc institucional coherent pels tres Estats (vegeu annex II).

5. A partir de juny del 2011 el Govern presidit per Antoni Martí amb majoria de Demòcrates per Andorra prepara tres nous memoràndums adreçats a la Unió Europea i a les capitals dels Estats membres (vegeu annex III). Aquests memoràndums responen a sengles comunicacions de la UE i preparen les posicions de cara a les properes etapes. En aquests memoràndums es van precisant, a mesura que avancen, les posicions polítiques, des del vessant del marc institucional, on es planteja d'entrada la participació a l'EEE o a una estructura equivalent que organitzi la incorporació del cabal de la Unió Europea mitjançant un comitè mixt, i els òrgans de supervisió i resolució de conflictes escaients. També s'avança en el vessant més sectorial, on s'insisteix en el lligam amb el procés de reforma i obertura de l'economia, i s'insisteix en la necessitat de respectar les particularitats d'un Estat de reduïda dimensió territorial com és Andorra.



6. El Govern, les forces polítiques representades al Consell General i els partits polítics sense representació parlamentària que signen aquest Pacte d'Estat prenen nota de l'exemple de Liechtenstein, un país amb una dimensió geogràfica i humana menys gran que Andorra, que és membre de l'EEE i que ha estat capaç de fer front al repte que suposa l'adopció del cabal de la Unió Europea corresponent. I ho ha fet, a més, a satisfacció de totes les parts assolint amb èxit, gràcies a la seva participació al mercat interior europeu, un nivell de creixement notable sense haver requerit una adhesió a la Unió Europea.

7. El diàleg, compartir la informació relativa a la negociació i la participació en els processos de decisió amb el conjunt de les forces polítiques, amb independència de la seva representació parlamentària, i també amb el conjunt dels agents socials i dels sectors d'activitat econòmica, ha de permetre, especialment en el vessant sectorial, mantenir les negociacions amb Brussel·les parlant amb una mateixa veu.

Aquesta via de concertació resulta cabdal per reforçar la negociació i també per preparar després, si el resultat de les negociacions així ho aconsella, el màxim suport a la tramitació parlamentària de l'acord i, així mateix, aconseguir una àmplia adhesió de la ciutadania andorrana a aquest nou model de relació amb la Unió Europea en el referèndum previ. Cal remarcar que la celebració d'un referèndum ja es troba prevista en l'exposició de motius de la Llei 11/2019, del 15 de febrer, del servei d'acció exterior i de la carrera diplomàtica i que per aconseguir un resultat favorable a l'Acord d'associació cal mantenir la ciutadania informada, amb la màxima objectivitat, d'aquest nou model de relació amb la Unió Europea a mesura que avancin les negociacions, informació que ha d'identificar clarament les oportunitats i els reptes que es plantegen en relació a la situació actual. En aquest sentit es referma el compromís polític que el resultat del referèndum sigui vinculant, de manera que l'Acord d'associació únicament podria ser ratificat i entrar en vigor si el resultat del referèndum fos positiu.

### **III - L'Acord d'associació**

1. Al novembre del 2012, la Comissió Europea publica una comunicació<sup>1</sup> on s'analitzen diversos models de relació entre Andorra, Mònaco i San Marino amb la Unió Europea: l'estatus quo, l'estratègia sectorial, l'acord d'associació, la participació a l'Espai Econòmic Europeu i l'adhesió a la Unió Europea. En base a aquest treball, la Comissió Europea i el Consell retenen dues opcions: la participació a l'Espai Econòmic Europeu i la negociació d'un o varis acords d'associació<sup>2</sup>. Al novembre del 2013, la Comissió Europea aprova un informe on conclou que la negociació d'un o varis acords d'associació és l'opció més viable, i enuncia els principis essencials que han de conformar la base de la negociació: el respecte dels valors comuns, la necessitat d'assegurar l'homogeneïtat i el bon funcionament del mercat únic i la presa en consideració de les particularitats dels tres països de reduïda dimensió territorial<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Comunicació de la Comissió Europea COM(2012) 680

<sup>2</sup> Conclusions del Consell del 20 de desembre del 2012, document 17592/12

<sup>3</sup> Informe de la Comissió Europea COM (2013) 793



2. En data 16 de desembre del 2014, el Consell de la Unió Europea adopta una Decisió autoritzant l'obertura de negociacions d'un o varis acords d'associació entre la Unió Europea i els tres estats de reduïda dimensió territorial: Andorra, Mònaco i San Marino<sup>4</sup>. Seguidament, el Consell trasllada a la Comissió Europea el mandat de negociació, del que únicament en són coneixedors els serveis competents de la pròpia Comissió.

3. Els signataris d'aquest Pacte d'Estat estan d'acord en utilitzar preferentment l'opció que representa un acord d'associació, de tipus multilateral únic, entre la Unió Europea i, respectivament, Andorra, Mònaco i San Marino per permetre la participació d'Andorra al mercat interior de la Unió Europea, i amb l'objectiu d'incrementar la resiliència de l'economia, tot respectant determinades especificitats andorranes, tal com preveu la Declaració 3 a l'Article 8 del Tractat de la Unió Europea.

4. L'Acord d'associació amb la Unió Europea que té com objectiu principal la diversificació de l'economia mitjançant la participació d'Andorra al mercat interior, consta d'una part comuna a les quatre parts contractants (Acord marc), d'un protocol per a cada Estat associat i d'un conjunt d'annexos en seguiment de cada Protocol, conformant un tot indissociable.

5. L'Acord d'associació ha de permetre a Andorra assolir un grau de participació al mercat interior comparable al que tenen avui els tres Estats de l'AELC que hi participen, i vol aconseguir uns resultats equivalents als de l'Espai Econòmic Europeu.

6. Per tal de garantir la homogeneïtat i el bon funcionament del mercat interior i la seguretat jurídica per als operadors econòmics i per als ciutadans, l'Acord d'associació ha d'establir un marc de relacions institucionals coherent i eficient, que prengui en consideració la situació particular d'Andorra si en comparem la dimensió territorial, la capacitat econòmica i el pes polític i social amb les de la Unió Europea, d'acord amb el que estableix la Declaració 3 a l'article 8 del Tractat de la Unió Europea.

7. El marc institucionals de la relació entre Andorra i la Unió Europea, té com a objectiu garantir i respectar el principi d'igualtat sobirana entre les diferents parts contractants i l'adaptació dinàmica de l'Acord a l'evolució del cabal de la Unió Europea, la supervisió de l'aplicació de les disposicions, la interpretació uniforme de l'Acord i la resolució de les possibles controvèrsies, així com la intensificació de la cooperació entre les institucions d'Andorra i les institucions de la Unió Europea.

8. El Govern d'Andorra es compromet a adoptar mesures concretes per tal d'establir ràpidament els informes d'avaluació sobre els impactes econòmics i socials, tant sectorials com d'abast general i global, de la participació d'Andorra al mercat interior de la UE, informació que serà pública i posada a l'abast de la ciutadania. L'objectiu és fer accessible a tots els actors concernits la informació detallada dels costos i oportunitats de l'associació amb la Unió Europea, per tal

<sup>4</sup> Conclusions del Consell de la Unió Europea del 16 de desembre del 2014



que tothom entengui que aquesta associació és un projecte que ha de beneficiar el futur del nostre país. Així mateix, tenint en compte el contingut dels informes d'impacte escaients i mitjançant les consultes bilaterals adients, es continuaran els treballs per valorar l'oportunitat de mantenir el contingut actual dels convenis bilaterals existents entre Andorra i Estats membres de la UE que es trobin en l'àmbit d'aplicació de l'Acord d'associació, d'adaptar, si s'escau, les seves disposicions al nou context, o de valorar la inclusió d'aquestes disposicions bilaterals en l'Acord d'associació, privilegiant el manteniment dels avenços que aquests convenis han pogut suposar per Andorra.

9. D'ençà de l'inici de les negociacions, al març del 2015, fins a la data de signatura del present Pacte d'Estat, s'han negociat en gran mesura les disposicions comunes de l'Acord (Acord marc), així com les disposicions bilaterals en matèria de lliure circulació de mercaderies, incloses en el Protocol Andorra. Així mateix, s'ha analitzat i negociat la pràctica totalitat dels 25 annexos sectorials que completen el projecte d'Acord. El Govern ha tramès als signants del Pacte la documentació que recull l'estat actual de la negociació en els vint-i-cinc annexos identificant amb precisió els esculls apareguts i les dificultats plantejades que assenyalen aquells àmbits que revesteixen una major sensibilitat política per a Andorra. Els signataris d'aquest Pacte d'Estat entenen que tot el procés de negociació es regeix pel principi comú a les negociacions internacionals en el sentit que "res està tancat fins que tot està tancat".

10. Les conclusions del Consell de la Unió Europea, publicades al juny del 2022<sup>5</sup>, assenyalen l'objectiu de tenir un text acordat abans de la finalització del 2023. La voluntat manifestada per la Comissió Europea per assolir aquest objectiu temporal, així com la presidència espanyola del Consell de la UE durant el segon semestre del 2023, pot representar una oportunitat per avançar substancialment en totes aquelles qüestions que requereixen arbitratges polítics i acordar les solucions específiques per respondre a les particularitats d'Andorra, sense que aquesta perspectiva hagi de comportar un horitzó temporal d'obligat compliment. Aquest termini es preveu sens perjudici de disposar del temps suficient, una vegada acordat el text, de fer accessible a la ciutadania la informació respecte les implicacions i conseqüències de l'associació amb la UE, per tal d'aconseguir el màxim de suport possible en el referèndum vinculant posterior, previ a la ratificació.

#### ***IV - Objectius del Pacte d'Estat***

1. Els signataris d'aquest Pacte d'Estat convenen que aquest ha d'establir el marc general de desenvolupament dels treballs de preparació de les sessions de negociació pendents per tal d'obtenir un Acord d'associació que, mitjançant la seva aplicació, beneficiï Andorra.

2. Així mateix, el Pacte d'Estat ha de permetre l'establiment dels treballs necessaris per reforçar les capacitats de les institucions estatals i d'altres parts interessades i la reorganització de les estructures públiques i dels seus

<sup>5</sup> Conclusions del Consell de la Unió Europea del 21 de juny del 2022



procediments amb la finalitat de poder implementar l'Acord d'associació i, especialment, d'adoptar el cabal de la UE de manera satisfactòria per garantir una ràpida alineació amb la legislació de la UE durant i després de les negociacions, així com una supervisió i una aplicació eficient d'acord amb el marc normatiu i els estàndards de la UE. En aquest sentit, els integrants d'aquest Pacte d'Estat, seguiran de manera activa el procés de dimensionament d'aquestes estructures.

### **V - Metodologia de treball**

Els integrants del Pacte d'Estat fixen en les disposicions següents la metodologia de treball que ha d'assegurar una negociació eficient, transparent i representativa, per tal de garantir l'assoliment dels seus objectius.

1. La Llei qualificada reguladora de l'activitat de l'Estat en matèria de Tractats, estableix que és competència del Govern la negociació formal dels tractats . Així mateix estableix que correspon al Consell General la seva ratificació.

2. D'acord amb el que estableix l'article 67 de la Constitució, i considerant que així ho exigeix l'interès nacional d'Andorra, els Coprínceps són associats, a petició del Govern, a la negociació de l'Acord d'associació amb la Unió Europea.

3. S'acorda la realització de les accions següents per poder iniciar els treballs conjunts:

- Designar, per part cada signatari del present Pacte d'Estat i per part del Govern, un/a interlocutor/a permanent que participarà a les diferents reunions convocades a iniciativa de la Secretaria d'Estat per a les relacions amb la Unió Europea, que exercirà el rol de coordinació del Pacte, i que es fixen en el punt V.4.
- Comunicar, en el termini de quinze dies posteriors a la signatura del present Pacte d'Estat i mitjançant una carta adreçada al cap de Govern, la identitat de les persones designades i, si s'escau, dels seus assessors.
- Donar accés, mitjançant el gestor documental previst a tal efecte, als interlocutors permanents designats per cada signatari del present Pacte d'Estat.
- Mantenir una primera reunió dels integrants del Pacte d'Estat, en el termini màxim dels trenta dies posteriors a la seva signatura, en la que s'establirà una proposta de calendari anual de reunions per a cadascun dels formats detallats en el punt següent.

4. Amb la ferma voluntat d'identificar les línies de negociació i d'aconseguir el màxim de consens possible en els diferents àmbits de la negociació per als quals el Govern haurà de trametre instruccions a la delegació negociadora, s'acorda establir quatre canals bàsics de treball, diàleg i consens:

- Reunions periòdiques de caràcter informatiu i de definició de l'estratègia política, amb la participació dels ex-caps de Govern, entre



els diferents interlocutors designats. En aquestes reunions també podran participar-hi els assessors de cada signatari del Pacte d'Estat. Aquestes reunions tindran lloc entre cada ronda de negociació.

- Reunions de treball de caràcter monogràfic entre els diferents interlocutors designats i amb la presència, si s'escau, dels seus assessors, per definir les posicions de negociació específiques pels dossiers més sensibles.
- Compareixences dels responsables polítics del Govern davant de la Comissió Legislativa de Política Exterior del Consell General, quan aquesta així ho sol·liciti o a iniciativa del Govern.
- Reunions amb la comissió per al seguiment de les negociacions de l'Acord d'associació, liderades per la Comissió Legislativa de Política Exterior, on hi participaran també els presidents dels grups parlamentaris signataris del Pacte i els representants dels partits polítics signataris del Pacte, el Síndic General i la Subsíndica general, el cap de Govern, la ministra d'Afers Exteriors, el Secretari d'Estat per a les relacions amb la Unió Europea, així com els representants dels sectors econòmics i socials.

El Govern d'Andorra notificarà a les altres parts negociadores de l'Acord d'associació la participació, en el transcurs de les sessions de negociació, bé en format multilateral, bé en format bilateral, bé en ambdós formats, d'un màxim de dos representants elegits pels representants dels grups parlamentaris i pels representants dels partits polítics signataris d'aquest Pacte, mantenint un rol d'observador pel que fa al desenvolupament de les sessions de forma que no es posin en entredit les competències que l'ordenament jurídic andorrà atribueix en exclusiva als coprínceps i al Govern en matèria de negociació dels tractats internacionals.

Amb la finalitat d'evitar una situació de dificultat prop de les institucions europees, particularment prop del Parlament Europeu, els representants designats pels signataris del present Pacte d'Estat no han de tenir la condició de Consellers Generals i compliran la funció d'assessorament tècnic i de consell polític prop dels grups parlamentaris i dels partits polítics sense representació parlamentària que signen aquest Pacte. Així mateix, podran presentar propostes consensuades amb la resta d'integrants d'aquest Pacte en relació amb els documents de posició que són tramesos al Secretariat General de la Comissió Europea per a la seva discussió en les sessions de negociació.

De la mateixa manera, en el marc de les reunions de treball, els signataris del present Pacte podran presentar propostes orals o escrites als documents de posició, amb la voluntat d'ajudar al Govern en la negociació.

5. El secretari d'Estat per a les relacions amb la Unió Europea posarà a disposició dels representants dels grups parlamentaris i els partits polítics no representats al Consell General que són part del present Pacte d'Estat i dels membres de la Comissió Legislativa de Política Exterior, amb l'objectiu que es disposi de tota la informació escrita en la discussió del marc general de la negociació:



- El text del projecte d'Acord d'associació, en la seva versió consolidada, tal com és lliurat pel Secretariat General de la Comissió Europea després de cada sessió negociadora o, en el seu defecte, la darrera versió disponible;
- Les llistes de les normes de la UE que conformen els 25 annexos sectorials, així com les seves successives actualitzacions;
- Els documents de síntesi, relatius a l'avançament de les negociacions, que són elaborats i aprovats pel Govern;
- Els documents de posició elaborats pels referents sectorials de cada ministeri, departament o entitat pública en relació amb els diferents annexos del cabal de la Unió Europea que són motiu d'anàlisi;
- Els estudis o avaluacions d'impacte, de caràcter sectorial o general, que són produïts pels equips assessors o pels referents sectorials públics o privats, incloent les seves actualitzacions periòdiques per identificar possibles ajustos i adaptar la posició d'Andorra segons les circumstàncies.
- Els elements de construcció de la posició de la delegació andorrana en cadascun dels àmbits de la negociació;
- Els resums executius de les reunions mantingudes amb els representants dels col·lectius empresarials i dels sectors d'activitat econòmica;
- Els resums executius de les reunions de negociació mantingudes amb representants de la Unió Europea;
- Les conclusions operacionals pactades amb la Comissió Europea després de cada ronda de negociació.

Els signataris del present Pacte d'Estat entenen que el contingut dels documents mencionats en els punts anteriors que es posaran a la seva disposició ha de romandre estrictament confidencial en tot moment, i especialment sempre que pugui desvetllar o comprometre l'estratègia de negociació d'Andorra, de Mònaco, de San Marino o de la Unió Europea.

6. Els elements que conformen l'estructura de treball s'articularen i es compartiran en el temps i la forma escaients per facilitar l'avançament dels treballs i la construcció de les posicions de consens, amb el benentès que la definició del calendari de la negociació vindrà també condicionada per les altres parts implicades, la Unió Europea, Mònaco i San Marino.

Tenint en compte que aquest Pacte garanteix el respecte a la independència i autonomia dels posicionaments dels diferents partits polítics, amb o sense representació parlamentària, els signataris del Pacte d'Estat es comprometen a comunicar-se mútuament les seves posicions en relació amb els aspectes objecte de negociació i a compartir els documents i estudis sobre els diferents temes objecte de la negociació realitzats o encarregats pels mateixos signataris. Mitjançant el diàleg i la col·laboració, els signataris treballaran conjuntament per aconseguir un consens ampli i reforçar la representació d'Andorra durant les negociacions.

7. La Secretaria d'Estat per a les relacions amb la Unió Europea posarà a disposició dels integrants d'aquest Pacte d'Estat l'equip assessor que presta els



seus serveis de consell en matèria de dret de la Unió Europea o, en cas que els assessors habituals no puguin respondre als encàrrecs, gestionarà les demandes escaients prop d'altres professionals a càrrec de la partida pressupostària reservada a assessoraments externs. També facilitarà als integrants d'aquest Pacte d'Estat la coordinació amb altres països o regions que tinguin relacions amb la Unió Europea i intercanviarà la informació de que disposi per aconseguir una posició comuna i beneficiosa per Andorra.

8. La Secretaria d'Estat per a les relacions amb la Unió Europea assegurarà les funcions de secretariat permanent del Pacte d'Estat i mobilitzarà els recursos necessaris per facilitar la col·laboració entre els signataris d'aquest Pacte.

## VI - Compromís

1. El Govern, el Grup Parlamentari Demòcrata, el Grup Parlamentari Socialdemòcrata, el Grup Parlamentari de Ciutadans Compromesos, el partit polític Unió Laureiana, el partit polític Socialdemocràcia i Progrés, i el partit polític Acció comparteixen la voluntat d'assolir el millor dels acords possibles amb la Unió Europea per a Andorra, i en aquest sentit es comprometen a treballar conjuntament per a la societat andorrana, mantenint les particularitats d'Andorra que es considerin necessàries i preservant la seva sobirania.

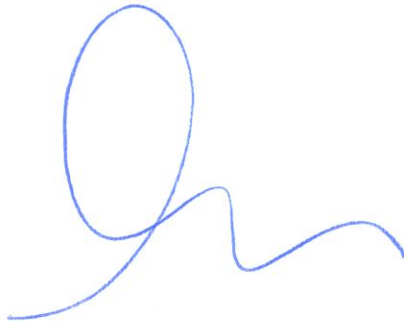
2. El Pacte d'Estat s'aplicarà respectant l'absoluta igualtat entre els sotasignats dels drets i obligacions en ell continguts. En conseqüència, mitjançant la signatura d'aquest Pacte d'Estat sobre la negociació de l'Acord d'associació entre Andorra i la Unió Europea, els signataris d'aquest Pacte d'Estat, ratifiquen públicament el seu compromís i es comprometen a aplicar aquest Pacte d'Estat amb esperit constructiu, de bona fe, basant-se en la recerca del consens, i a regir la seva conducta amb lleial cooperació.

3. El Govern i les forces polítiques representades en el present Pacte d'Estat es comprometen a integrar en els processos de decisió sectorials i a informar de manera periòdica, veraç, objectiva i comprensible als agents econòmics i socials. Aquesta informació també es traslladarà al conjunt de la ciutadania per tal que la negociació sigui transparent i entenedora, i que tothom pugui formar-se una opinió fonamentada en cas que el projecte d'Acord prosperi i sigui sotmès a un referèndum. Sense perjudici de les iniciatives que puguin emprendre en aquesta línia cada força política, els signataris d'aquest Pacte realitzaran, a iniciativa del propi Pacte, accions de comunicació conjuntes, com ara reunions informatives periòdiques.

4. En el marc de les accions de comunicació que es defineixin en el període de preparació del referèndum vinculant, el Govern i les forces polítiques representades al Consell General i els partits polítics sense representació parlamentària que signen aquest Pacte d'Estat, sense excloure les iniciatives que pugui prendre en aquesta línia cada força política, es comprometen a actuar de manera conjunta per assolir un resultat que beneficiï l'interès general d'Andorra i, si s'escau, que permeti la ratificació de l'Acord d'associació pel Consell General.

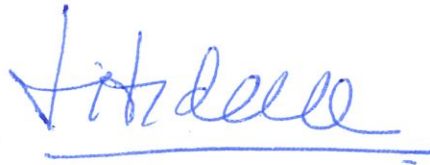


Andorra la Vella, 12 d'octubre del 2023

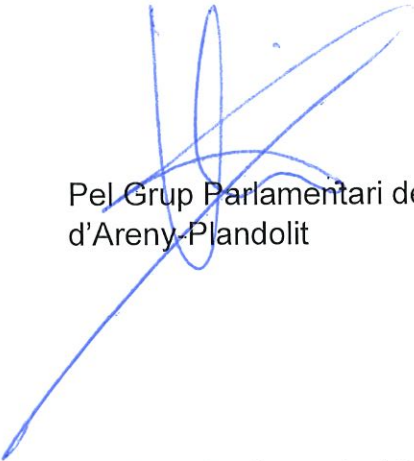


Pel Govern, el Cap de Govern, Xavier Espot Zamora

Pel Grup Parlamentari Demòcrata, el President, Jordi Jordana Rossell



Pel Grup Parlamentari de Ciutadans Compromesos, el President, Carles Naudí d'Areny-Plandolit

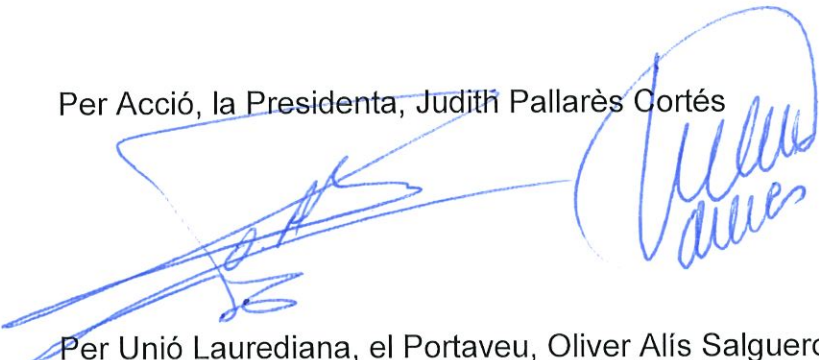


Pel Grup Parlamentari Socialdemòcrata, la Presidenta, Judith Salazar Álvarez

Per Socialdemocràcia i Progrés, el President, Josep Roig Carcel



Per Acció, la Presidenta, Judith Pallarès Cortés



Per Unió Laurediana, el Portaveu, Oliver Alís Salguero



# ANNEX 1



## **Note à l'attention de la future présidence espagnole de l'UE**

*Les relations entre l'Andorre et l'Union Européenne : vers le marché intérieur*

Version du 27-02-09

Les relations entre l'Andorre et l'Union Européenne se sont développées jusqu'à présent dans un cadre bilatéral. La Principauté est liée à l'Union par l'Accord de 1990 qui réalise dans une très large mesure la liberté de circulation des marchandises, le Protocole vétérinaire de 1997, l'Accord de coopération de 2004 et l'Accord sur la fiscalité de l'épargne de 2004.

Le Gouvernement d'Andorre considère à présent qu'une politique proactive s'impose dans les relations avec l'Union Européenne. Il est prêt à engager un processus d'adaptation et de modernisation qui devrait nécessairement conduire à un nouveau cadre bilatéral qui puisse à l'avenir renforcer considérablement les liens avec l'Union. Le Gouvernement souhaite orienter la Principauté graduellement mais résolument vers l'acquis du marché intérieur de l'Union européenne. Cette approche est destinée à faciliter une intégration progressive et structurée de l'Andorre dans l'espace européen.

La présidence espagnole du premier semestre 2010 devrait aider la principauté d'Andorre à obtenir l'accord politique au sein de l'Union européenne pour son intégration à l'EEE.

### **1-Stratégie à court terme :**

Il s'agit dans un premier temps pour l'Andorre de poursuivre l'exploitation du potentiel de l'Accord de 2004, ce qui est difficile en raison de l'absence de protocole financier annexé à cet accord. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord, on peut conclure que les possibilités de coopération et de participation à des programmes n'ont été exploitées que pour ce qui est de l'article 7.

La première priorité, sur laquelle il existe déjà un bilan, est celle de la coopération territoriale, notamment autour des Pyrénées. Cette coopération doit remplir dans le futur l'objectif inscrit dans l'article 7 qui est de construire un espace pyrénéen dans le cadre de la politique régionale européenne. En raison des dimensions territoriales réduites du pays et de son enclavement



entre deux Etats membres, la plus grande partie des projets andorrans sera menée avec des partenaires de proximité, aussi bien dans le Programme opérationnel Espagne-France-Andorre que dans le cadre de programmes sectoriels.

Les projets pourraient à court terme porter principalement sur trois domaines : l'amélioration de l'accès au territoire (intégration dans les réseaux de transports et utilisation des technologies de l'information et de la communication), l'environnement (protection et valorisation de la nature et traitement des déchets) et la promotion de l'activité économique et des entreprises (tourisme, PME transfrontalières, énergie, recherche et développement technologique).

## **2-La stratégie de convergence vers le marché intérieur :**

Le choix stratégique du Gouvernement consiste en un rapprochement vers le marché intérieur de l'Union européenne. Ce choix se réalisera principalement par voie législative et administrative pendant une période transitoire aussi brève que possible, afin de préparer le terrain d'une intégration à l'EEE ou à une structure équivalente organisant un marché intérieur avec l'Union.

Les différentes initiatives de rapprochement de l'acquis EEE s'échelonneront dans le temps.

### **a-La convergence vers le marché intérieur qui peut être réalisée sans obstacle majeur à court terme :**

Dans un certain nombre de domaines, la convergence ne posera pas de problème majeur car elle fait consensus et est déjà prévue par l'Accord de coopération entre l'Andorre et l'UE.

- **La politique des transports.** Les contraintes géographiques de l'Andorre font que toute amélioration de l'efficacité des systèmes de transport ne peut que lui être bénéfique. Par ailleurs, les objectifs de l'EEE en matière de développement de la multi-modalité rencontrent aussi les intérêts de l'Andorre, où le transport routier pose des problèmes environnementaux qui ne vont faire que s'accroître au cours du temps. Dans ce domaine, les possibilités offertes par INTERREG dans le cadre de l'accord de



coopération de 2004 entre l'Andorre et l'UE méritent aussi d'être mobilisées le plus largement possible.

- **La politique en matière d'environnement.** L'Andorre souhaite participer aux initiatives politiques européennes en matière de préservation de l'environnement. Le tourisme est appelé à rester pour l'Andorre une ressource économique essentielle, et la protection de cette ressource passe par l'établissement d'une politique active en faveur de la préservation de l'environnement naturel. Là aussi, l'accord de coopération de 2004 offre des perspectives intéressantes qu'il faut mobiliser.

**b-Des initiatives de convergence pour lesquelles il n'y a pas d'obstacle politique majeur en Andorre et qui réclament des avancées législatives et/ou diplomatiques paraissant réalisables sans obstacles insurmontables :**

Il s'agit tout d'abord de domaines dans lesquels la convergence pourra être établie unilatéralement par l'Andorre sans trop de difficulté. Ce sont des domaines où la législation andorrane est peu développée par comparaison à l'acquis EEE et où il lui sera utile de s'en inspirer.

- La protection des consommateurs : l'évolution au sein de l'EEE en faveur d'une reconnaissance mutuelle des normes peut inspirer une politique de la part de l'Andorre qui irait dans le sens d'une reconnaissance des normes communautaires.
- La propriété intellectuelle.
- La politique de la concurrence et des marchés publics : pour ces deux chapitres, l'apport législatif pourra être limité durant la phase transitoire.

Il s'agit ensuite de politiques d'accompagnement de l'EEE qu'il paraît indispensable de déployer assez rapidement en Andorre, car elles sont d'un intérêt immédiat pour l'économie et la société andorranes. Ce sont des politiques qui ne sont pas directement abordées dans l'Accord de coopération de 2004, mais s'inscrivent dans le même esprit que cet accord. Ces politiques concernent notamment le tourisme, le soutien aux PME et la protection civile.

Ainsi, étant donnée l'importance de ces politiques d'accompagnement qui permettent la coopération dans des domaines allant au-delà des quatre libertés, on a effectué une estimation du coût de la participation de l'Andorre à certains des programmes sectoriels auxquels

participent actuellement les Etats de l'AELE pour la période 2007-2013 comme le Programme Jeunesse en action (141 000 euros), le Financement des mécanismes de protection civile (30 000 euros) ou la Lutte contre la violence (Daphne 19 000 euros). La participation à des programmes comme le 7<sup>è</sup> Programme-Cadre de Recherche ou Erasmus Mundus ne serait pas pertinente, puisque, étant donné que l'Andorre ne possède pas pour l'instant de structure de recherche ni de troisièmes cycles universitaires, elle ne pourrait pas bénéficier de ces programmes.

Il faut en outre tenir compte du fait que beaucoup de ces programmes sectoriels ne sont ouverts qu'aux Etats de l'AELE membres de l'EEE et à des pays candidats à l'adhésion.

### **c- Des initiatives plus difficiles à réaliser :**

A cette étape de la convergence, le Gouvernement mènera une politique d'ouverture à la libre circulation des personnes et des capitaux assortie de mesures transitoires et de clauses de sauvegarde, donnant ainsi à l'ouverture un caractère provisoire plutôt qu'irréversible. Un précédent intéressant est constitué par les accords sectoriels entre la Suisse et l'UE, où la Suisse a accepté la libre circulation des travailleurs avec l'UE avec, d'une part, le maintien temporaire de quotas d'immigration et d'autre part, une clause de sauvegarde pour une période transitoire une fois les quotas levés.

Parmi les libertés fondamentales de l'EEE, le droit d'établissement et la libre prestation de services qui en est largement tributaire sont sans doute les domaines où la société andorrane n'est à l'heure actuelle pas prête à des évolutions rapides permettant une convergence vers l'EEE. Pendant cette phase de convergence, le Gouvernement souhaite aller plus loin dans le processus d'ouverture au capital étranger engagé avec la Loi sur les investissements étrangers entrée en vigueur en novembre 2008 et réformer progressivement son système fiscal afin d'introduire notamment un impôt direct sur les bénéfices des sociétés qui permettra notamment de lever les obstacles à la conclusion d'accords de non double imposition avec ses partenaires européens.

Une fois les étapes précédentes franchies, la voie sera ouverte pour une adhésion à l'Accord sur l'EEE ou à une structure équivalente.



### **3-L'adhésion à l'EEE :**

La spécificité de l'Andorre comme Etat de petite dimension territoriale doit lui permettre de demander certaines dérogations lors des négociations d'adhésion à l'EEE. Ainsi, l'Andorre demandera un traitement spécifique de certains aspects des libertés de circulation, notamment pour le droit d'établissement, si l'application unilatérale de ces libertés au cours de la période qui précède l'adhésion à l'EEE devait produire des effets problématiques.

Le fait que l'Andorre est déjà en union douanière avec la Communauté européenne ne devrait pas poser un problème pour cette adhésion à condition qu'il existe un accord politique sur la question, accord que la Présidence espagnole pourrait favoriser.

Il est évident que l'adhésion à l'EEE aiderait l'Andorre à réaliser les objectifs contenus dans la stratégie de convergence poursuivie et en même temps présenterait l'avantage d'offrir un cadre institutionnel éprouvé, facilitant ce processus.

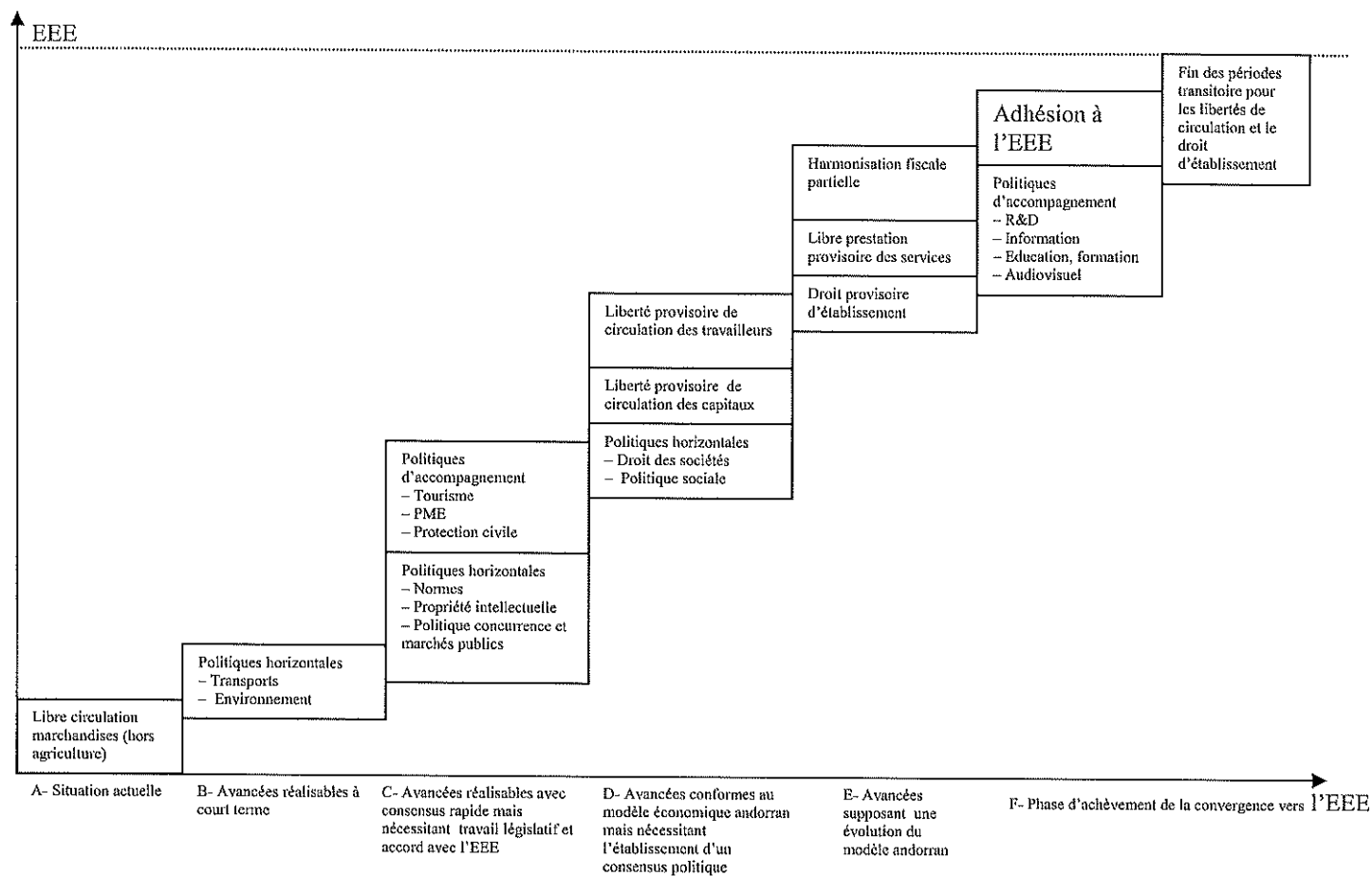
### **4-Une structure équivalente à l'EEE ?**

Aussi longtemps que l'EEE fonctionnera, la voie de l'intégration de l'Andorre au marché intérieur doit naturellement passer par ce cadre institutionnel. La question devra néanmoins être posée de savoir s'il n'existe pas d'autres alternatives possibles pour atteindre le même résultat ou un résultat similaire. A plusieurs reprises, nous avons fait référence à une éventuelle « structure équivalente » à celle de l'EEE.

L'éventualité d'un cadre bilatéral spécifique organisant sur mesure et en dehors de l'EEE un marché intérieur individuel avec chaque Etat de petite dimension territoriale paraît très improbable mais une incertitude pèse sur l'avenir de l'EEE avec la possible adhésion de certains de ses membres à l'UE (ex. L'Islande). Ainsi, se pose la question de l'émergence d'un nouveau cadre qui comprendrait plusieurs Etats de petite dimension territoriale, conformément à la Déclaration à l'article 8 du Traité de Lisbonne.

Une extension de l'EEE, signifierait une restructuration au niveau de sa composition, pouvant contribuer à sauvegarder le marché intérieur au-delà des frontières de l'Union.

Figure 8 : Echelonnement dans le temps d'une stratégie de convergence



## Conclusion

L'Andorre doit s'adapter de façon unilatérale, par étapes et selon un plan de convergence, aux standards du marché intérieur. Cette période de « pré-adhésion » au marché intérieur ne doit pas durer trop longtemps et elle doit permettre un processus graduel d'adaptation. L'objectif de cette stratégie est d'aboutir à une participation à l'EEE, seul modèle disponible à ce jour qui réalise pleinement les objectifs d'un marché intérieur avec l'Union ou à un autre modèle juridique qui se substituerait à celui-ci et qui engloberait, outre l'Andorre, les autres Etats européens de petite dimension territoriale.



Pendant ce processus unilatéral d'adaptation, l'Andorre examinera la possibilité d'une demande d'adhésion à l'EEE. C'est au cours de la présidence espagnole prévue pour le premier semestre de 2010 que devrait être obtenu l'accord politique de l'Union.

# ANNEX 2



# Note sur les relations entre l'Andorre et l'UE

## Pourquoi un nouvel accord

L'Andorre est un pays des Pyrénées, qui a traditionnellement vécu entre deux grands Etats (l'Espagne et la France) et qui a su maintenir un équilibre entre le Nord et le Sud, par la volonté de ses habitants et grâce à des institutions spécifiques qui ont garanti son indépendance. Ses relations avec les deux Etats voisins ont été historiquement, depuis le XIII<sup>e</sup> siècle, très particulières, différentes des relations habituelles dans le contexte international. Ses chefs de l'Etat ont été historiquement liés à la France et à l'Espagne, et la Constitution de 1993 les définit comme le Président de la République Française et l'Evêque de La Seu d'Urgell (Espagne).

Parallèlement, le régime des échanges commerciaux avec la France et l'Espagne comprenait des dispositions particulières établies, à la demande de l'Andorre, par les gouvernements espagnol et français. Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, des échanges de lettres établirent d'un commun accord les bases de la réglementation des échanges commerciaux bilatéraux entre l'Andorre et chacun de ses deux voisins.

Ce régime, avec quelques adaptations ponctuelles, a été en vigueur de 1867 à 1990. En effet, suite à l'adhésion de l'Espagne à la CEE, fut négocié bilatéralement, à l'initiative de la Communauté, un nouveau texte qui aboutit avec succès à l'Accord commercial CEE/Andorre de juin 1990.

L'Andorre, située dans le continent européen, souhaite participer à présent de façon appropriée aux processus modernes et inévitables de la mondialisation. Dans cette optique, depuis 1989, elle a choisi le rapprochement à l'Europe communautaire comme étant la meilleure voie pour internationaliser son économie sans renoncer aux traits caractéristiques des Vallées. C'est pourquoi, le premier accord avec la Communauté Européenne signé en 1990 a inclus l'Andorre dans l'Union Douanière communautaire, excepté pour les produits agricoles. Plus tard, le Protocole vétérinaire, signé en 1997 et l'Accord de coopération de 2004, qui est encore en phase de transposition ou de développement dans la réalité juridique et économique andorrane, ont confirmé cette orientation.

L'Andorre utilise l'euro comme monnaie nationale *de facto* et elle a engagé en 2002 des discussions pour mettre en place avec l'UE et la Banque Centrale Européenne un accord en matière monétaire qui n'a pas abouti pour l'instant et dont la négociation est à présent relancée. D'autre part, l'Andorre, à l'initiative de l'UE, a signé en 2004 un accord prévoyant des mesures équivalentes à celles de la directive européenne sur la Fiscalité de l'épargne et ces derniers

mois, elle a fourni un remarquable effort pour quitter les listes de ce que l'on appelle les juridictions non coopératives en matière de fiscalité internationale. Elle a parallèlement réformé sa législation interne de façon à pouvoir matérialiser la nouvelle approche de la coopération fiscale dans la signature de dix-sept accords d'échange d'information avec des pays comme la France, l'Espagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Portugal, le Danemark, la Suède, la Finlande et l'Autriche, entre autres. C'est ce qui a permis à l'Andorre de ne plus figurer sur la liste grise de l'OCDE depuis le 25 février 2010.

Dans cette optique, le Gouvernement souhaite donner une nouvelle orientation générale à ses relations avec l'UE, au moment où l'Andorre déploie une activité internationale intense et où l'UE elle-même a achevé son propre processus de réforme avec l'entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009 du Traité de Lisbonne. Ce Traité prévoit justement de manière explicite la possibilité des accords spécifiques d'association avec les pays qui – comme l'Andorre – sont insérés dans le territoire de l'Union.

C'est dans les moments de crise – et de remise en question au niveau international des relations bilatérales et multilatérales - qu'il peut y avoir une occasion favorable à saisir, aussi bien au sein de l'UE qu'en Andorre, afin d'explorer de nouvelles voies qui, alors que l'aboutissement des réformes internes de l'UE coïncide avec la nouvelle dynamique interne de l'Andorre, pourront être matérialisées dans un cadre de relations plus ambitieux et plus conforme avec un rapprochement spécifique et plus profond vers le marché qui nous entoure : le marché intérieur communautaire.

Nous savons qu'il s'agit là d'un important défi et qu'il n'existe jamais de solutions simples à des problèmes complexes. C'est justement pour cette raison qu'il convient d'élaborer un nouveau modèle de relations avec l'UE.

Le Gouvernement est prêt à engager un processus d'adaptation et de modernisation qui devrait nous conduire vers un nouveau cadre de relations bilatérales apte à renforcer considérablement les relations avec l'Union Européenne.

### **Le cadre juridique actuel des relations de la principauté d'Andorre avec l'Union Européenne**

En 1990, l'Andorre a conclu un Accord commercial avec la Communauté Européenne instaurant une Union douanière pour les produits industriels (chapitres 25-97 du Système Harmonisé) et laissant de côté les produits agricoles (chapitres 1 à 24 SH).



Cet Accord a pour conséquence l'application du Tarif Douanier Commun (TDC) à toutes les importations en provenance de pays tiers, alors que le commerce de produits industriels entre l'Andorre et les pays de l'Union Européenne est libre de droits de douane. Quant aux produits agricoles, ils restent soumis aux droits à l'importation des différents pays, sauf pour les produits à dénomination d'origine andorrane qui, conformément à l'Appendice sur les règles d'origine signé en 1999 qui complète l'Accord douanier, permet à ces produits de circuler également sans droits à l'importation.

En 1997, a été signé un Protocole vétérinaire qui prévoit la transposition de l'acquis communautaire dans les domaines suivants : mesures de lutte/notifications de maladies, santé animale: échanges et mises sur le marché, mesures de protection de la santé publique, hormones, déchets, BST, zoonose, déchets animaux, aliments médicamenteux, importations en provenance de pays tiers, contrôle, identification des animaux et assistance mutuelle, zootechnie, protection animale et matières institutionnelles, qui prévoit une transposition permanente dans la législation andorrane de l'acquis communautaire.

En 2004, l'Andorre a signé l'Accord de Coopération qui met en place un cadre juridique de coopération dans les domaines suivants : environnement, communication, information et culture, éducation, formation professionnelle et jeunesse, affaires sociales et de santé, réseaux européens de transport, politique régionale.

En ce qui concerne l'environnement, les parties coopèrent dans les domaines de la protection de l'environnement et de la nature, en vue d'assurer un développement durable et de résoudre les problèmes causés par la pollution de l'eau, du sol, de l'air, et par l'érosion et la déforestation, et pour permettre la réduction, l'élimination et le recyclage de déchets, tout en sauvegardant l'environnement pyrénéen et le développement du tourisme.

L'Andorre s'efforce d'adopter une législation environnementale équivalente à la législation communautaire et l'UE peut lui fournir une assistance technique pour l'application de cette législation. La participation de l'Andorre aux programmes communautaires dans le domaine de l'environnement et à l'Agence Européenne de l'Environnement peut être envisagée.

Dans les domaines de la communication, de l'information et de la culture, il est prévu des actions pour mettre en place des échanges culturels, organiser des manifestations culturelles communes et pour la conservation et la restauration de monuments.

Dans le domaine des transports, les parties s'engagent à développer la coopération par la promotion de projets d'intérêt commun en relation avec les réseaux transeuropéens.

Est également prévue la coopération régionale et transfrontalière avec des échanges d'experts et la participation au programme INTERREG franco-espagnol.

Pour ce qui est des questions sociales, les parties s'engagent à abolir toute discrimination fondée sur la nationalité pour les travailleurs qui ont la nationalité des pays membres de l'UE et qui sont légalement résidents dans les territoires respectifs pour ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement.

Concernant l'éducation les étudiants et les professeurs andorrans, inscrits ou qui donnent des cours dans l'un des établissements éducatifs de l'Union Européenne et ont le statut de résidents, ainsi que les jeunes étudiants qui ont le statut de résident dans un pays de l'UE, peuvent être bénéficiaires des programmes LEONARDO, SOCRATES et JEUNESSE POUR L'EUROPE.

D'autre part, la même année 2004, à l'initiative de l'UE, a été signé l'Accord en matière de fiscalité de l'épargne qui implique l'identification des bénéficiaires étrangers de comptes dans la Principauté et leur pays de résidence et un impôt sur le revenu de cette épargne d'un montant de 15% jusqu'en juillet 2008, 20% jusqu'en 2011 et 35% à partir de 2011.

Actuellement, la Commission Européenne a informé l'Andorre de la révision en cours de la directive européenne en matière de fiscalité de l'épargne.

Enfin, depuis 2004, des négociations monétaires avaient commencé pour que l'Andorre puisse frapper des pièces en euros. En novembre 2009, des contacts informels entre la Commission et la Mission de l'Andorre auprès de l'UE ont abouti à la proposition d'un nouveau texte accompagné d'un calendrier de transposition progressive de l'acquis communautaire pertinent de 2011 à 2015. L'Andorre examine ce nouveau texte avec intérêt et une première réunion de négociation a eu lieu le 4 mai 2010.

### **Un accord *ad hoc***

Le Mémorandum d'Entente signé à Bruxelles le 15 novembre 2004 entre la principauté d'Andorre et la Communauté européenne et les pays membres au moment de la conclusion de l'Accord relatif à la mise en place de mesures équivalentes à celles prévues dans la Directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne, constitue un pas important dans le rapprochement de l'Andorre à l'Union Européenne.

Le paragraphe 5 de cette Déclaration Commune d'Intentions est ainsi libellé :

« 5. Les signataires du présent Mémoire d'Entente déclarent solennellement que la signature de l'Accord relatif à la fiscalité de l'épargne et l'ouverture de négociations pour un accord monétaire constituent des pas significatifs dans l'approfondissement de la coopération entre la principauté d'Andorre et l'Union Européenne. »

Le gouvernement d'Andorre rappelle et assume cette déclaration et il s'y réfère pour demander l'ouverture de nouvelles négociations afin de progresser vers une association *ad hoc* qui tienne compte de la proximité spécifique inhérente au voisinage « intérieur » de l'Andorre, que nous pouvons appeler *insidership* puisque la frontière de notre pays est extérieure, mais elle est géographiquement interne. L'insertion spécifique de l'Andorre entre deux états membres de l'Union européenne nous permet de demander, à partir des nouvelles bases juridiques de la Déclaration 3 à l'article 8 du Traité de l'UE, un rapprochement à l'Union Européenne qui repose sur des liens structurels, dans un cadre institutionnel clair, avec des droits et des obligations réciproques.

L'Andorre souhaite renforcer sa relation avec l'Union Européenne à travers le développement des accords actuels et sans perdre de vue le rapprochement progressif au marché intérieur de l'Union Européenne.

Une voie de développement pourrait être l'élargissement de l'Accord actuel d'Union Douanière.

La Douane andorrane, en collaboration avec la Chambre de Commerce, d'Industrie et des Services a mené, en mars 2010, une analyse approfondie du commerce extérieur, avec une étude de l'impact économique d'un éventuel élargissement de l'Union Douanière aux produits agricoles.

L'accord politique que l'Andorre demande consiste donc à progresser dans l'élargissement des relations actuelles pour permettre de supprimer les frontières avec l'Union au niveau du contrôle des marchandises et augmenter le degré d'intégration économique, à travers le développement immédiat de la législation pertinente, fiscale, comptable et en matière de sécurité.

Cette proposition remet à plus tard une éventuelle intégration dans le marché intérieur communautaire, intégration qui reste un objectif à long terme, dans le but de rapprocher progressivement la législation andorrane aux principes directeurs du marché intérieur communautaire.

Quoi qu'il en soit, l'Andorre insiste sur la référence à la Déclaration 3 à l'article 8 du Traité de l'Union Européenne, dans la mesure où la caractéristique particulière de l'Andorre comme état de petite dimension territoriale et démographique, doit lui permettre de demander pendant les négociations certaines dérogations en relation à l'application ou à la transposition de l'acquis communautaire.



L'Andorre demandera donc un traitement *ad hoc* de certains aspects des libertés de circulation et d'établissement, étant donné qu'une application automatique pourrait entraîner des conséquences très problématiques pour un micro état.

Pendant ces dernières vingt années, l'Andorre a eu un régime d'Union Douanière avec la Communauté Européenne pour les produits industriels (chapitres 25 à la fin du Système Harmonisé de désignation des marchandises). Cette longue expérience positive renforce la crédibilité de la proposition actuelle d'aller plus loin dans ce processus graduel d'association.

5 mai 2010

# ANNEX 3

## MEMORANDUM SUR LES RELATIONS ENTRE L'ANDORRE ET L'UNION EUROPÉENNE

Ce mémorandum a pour but de présenter l'approche que le Gouvernement de la Principauté d'Andorre entend mettre en œuvre sur l'ensemble du processus d'intégration dans le marché intérieur.

Nous prenons comme point de départ le rapport de la Présidence hongroise présenté au Conseil d'Affaires Générales en juin 2011. Le Conseil a pris note de ce rapport qui met en avant les points suivants :

- Un nouveau cadre institutionnel pour les trois micro états (Andorre, Monaco et Saint Marin );
- Un accès progressif au marché intérieur ;
- Un respect des particularités de ces micro états.

Le Gouvernement andorran exprime son accord avec cette approche et considère que pour lui les trois points mentionnés par la Présidence hongroise constituent les éléments clé de sa feuille de route pour son intégration progressive au marché intérieur.

Tout d'abord, il est important de mentionner que dès l'entrée en fonctions du Gouvernement en mai dernier, celui-ci a créé un groupe de travail restreint assisté de deux experts des affaires européennes qui disposent d'une connaissance de longue date du dossier andorran. Le point de départ conceptuel de ce groupe de travail est leur ouvrage "Andorre - Union européenne : vers le marché intérieur" publié en 2009 (Jean-Claude Berthélemy, Joaquim Llimona et Marc Maresceau).

Cette approche nous a permis d'activer un plan de travail interne, qui vise dans un premier temps, la définition de la position andorrane sur l'ensemble des questions suivantes :

- Le cadre institutionnel ;
- L'accès au marché intérieur ;
- Les particularités à prendre en compte.

Dans un deuxième temps cette position devrait être partagée avec les deux autres micro états et avec l'UE en vue de pouvoir avancer dans la direction indiquée par la Présidence hongroise.

En ce qui concerne le nouveau cadre institutionnel, l'analyse réalisée privilégie l'idée d'un Espace Economique pour les micro états européens (EEEmEE) en prenant comme source d'inspiration l'expérience de l'EEE. Il est important de rapprocher le cadre conceptuel de l'EEEmEE de celui de l'EEE afin de faciliter son élaboration.

L'EEEmEE devrait par conséquent disposer d'une structure institutionnelle équivalente à celle de l'EEE :



- L'équivalent du Comité mixte de l'EEE au sein de l'EEmEE devrait être à même de décider des dispositions de l'acquis du marché intérieur à intégrer.
- Il serait souhaitable que cette institution puisse établir des "filtres de pertinence" (notion de « bouton rouge ») en référence aux dispositions qui traitent de sujets non applicables à l'Andorre ou aux autres micro-Etats de l'EEmEE (par exemple pour l'Andorre les thématiques maritimes ou ferroviaires).
- Il faudrait prévoir un mécanisme par lequel l'UE informe les micro états de l'EEmEE du processus législatif en cours dans les domaines pertinents pour le marché intérieur ainsi que de l'évolution du droit du marché intérieur existant.
- Des mécanismes de transposition de l'acquis adaptés devraient être envisagés, ainsi que l'équivalent de l'Autorité de surveillance de l'AELE
- Un mécanisme de résolution de possibles différends. Nous attendons des propositions de l'UE sur le respect de l'homogénéité et sur le contrôle du respect des règles du marché intérieur.

En ce qui concerne l'accès progressif au marché intérieur, cet objectif à long terme mérite quelques observations plus détaillées.

L'analyse du Gouvernement part d'une volonté de converger vers cet objectif, non seulement moyennant l'élaboration du futur cadre conceptuel de relation, mais aussi, et surtout, à travers de réformes structurelles internes du modèle économique andorran actuel. Ces réformes ont été annoncées en grande partie lors du récent discours du Chef de Gouvernement le 19 septembre 2011 dans lequel il a fait une référence spéciale au processus d'ouverture économique que doit affronter le pays parallèlement à une profonde réforme fiscale, déjà en marche, et dont on prévoit l'approbation parlementaire avant la fin de l'année.

En effet, l'approbation des projets de loi sur les impôts sur les bénéficiaires des sociétés et sur les bénéficiaires de l'activité économique des personnes physiques, présentés au Parlement pendant le mois d'octobre 2011 permettra leur entrée en application le 1er janvier 2012.

En ce qui concerne la Loi sur les revenus de l'activité économique des non-résidents, celle-ci est en vigueur depuis le 30 décembre 2010. La modification de cette Loi en 2011 fait partie des réformes relatives au cadre fiscal cité antérieurement.

Ce nouveau cadre fiscal devrait permettre la négociation de conventions bilatérales de non double imposition (CDIs), nécessaires pour une ouverture économique viable et productive de l'Andorre. De plus, le Gouvernement travaille pour refondre l'ensemble des impôts indirects existants en un seul instrument fiscal de type TVA. Le Gouvernement devrait présenter une proposition de loi au Parlement en novembre 2011 pour une entrée en vigueur en janvier 2013.

L'ensemble de ce nouveau cadre fiscal, la possibilité de négocier des CDIs et l'ouverture économique prévue dans tous les secteurs, avec certaines gradualités et exceptions, sont des projets de réformes qui devraient être réalisés en parfait alignement avec l'objectif d'accès au marché intérieur tout en suivant une stratégie de convergence clairement définie et cohérente.

L'objectif d'une participation au marché intérieur européen cohérent avec les réformes internes obéit à la volonté du Gouvernement de situer l'Andorre dans une position de compétitivité tout en gardant un équilibre entre d'une part le nécessaire processus d'harmonisation, qui devrait placer l'Andorre dans un "level playing field", et d'autre part le maintien ou le renforcement de quelques éléments de spécificité.

La preuve récente de cette évolution de pensée est la signature de l'Accord monétaire entre l'Andorre et l'Union européenne le 30 juin 2011. Le processus de ratification de ce texte au Parlement débutera durant la première quinzaine d'octobre. Cet accord conduira à un processus d'harmonisation dans le secteur financier qui est solide et important pour l'économie andorrane et qui fait face aujourd'hui à la nécessité d'une évolution vers l'internationalisation.

La spécificité des trois micro états inhérentes au voisinage intérieur comme partenaires de l'UE a été explicitement reconnue dans la Déclaration 3 de l'article 8 du Traité de Lisbonne qui stipule :

**« L'Union prendra en compte la situation particulière des pays de petite dimension territoriale entretenant avec elle des relations spécifiques de proximité. »**

Le processus d'intégration de l'Andorre au marché intérieur requiert une transposition progressive de l'acquis communautaire.

Le fait de disposer d'une très faible surface habitable, d'avoir une proportion très élevée d'étrangers sur son territoire (légèrement supérieure au 50 %) et l'intérêt vital pour l'Andorre de vouloir conserver son identité nationale devraient permettre d'identifier certaines dérogations ou dispositions transitoires qui pourraient être appliquées dans des domaines précis.

La taille du marché andorran doit être prise en compte afin d'éviter des distorsions dans le fonctionnement du marché interne andorran. Ainsi, dans certains cas exceptionnels, l'on pourrait tenir compte de cette spécificité pour des raisons impérieuses d'intérêt général.

Le Gouvernement a créé récemment un groupe de travail interministériel avec comme tâche l'évaluation de l'impact de la transposition et de l'implémentation de l'acquis communautaire. L'ensemble des directives portant sur les quatre libertés ainsi que sur les politiques horizontales a été envoyé aux ministères compétents afin que ces

directives soient évaluées, spécialement dans l'optique d'identifier les obstacles qui pourraient justifier des dérogations ou des périodes transitoires.

Cependant, sur la base de l'ouvrage de Berthelémy, Llimona et Maresceau 2009, une approche générale de ces aspects est reprise par une liste non exhaustive des questions sensibles pour l'Andorre dans le cadre de la participation au marché intérieur. Cette liste est annexée à ce mémorandum.



## **LISTE NON EXHAUSTIVE DES QUESTIONS SENSIBLES POUR L'ANDORRE DANS LE CADRE DE LA PARTICIPATION AU MARCHÉ INTÉRIEUR**

### **I.- Libre circulation des marchandises**

L'Andorre et la CEE ont conclu en 1990 un accord d'union douanière qui exclut les produits agricoles. Celui-ci se complète par le Protocole de 1997 sur les questions vétérinaires et le Protocole étendant le dit accord aux mesures douanières de sécurité signé en 2011. Ce cadre juridique en accord avec le droit de l'Union européenne, devrait être une bonne base pour approfondir le principe de la libre circulation des marchandises.

### **II.- Convergence qui peut être réalisée sans obstacles majeurs à court terme**

a. Il existe d'autres domaines pour lesquels la convergence devrait pouvoir se réaliser sans obstacles majeurs, à court terme, étant donné que la législation s'inspire déjà de la réglementation communautaire, tels que :

- Transports ;
- Environnement.

Les politiques multi modales pour les transports et une stratégie d'alignement avec les politiques environnementales rencontrent aussi les intérêts de l'Andorre et justifient par conséquent une approche favorable à la convergence vers l'acquis communautaire.

b. Également, étant donné leur intérêt pour l'économie et la société andorranes, les politiques d'accompagnement dans les domaines du tourisme, du soutien aux PME et de la protection civile pourraient être déployées en Andorre de façon assez rapide et sans problèmes majeurs.

### **III.- Convergence pour laquelle il n'y a pas d'obstacles politiques majeurs, mais qui réclame des avancées législatives importantes**

Il existe aussi des domaines pour lesquels la convergence ne devrait pas présenter d'obstacles majeurs, mais qui requièrent un effort législatif considérable. Nous pourrions inclure dans cette catégorie certains domaines pour lesquels la législation nationale est peu développée et qui nécessitent un travail important d'adaptation :

- Protection des consommateurs ;
- Propriété intellectuelle.

#### **IV.- Convergence qui nécessite un large consensus politique**

Il existe enfin des domaines où la convergence exige une profonde évolution du modèle économique andorran. Cette évolution se base sur le concept de l'ouverture économique souhaitée par le Gouvernement andorran.

Les dispositions relatives à la libre circulation des personnes, notamment celles concernant le droit d'établissement et la libre circulation des services ainsi que les dispositions en matière de libre circulation des capitaux impliquent à la fois une forte conviction politique et un solide consensus social. Les conditions sont en place aujourd'hui pour pouvoir faire face à ce débat : un Gouvernement convaincu et soutenu par une très large majorité parlementaire qui a déclaré publiquement et formellement ses intentions dans ce sens et un tissu entrepreneurial qui soutient activement ce discours.

##### **a.- La libre circulation des personnes**

Il est évident que le domaine de la libre circulation des personnes nécessitera certaines dérogations, en particulier une possibilité de maintien de quotas d'immigration répondant aux spécificités du territoire et de la population.

Dans ce domaine, il faudra aussi établir les conditions permettant aux ressortissants andorrans d'étudier, de travailler et de s'installer dans les pays de l'Union européenne.

Également, une participation aux programmes européens d'éducation et de formation devrait être envisagée avec des modalités de financement adaptées.

##### **b.- La libre circulation des capitaux**

Dans le domaine de la libre circulation des capitaux, il sera nécessaire de réfléchir sur :

- Des adaptations qui tiennent compte, pour des raisons impérieuses d'intérêt général, des effets d'une ouverture totale aux investissements directs ;
- Les situations qui peuvent conduire à des distorsions du marché immobilier en raison de la taille du pays et de ses caractéristiques propres.

##### **c.- Le droit des sociétés et la protection sociale**

Les domaines du droit des sociétés et de la protection sociale doivent s'accompagner d'un développement législatif national important qui permette une mise en place graduelle de l'acquis relatif à la liberté de circulation des personnes et des capitaux.

##### **d.- Le droit d'établissement et la libre circulation des services**

Le Gouvernement considère que les domaines du droit d'établissement et de la libre circulation des services doivent être ouverts de façon graduelle, et que cette ouverture

devrait s'accompagner de périodes transitoires afin de permettre un processus graduel d'adaptation dans les différents secteurs.

Une telle approche d'évolution interne devrait permettre d'atteindre l'objectif d'adhésion à un modèle de relation de type EEmEE tel que nous l'avons décrit plus haut.

Le 11 octobre 2011



## VERS LE MARCHÉ INTÉRIEUR

### Antécédents

Le présent mémorandum a pour objectif de fixer certains aspects relatifs au rapprochement de l'Andorre vers l'UE, et ce dans le prolongement de notre Mémorandum du 11 octobre 2011 sur les relations entre l'Andorre et l'UE où nous exprimions l'idée que l'Andorre puisse, dans ses relations avec l'Union, disposer d'une structure équivalente à celle de l'EEE.

Le point de départ de ces réflexions se situe en décembre 2010 quand, lors de l'adoption des conclusions concernant les relations de l'UE avec les pays AELE sur la base d'une évaluation des dites relations menée sous la présidence belge, le Conseil a déclaré qu'il conviendrait de réaliser un bilan similaire des relations entre l'UE et les pays européens de petite dimension territoriale, en particulier la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République de Saint Marin, afin d'analyser les possibilités et les modalités de leur éventuelle intégration progressive dans le marché unique.

Ensuite, la présidence hongroise a inclus cette tâche dans les priorités du groupe « AELE ». Au cours du premier semestre de 2011, le groupe « AELE » a procédé à des débats d'orientation concernant l'évolution future des relations avec l'Andorre, Saint-Marin et Monaco. Ces débats ont été précédés par des réunions informelles entre des membres du groupe et les ambassadeurs de ces trois pays. À la lumière de ces débats d'orientation, la présidence a établi un rapport le 14 juin 2011 sur les "Relations entre l'UE et la Principauté d'Andorre, la République de Saint-Marin et la Principauté de Monaco" qui comporte entre autres deux éléments essentiels :

- d'une part, l'intégration progressive des pays mentionnés au Marché Intérieur tout en respectant les particularités de chacun d'entre eux conformément à la déclaration de l'Union relative à l'article 8 du Traité sur l'Union européenne, et,
- d'autre part, l'établissement d'un nouveau cadre institutionnel qui tienne compte de l'importance d'une approche cohérente à l'égard de ces trois pays.

Nous nous attacherons donc à apprécier les avancées sur ces deux aspects clés que nous retrouvons également dans la "Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions" du 20 novembre 2012, portant sur les "Relations de l'UE avec la Principauté d'Andorre, la République de Saint-Marin et la Principauté de Monaco: options d'intégration plus poussée à l'UE"<sup>1</sup>. Cette Communication, publiée sous présidence chypriote, réaffirme l'accès progressif au marché intérieur<sup>2</sup> ainsi que la prise en compte des particularités des petits Etats.<sup>3</sup> Pour ce qui est du cadre institutionnel, la Commission présente cinq possibles options pour encadrer les relations entre l'UE et les trois pays en question. Ces options parcourent un éventail qui va de l'option la moins ambitieuse à l'option la plus ambitieuse : *status quo*, accords sectoriels, accord-cadre d'association, participation à l'EEE et adhésion à l'UE. Des cinq options présentées, la Commission retient l'accord-cadre

<sup>1</sup> COM (2012) 680 final.

<sup>2</sup> Communication p. 16: "Comme exposé ci-dessus, il est à la fois possible et souhaitable de tendre vers un plus haut degré d'intégration des pays de petite dimension territoriale au marché intérieur".

<sup>3</sup> "Communication p. 20: "Tout accord devrait néanmoins prendre en compte les particularités et l'identité propre des pays de petite dimension territoriale, conformément à la déclaration ad article 8 du TUE".

17/07/13

d'association et la participation à l'EEE comme étant les deux options privilégiées<sup>4</sup>. Lors des "Conclusions du Conseil sur les relations de l'UE avec la Principauté d'Andorre, la République de Saint-Marin et la Principauté de Monaco" du 20 décembre 2012, le Conseil s'aligne sur la position de la Commission et propose pour les pays mentionnés deux pistes à explorer: d'une part la participation à l'EEE, et d'autre part la négociation d'un ou de plusieurs accords-cadres d'association<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Communication p. 16-20.

<sup>5</sup> Conclusions pt. 5: "Le Conseil estime que les options les plus viables en vue d'une intégration plus poussée de l'Andorre, de Monaco et de Saint-Marin seraient les suivantes: i) la participation de ces pays de petite dimension territoriale à l'EEE; et ii) la négociation d'un ou de plusieurs accords-cadres d'association avec ces pays, en vue de leur donner accès au marché intérieur, aux mesures d'accompagnement et aux politiques horizontales de l'UE, y compris de mécanismes institutionnels sur le modèle de l'accord sur l'EEE".

## Cadre institutionnel

L'UE considère le Marché Intérieur comme l'une des plus grandes réussites de la construction européenne, et qui est plus que jamais nécessaire dans le contexte actuel de crise économique et financière. L'homogénéité du Marché Intérieur est donc un élément essentiel pour l'UE tant en son sein que par rapport aux États tiers qui y ont accès. En conséquence, quelle que soit l'option retenue, il faudrait que le cadre institutionnel des relations entre l'UE et les États de petite dimension territoriale garantisse l'homogénéité du Marché Intérieur et la sécurité juridique pour ses opérateurs économiques et ses citoyens. Pour ce faire, « tout accord avec les pays de petite dimension territoriale devrait aborder quatre questions horizontales ayant trait :

- à l'adaptation dynamique de l'accord à l'évolution de l'acquis,
- à l'interprétation uniforme des accords,
- à la surveillance indépendante et à l'exécution des décisions de justice, et
- au règlement des différends »<sup>6</sup>.

A cet égard, la Commission européenne considère que l'Union pourrait s'appuyer sur l'expérience fructueuse de l'accord EEE en la matière. Dans ce sens, il est important de noter qu'il existe un consensus tant du côté de l'UE comme du côté des pays EEE-AELE sur le fait que l'Accord EEE a bien servi les parties, en permettant à l'Islande, au Liechtenstein et à la Norvège de participer dans le Marché Intérieur au profit des citoyens et des entreprises des 30 pays de l'Espace. En outre, à l'occasion du vingtième anniversaire du Marché Intérieur, le Conseil de l'EEE dans ses Conclusions du 26 novembre 2012 décrit l'Accord EEE comme un « instrument durable » qui a permis le bon fonctionnement de l'Espace<sup>7</sup>. L'accent mis sur « durable » semble tout à fait approprié étant donné l'évolution du contexte environnant (adoption de trois Traités réformateurs dont notamment le Traité de Lisbonne, changements institutionnels et politiques autres que ceux prévus par les Traités, nouvelle gouvernance du Marché Intérieur, etc.). Par conséquent, le fait que l'Accord soit resté pratiquement inchangé depuis son entrée en vigueur en 1994 est en soi remarquable.

Par ailleurs, comme l'observe le Conseil dans ses Conclusions du 14 décembre 2010 sur les relations avec les pays de l'AELE, l'Accord EEE a permis de maintenir l'homogénéité de la législation applicable dans l'ensemble de l'Espace « en veillant tout particulièrement à éviter les lacunes dans l'application de l'acquis en son sein ».

*Last but not least*, la structure institutionnelle de l'EEE a parfaitement permis d'intégrer en son sein un Etat de petite dimension comme le Liechtenstein, ce qui constitue un exemple pour l'Andorre et à la fois démontre qu'un Etat de petite dimension territoriale peut faire face aux engagements que celui-ci suppose.

Dans le *Memorandum* sur les relations entre l'Andorre et l'Union européenne du 11 octobre 2011, le Gouvernement andorran avance l'idée d'un Espace Economique pour les micro-États européens (EEEmEE) qui prendrait comme source d'inspiration l'EEE. Cet EEEmEE disposerait d'une structure institutionnelle

<sup>6</sup> Communication p. 20

<sup>7</sup> Conclusions of the 38th meeting of the EEA Council, 26 November 2012: p. 2

équivalente à celle mise en place par l'Accord EEE<sup>8</sup>. Rappelons ici que lors de la rédaction de ce *Memorandum*, le Gouvernement andorran n'a pas mentionné l'EEE comme une option en soi, car faisant preuve de pragmatisme il a pris en considération l'option qui était à ce moment-là mise en avant, à savoir celle d'un possible « nouveau » cadre institutionnel<sup>9</sup>.

La structure institutionnelle de cet espace serait équivalente à celle instaurée par l'Accord EEE, afin de garantir l'homogénéité du Marché Intérieur et la sécurité juridique nécessaire. Pour ce faire :

- il faudrait tout d'abord instaurer l'équivalent du *EEA Joint Committee*. Cette structure devrait être à même de décider des dispositions de l'acquis du Marché Intérieur à intégrer, et pour cela, il serait très important qu'elle définisse avec précision des « filtres de pertinence » en référence aux nouvelles dispositions UE qui traiteraient de sujets non pertinents pour l'Andorre ou pour les autres Etats Membres de cet espace.
- il faudrait également prévoir un mécanisme par lequel l'UE informerait les Etats de cet espace sur le processus législatif en cours dans les domaines pertinents pour le Marché Intérieur, ainsi que sur l'évolution du droit déjà existant.
- Il faudrait aussi prévoir des mécanismes de transposition de l'acquis communautaire adaptés à la réalité et aux particularités de ces pays, ainsi que l'équivalent de l'*EFTA Surveillance Authority*.
- finalement, il faudrait prévoir un mécanisme de résolution des différends, à savoir, l'équivalent de l'*EFTA Court*.

Dans sa Communication du 20 novembre 2012, la Commission conclue que les deux options retenues (participation à l'EEE et adoption d'un ou de plusieurs accords-cadres d'association) sont à même de préserver le bon dosage de flexibilité (respect des particularités) et de globalité (homogénéité du Marché Intérieur) en vue de répondre aux préoccupations des pays de petite dimension territoriale, tout en satisfaisant aux exigences de l'UE. Même si elles appellent une réflexion et un examen plus approfondis, ce sont donc les options privilégiées<sup>10</sup>.

De même, la Commission dans sa Communication du 20 novembre 2012 suggère que l'accord-cadre d'association qui définirait les valeurs essentielles, les principes et les fondements institutionnels des relations de l'Andorre avec l'UE, pourrait éventuellement prendre pour modèle l'EEE.

Pour le Gouvernement andorran, il apparaît donc que la participation à l'EEE aussi bien que l'adoption d'un ou de plusieurs accords-cadres d'association qui utiliseraient la structure institutionnelle de l'EEE, sont des propositions cohérentes qui s'inscrivent dans la logique de la réflexion menée jusqu'à présent. Par conséquent, le Gouvernement andorran n'exclue aujourd'hui aucune de ces deux options.

<sup>8</sup> "Mémoire sur les relations entre l'Andorre et l'Union européenne" p. 1: "En ce qui concerne le nouveau cadre institutionnel, l'analyse privilégie l'idée d'un Espace Economique pour les micro Etats Européens (EEmEE) en prenant comme source d'inspiration l'expérience de l'EEE. Il est important de rapprocher le cadre conceptuel de l'EEmEE de celui de l'EEE afin de faciliter son élaboration. L'EEmEE devrait par conséquent disposer d'une structure institutionnelle équivalente à celle de l'EEE".

<sup>9</sup> Rapport du 14 juin 2011 de la Présidence Hongroise sur les "Relations entre l'UE et la Principauté d'Andorre, la République de Saint-Marin et la Principauté de Monaco" p. 5: "Cela devrait inclure un approfondissement de la réflexion sur la possibilité de mettre en place, pour les relations avec ces pays, un nouveau cadre institutionnel ...".

<sup>10</sup> Communication p. 20.



## Marché intérieur : particularités et accès progressif

Quant on parle de Marché Intérieur et de pays de petite dimension territoriale, il est important de retenir deux éléments qui pour l'Andorre sont essentiels, à savoir, ses particularités et un accès progressif au Marché Intérieur.

La spécificité de l'Andorre, de Monaco et de Saint-Marin a été explicitement reconnue par l'UE dans la déclaration 3 de l'article 8 du Traité de l'Union Européenne qui stipule : « L'Union prendra en compte la situation particulière des pays de petite dimension territoriale entretenant avec elle des relations spécifiques de proximité ».

Une référence explicite à cette disposition juridique est faite dans la "Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions" du 20 novembre 2012, lorsqu'il est dit : « Tout accord devrait (...) prendre en compte les particularités et l'identité propre des pays de petite dimension territoriale, conformément à la déclaration ad article 8 du TUE<sup>11</sup> ». De plus, la Commission précise dans cette même Communication qu' « En tout état de cause, l'UE devrait tenir compte des particularités des pays de petite dimension territoriale dans l'élaboration de ses politiques<sup>12</sup> ».

La Commission européenne est consciente du fait que les trois pays en question entendent préserver leur spécificité et leur identité dans le cadre de leurs relations avec l'UE<sup>13</sup>.

Tel que cela a été fait auparavant (dans le cas du Liechtenstein<sup>14</sup>), l'Andorre souhaite que dans son approche à l'UE, les institutions de l'Union prennent en considération ses particularités, dont notamment sa dimension territoriale réduite et la nécessité de préserver son identité nationale. Ces deux éléments sont essentiels au maintien d'une cohésion sociale à travers un développement équilibré de la société et par suite d'un niveau de stabilité et de sécurité satisfaisants. Par ailleurs, la non prise en considération de ces particularités risquerait de déséquilibrer le fonctionnement du marché interne andorran.

Ainsi, le fait de disposer d'une très faible surface habitable, d'avoir déjà une proportion très élevée d'étrangers sur son territoire<sup>15</sup> et l'intérêt vital pour l'Andorre de vouloir conserver son identité nationale, devraient permettre d'identifier des domaines précis où des dérogations, régimes transitoires ou clauses de sauvegarde pourraient être appliquées (comme cela a été le cas au Liechtenstein).

La notion de l'accès progressif de l'Andorre au Marché Intérieur de l'UE est une deuxième notion clé. Elle se traduit aujourd'hui par l'adoption de réformes internes qui vont dans le sens de ce rapprochement progressif et par l'incorporation déjà réalisée de certains domaines importants de l'acquis de l'Union (Accord d'Union Douanière, Accord Monétaire). Dans le respect des particularités de l'Andorre, cet accès progressif devrait se traduire demain par l'adoption de périodes de transition et/ou de clauses de sauvegarde.

<sup>11</sup> Communication p. 20.

<sup>12</sup> Communication p. 17.

<sup>13</sup> Communication p. 5.

<sup>14</sup> The EEA Council "recognizes that Liechtenstein has a very small inhabitable area of rural character with an unusually high percentage of non-national residents and employees". It also "acknowledges the vital interest of Liechtenstein to maintain its own national identity".

<sup>15</sup> La proportion d'étrangers sur le total de la population résidente est de près de 55% (33% au Liechtenstein).

Depuis près de deux ans, le Gouvernement andorran mène une profonde réforme du modèle économique et fiscal andorran qui doit permettre à la Principauté de faire face aux défis de demain et se placer en situation de concurrence à armes égales. Le rapprochement de l'Andorre à l'UE fait partie intégrante de cette stratégie globale d'ouverture économique et d'homologation internationale, et les réformes internes entamées s'inscrivent aussi dans cette perspective.

Ainsi, l'Andorre est sur le point d'achever une profonde réforme fiscale qui a débuté en 2011 avec l'adoption des lois relatives à l'impôt sur les sociétés, à l'impôt sur le revenu des non-résidents fiscaux et à l'impôt sur le revenu des activités économiques, qui constituent toutes trois le nouveau cadre d'imposition directe. De plus, le 1er janvier 2013 est entrée en vigueur la loi sur l'impôt général indirect comme résultat de la refonte de l'ensemble des impôts indirects préalablement existants en un seul instrument fiscal de type TVA. Ce tableau fiscal sera prochainement complété par l'adoption de la loi sur le revenu des personnes physiques dont le projet sera transmis au parlement en juillet 2013.

Ce nouveau cadre fiscal doit permettre à l'Andorre de négocier des conventions bilatérales de non double imposition (CDIs), essentielles à cette ouverture économique et au bon fonctionnement de la libre circulation des services. Dans ce sens, l'Andorre a signé le 2 avril 2013 une Convention pour éviter la double imposition avec la France, et négocie actuellement de telles conventions avec l'Espagne et le Portugal, entre autres.

L'Andorre a également modifié son cadre législatif en matière d'investissement étranger avec l'adoption d'une loi libéralisant les investissements étrangers en Andorre jusqu'à 100% sans exceptions sectorielles, mais introduisant des mécanismes d'autorisation ex-ante et des clauses de sauvegarde liées à la sécurité nationale, à l'ordre public et économique, etc. Il est important de noter aussi que la nouvelle loi sur l'investissement étranger octroie des droits économiques aux personnes physiques avec l'obtention de la résidence, alors qu'un minimum de dix ans de résidence était préalablement exigé. La nouvelle loi sur l'investissement étranger modifie également la législation en vigueur relative à l'exercice des professions libérales. En effet, elle supprime la condition de vingt ans de résidence pour les ressortissants non nationaux pour pouvoir exercer l'activité professionnelle en Andorre, dont l'octroi est maintenant seulement conditionné par la résidence effective et permanente en Principauté et par un critère de réciprocité permettant l'exercice effectif de la profession libérale aux nationaux andorrans dans l'État d'origine du sollicitant.

Finalement, le Parlement andorran a adopté le 13 juin 2013 un projet de loi présenté par le Gouvernement sur la concurrence et la protection des consommateurs qui s'inspire en grande partie de l'acquis de l'Union. Cette nouvelle loi traite des aspects suivants : la défense de la compétitivité, les pratiques commerciales déloyales et la protection des consommateurs.

En résumé, ce nouveau cadre économique et fiscal, la possibilité de négocier des CDIs et l'ouverture économique dans tous les secteurs constituent un ensemble de réformes qui ont été réalisées en cohérence avec l'objectif d'accès progressif au Marché Intérieur de l'UE, en suivant une stratégie de convergence clairement définie. Il est important de noter qu'il faudra garder un équilibre entre d'une part ce nécessaire processus d'harmonisation qui devrait placer l'Andorre dans un "level playing field", et d'autre part le maintien temporaire de quelques éléments de spécificité, afin d'assurer une transition harmonieuse.

17/07/13

Pour garantir l'uniformité du Marché Intérieur et la sécurité juridique pour les opérateurs économiques et les citoyens, tout accord avec les pays de petite dimension territoriale devrait aborder les quatre questions horizontales citées plus haut. Pour ce faire, la Commission considère qu'il pourrait être nécessaire de proposer aux pays de petite dimension territoriale des périodes de transition et/ou des clauses de sauvegarde<sup>16</sup>.

L'Andorre sait pertinemment qu'il n'est guère réaliste d'imaginer de multiples dérogations, périodes transitoires ou arrangements spéciaux qui iraient au-delà des précédents que l'Union a déjà consentis. Néanmoins, elle est de l'avis qu'il est de l'intérêt de toutes les parties d'utiliser tous les moyens disponibles et adéquats pouvant offrir la meilleure garantie de succès.

L'accès progressif de l'Andorre au Marché Intérieur est déjà une réalité étant donné que la Principauté a dû adopter l'acquis communautaire découlant de son accord d'Union douanière avec l'UE, et en fait de même aujourd'hui pour ce qui relève de l'Accord monétaire entré en vigueur en avril 2012. Le 29 novembre 2012 s'est tenu à Bruxelles le premier Comité Mixte de l'Accord monétaire, suivi par celui du 11 juin 2013. Le processus d'adoption de l'acquis de l'Union dans le domaine monétaire se déroule dans les délais prévus et sans incidents majeurs. Bien évidemment, cela a supposé de grands efforts financiers, structurels et humains de la part de l'Andorre. Quoi qu'il en soit, plus que jamais, les faits parlent d'eux-mêmes, et le bon déroulement de ce processus est en soi la preuve que l'établissement d'un calendrier de transposition adapté, fonctionne. Ce faisant, l'Andorre fait preuve de sérieux et de rigueur dans sa démarche et de respect de ses engagements.

Comme nous l'avons mentionné au sujet du cadre institutionnel, le cas du Liechtenstein au sein de l'EEE représente du point de vue de cet équilibre entre accès au Marché Intérieur et prise en compte des particularités des petits pays, un précédent d'un grand intérêt pour l'Andorre.

---

<sup>16</sup> Communication p. 20.

## Conclusion

Tel qu'il l'a déjà exprimé, le Gouvernement andorran souhaite rapprocher davantage la Principauté de l'UE, de façon graduelle mais résolue, préservant le bon dosage de flexibilité et de globalité qui permette de répondre aux préoccupations de l'Andorre tout en satisfaisant les exigences de l'UE (tel qu'exprimé par la Commission dans sa Communication du 20 novembre 2012<sup>17</sup>). Dans ce sens, l'approche adoptée devrait permettre une intégration progressive et structurée de l'Andorre dans le Marché Intérieur de l'UE tout en respectant ses particularités, conformément à la déclaration de l'Union relative à l'article 8 du Traité sur l'Union européenne.

Par ailleurs, pour le Gouvernement andorran, autant la participation à l'EEE que l'adoption d'un ou de plusieurs accords-cadres d'association qui utiliseraient la structure institutionnelle de l'EEE, constituent des propositions cohérentes avec l'ensemble de sa réflexion sur l'avenir des relations de l'Andorre avec l'UE. Le Gouvernement est donc ouvert à ces deux options, qui s'inscrivent dans la logique du *Memorandum* de 2011 où apparaît déjà la notion de structure équivalente, et qui sont les options privilégiées par la Commission européenne<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Communication p. 20.

<sup>18</sup> Communication p. 20.

## **Non paper sur certains aspects d'intérêt en ce qui concerne la future négociation d'un Accord d'association entre la Principauté d'Andorre et l'Union européenne**

### **Cadre institutionnel**

En tenant compte des Conclusions du Conseil de l'Union européenne adoptées les 16-17 décembre 2013, l'Andorre est prête à examiner toutes les options possibles garantissant un bon fonctionnement du marché intérieur ainsi qu'une application homogène de son acquis. Il est important de trouver un cadre institutionnel équilibré compatible avec le principe de souveraineté. L'adaptation dynamique de l'Accord d'association et le contrôle du respect par les parties de leurs obligations devraient être confiés à un organe mixte créé par l'Accord et fonctionnant selon des procédures et des modalités à préciser.

Au niveau du cadre institutionnel, nous souhaiterions que le mandat de négociation soit le plus ouvert possible, afin de pouvoir explorer les différentes possibilités. Les futures négociations dans le cadre de l'Accord d'association permettront de préciser les modalités.

### **Contenu**

A ce stade préliminaire, de façon non exhaustive, l'Andorre a identifié les lignes rouges suivantes:

- Libre circulation des personnes: il est jugé nécessaire d'obtenir des périodes transitoires pour le maintien du système de quotas d'immigration pour les résidents, ainsi que certaines exceptions liées à la spécificité de l'Andorre en tant qu'état de petite dimension territoriale, au besoin de préserver son identité nationale, d'assurer la cohésion sociale et de maintenir sa sécurité intérieure. Ces demandes andorranes d'obtenir des périodes transitoires et certaines mesures de sauvegarde seront justifiées par des indicateurs objectifs reflétant la réalité andorrane.
- Libre circulation des marchandises: l'Andorre souhaite que l'Accord de 1990 établissant une union douanière continue d'être appliqué comme tel (avec exclusion des produits agricoles), ce qui est d'ailleurs en harmonie avec la portée de la libre circulation des marchandises au sein de l'EEE. Il s'agit en effet d'un secteur sensible politiquement et socialement en Andorre, et qui ne représente par ailleurs qu'une très faible part du commerce entre l'Andorre et l'UE.
- Liberté d'établissement et libre prestation de services: l'Andorre souhaiterait procéder à une ouverture séquentielle et graduelle, en fonction de la capacité des différents secteurs à s'adapter à la législation nécessaire pour participer au marché intérieur.
- Services publics: il existe en Andorre des monopoles dans les domaines des télécommunications et de l'énergie. Ces monopoles sont liés à la



petite taille du marché interne de l'Andorre et il faudra trouver la meilleure solution pour les consommateurs.

### **Accords bilatéraux**

Il sera nécessaire de réexaminer les accords bilatéraux entre l'Andorre et certains Etats Membres de l'Union européenne, dont notamment la France, l'Espagne et le Portugal, afin d'adapter le contenu de ceux-ci, à celui du futur Accord d'association avec l'Union européenne, et éviter ainsi toute discrimination entre Etats Membres.

9 avril 2014