



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.3.2024
COM(2024) 108 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

**autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et
la Principauté d'Andorre sur plusieurs aspects dans le domaine de la gestion des
frontières**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Contexte

Par la présente recommandation, la Commission recommande que le Conseil i) autorise la Commission, en tant que négociateur de l'accord, à ouvrir et à conduire des négociations en vue d'un accord entre l'Union et la Principauté d'Andorre, ii) formule des directives à l'intention du négociateur et iii) désigne un comité spécial en concertation avec lequel les négociations doivent être conduites.

La Principauté d'Andorre est un État souverain indépendant, qui entretient des relations spéciales avec les États membres voisins, la France et l'Espagne, en raison de sa situation géographique, de la taille réduite de son territoire et de sa population, et de son système politique. En particulier, l'Andorre est un pays enclavé, entouré par les territoires de la France et de l'Espagne. Il n'y a pas d'aéroports internationaux sur le territoire de l'Andorre. Il existe actuellement un hélicoptère à La Massana (Héliport Terra Guindaldes) et un autre à l'hôpital Nostra Senyora de Meritxell. À moins qu'ils ne voyagent par hélicoptère depuis l'extérieur de l'espace Schengen jusqu'au territoire andorran, les ressortissants de pays tiers doivent traverser l'espace Schengen pour se rendre en Andorre; ils font donc l'objet de vérifications aux frontières par un État membre de l'espace Schengen et doivent se conformer aux obligations prévues pour entrer dans l'espace Schengen conformément à l'acquis de Schengen. Même si un hélicoptère (doté de performances élevées) pourrait en théorie arriver en Andorre en provenance de l'extérieur de l'espace Schengen, le transporteur est légalement tenu de déclarer toute opération entrante ou sortante, et la police andorrane effectue des contrôles sur les passagers pour toute opération entrante ou sortante. En outre, pour les vols à destination de l'Andorre en provenance de l'Union européenne ou d'un pays tiers, une inspection du personnel navigant et des passagers est effectuée par les autorités espagnoles dans l'un des hélicoptères équipés d'un point de contrôle Schengen, tel que Reus ou Gérone. Cette situation géographique particulière et les relations distinctes avec la France et l'Espagne, antérieures à la création de l'Union, expliquent l'absence, de facto, de contrôles systématiques aux frontières entre la France et l'Andorre ainsi qu'entre l'Espagne et l'Andorre, contrairement à ce qui est normalement requis aux frontières extérieures des États membres de l'espace Schengen¹. De plus, actuellement, l'Andorre ne délivre pas de visas aux ressortissants de pays tiers. Les voyageurs soumis à l'obligation de visa qui passent par l'espace Schengen pour se rendre en Andorre doivent demander un visa Schengen auprès des autorités compétentes des États membres de l'espace Schengen.

• Justification et objectifs de la proposition

La recommandation a pour objectif de fournir une base juridique appropriée à l'absence, de facto, de contrôles à la frontière extérieure entre la France et l'Andorre ainsi qu'entre l'Espagne et l'Andorre et de prévoir, à titre de mesure compensatoire, des règles sur les titres de séjour.

Les modifications prochaines concernant l'acquis de Schengen nécessitent également des adaptations, en particulier la future mise en service des nouveaux systèmes d'information de

¹ Par exemple, le président de la République française est Coprince d'Andorre selon l'article 43 de la Constitution andorrane de 1993, [constitution en français \(consellgeneral.ad\)](http://constitution.en.français(consellgeneral.ad)).

l'UE, notamment le système d'entrée/de sortie (EES)² et le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)³. Actuellement, les titres de séjour délivrés par l'Andorre à des ressortissants de pays tiers ne permettent pas à leurs titulaires de voyager librement dans l'espace Schengen. Alors que les ressortissants de l'Andorre sont exemptés de l'obligation d'enregistrement dans l'EES et dans l'ETIAS⁴, les ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour andorran qui transitent par des États membres pour rejoindre leur lieu de séjour en Andorre seront normalement enregistrés dans l'EES à leur entrée dans l'espace Schengen (généralement en France ou en Espagne). Comme leur sortie de l'espace Schengen ne serait pas enregistrée dans l'EES lors de leur entrée en Andorre, ils seraient automatiquement enregistrés dans l'EES en tant que «personnes ayant dépassé la durée du séjour autorisé» si leur présence dépasse la durée du séjour autorisé dans l'espace Schengen. Le dépassement de cette durée aurait ensuite une incidence négative sur ces ressortissants de pays tiers de bonne foi, notamment en ce qui concerne leurs demandes de visa Schengen, d'autorisation de voyage ETIAS, de visa de long séjour ou de titre de séjour.

En outre, la recommandation a pour objectif de combler une lacune actuelle en convenant de règles relatives à la délivrance de titres de séjour aux ressortissants de pays tiers par l'Andorre. Actuellement, les titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers ne font l'objet d'aucune vérification par les États membres, alors que leurs titulaires peuvent de facto entrer dans l'espace Schengen et y circuler librement sans disposer d'un visa Schengen en cours de validité ou d'une autorisation de voyage ETIAS.

L'objectif de cet accord serait de supprimer les vérifications aux frontières sur les personnes et de reconnaître dans l'ensemble de l'espace Schengen les titres de séjour délivrés par l'Andorre à des ressortissants de pays tiers.

L'accord devrait donc prévoir que si un ressortissant de pays tiers a l'intention d'arriver directement en Andorre, l'Andorre fait en sorte qu'il soit d'abord soumis à des vérifications aux frontières effectuées par la France ou par l'Espagne.

En les exemptant de l'obligation d'enregistrement dans l'EES, cela éviterait que les ressortissants de pays tiers de bonne foi qui sont titulaires d'un titre de séjour andorran ne soient enregistrés dans l'EES en tant que «personnes ayant dépassé la durée du séjour autorisé». Les ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour andorran seraient dispensés de l'obligation de visa pour accéder à l'espace Schengen pendant une durée maximale de 90 jours sur toute période de 180 jours, conformément aux dispositions pertinentes du droit de l'Union, et seraient exemptés de l'obligation d'enregistrement dans l'EES et de l'obligation de détenir un visa ou une autorisation de voyage ETIAS pour entrer et séjourner dans l'espace Schengen.

² Article 2, paragraphe 3, point f), du règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011 (JO L 327 du 9.12.2017, p. 20) (ci-après le «règlement EES»).

³ Article 2, paragraphe 2, point d), du règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 1077/2011, (UE) n° 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226 (JO L 236 du 19.9.2018, p. 1) (ci-après le «règlement ETIAS»).

⁴ En vertu de l'article 2, paragraphe 3, point f), du règlement EES et de l'article 2, paragraphe 2, point g), du règlement ETIAS.

Pour donner effet dans l'ensemble de l'espace Schengen aux titres de séjour délivrés ou renouvelés par l'Andorre, il est essentiel que le niveau élevé de sécurité de l'espace Schengen soit garanti. Par conséquent, l'accord devrait prévoir que l'Andorre s'engage à ce que la délivrance, le renouvellement ou le retrait de titres de séjour andorrans pour les ressortissants de pays tiers soit subordonné à une évaluation de la sécurité effectuée par la France ou par l'Espagne. La France ou l'Espagne – selon une clé de répartition prédéterminée – procéderait à une évaluation de la sécurité contraignante avant que l'Andorre puisse délivrer ou renouveler ces titres de séjour, sur la base en particulier de vérifications effectuées dans les bases de données nationales, internationales et de l'UE pertinentes, y compris des vérifications garantissant le respect et l'efficacité des mesures restrictives de l'UE. À la suite de l'émission d'un avis favorable dans un délai déterminé, l'Andorre délivrerait ou renouvelerait le titre de séjour selon le modèle uniforme établi par le règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers⁵ et la France ou l'Espagne effectuerait toutes les opérations nécessaires dans le système d'information sur les visas⁶. L'émission d'un avis défavorable par la France ou par l'Espagne aurait pour conséquence le rejet ou le retrait par l'Andorre de la demande de titre de séjour ou de la demande de renouvellement d'un titre de séjour. La France ou l'Espagne devrait communiquer, conformément au code frontières Schengen (article 39), les titres de séjour délivrés par l'Andorre à des ressortissants de pays tiers afin de leur donner effet dans l'ensemble de l'espace Schengen.

L'accord envisagé devrait prévoir des règles selon lesquelles les titres de séjour déjà délivrés par l'Andorre à des ressortissants de pays tiers au moment de l'entrée en vigueur de l'accord devront être remplacés par des titres de séjour délivrés conformément à l'accord dans les deux ans suivant cette entrée en vigueur. L'accord devrait prévoir que les titres de séjour existants délivrés par l'Andorre à des ressortissants de pays tiers seront notifiés à la France ou à l'Espagne, qui effectueront des vérifications dans les bases de données pertinentes et, si nécessaire, demanderont à l'Andorre de retirer ces titres pour des raisons d'ordre public ou de sécurité intérieure.

L'accord envisagé devrait prévoir un mécanisme d'évaluation. L'accord devrait également définir les modalités de la coopération entre la France, l'Espagne et l'Andorre pour la délivrance ou le renouvellement des titres de séjour, ainsi que des règles relatives aux recours contre les décisions prises par l'Andorre sur la base d'un avis défavorable de la France ou de l'Espagne.

En outre, l'accord envisagé devrait prévoir que l'obtention et le maintien du droit de séjour en Andorre seront subordonnés à l'existence d'un lien réel avec l'Andorre, à établir sur la base d'une présence physique effective et régulière sur une période appropriée et d'autres critères objectifs et vérifiables à l'exclusion des investissements dans l'économie ou l'immobilier de l'Andorre, ou de paiements financiers prédéterminés aux autorités de l'Andorre.

L'accord envisagé devrait prévoir des règles relatives à l'échange d'informations entre les services répressifs de l'Andorre, de la France et de l'Espagne, y compris des informations sur les casiers judiciaires et des informations sur les personnes et objets recherchés et disparus, tant sur demande que de leur propre initiative, lorsque cela est utile à la prévention et à la détection de la criminalité en Andorre, en France ou en Espagne ou aux enquêtes en la

⁵ Règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers (JO L 157 du 15.6.2002, p. 1).

⁶ Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange d'informations entre les États membres sur les visas de court séjour, les visas de long séjour et les titres de séjour (règlement VIS) (JO L 218 du 13.8.2008, p. 60).

matière, ainsi qu'à la protection contre les menaces qui pèsent sur la sécurité publique et à la prévention de ces menaces.

En outre, pour garantir un niveau élevé de sécurité et de confiance, l'accord envisagé devrait contenir des règles prévoyant la possibilité d'une coopération opérationnelle transfrontalière, notamment l'observation transfrontalière, la poursuite transfrontalière de personnes soupçonnées d'infractions pénales, l'organisation de patrouilles communes et d'autres opérations conjointes. Il devrait également comprendre des règles permettant de procéder à des contrôles de police renforcés dans les zones situées près de la frontière terrestre entre l'espace Schengen et le territoire de l'Andorre, tant à des fins répressives qu'à des fins de gestion des flux migratoires.

En ce qui concerne les personnes enregistrées dans l'EES dont il est présumé à tort qu'elles sont des «personnes ayant dépassé la durée du séjour autorisé» à des fins touristiques, c'est-à-dire des ressortissants de pays tiers soumis ou non à l'obligation de visa et enregistrés dans l'EES à leur entrée dans l'espace Schengen, dont le séjour sur le territoire de l'Andorre est automatiquement comptabilisé comme séjour dans l'espace Schengen en raison de l'absence de vérifications aux frontières, l'accord envisagé devrait prévoir que, sauf pour les résidents en Andorre, le temps passé en Andorre sera comptabilisé comme du temps passé dans l'espace Schengen aux fins du calcul de la durée du séjour autorisé.

En outre, l'accord envisagé devrait également prévoir que, si l'Andorre devait délivrer à l'avenir des visas de court séjour ou de long séjour à des ressortissants de pays tiers, l'accord devrait être révisé en conséquence.

L'accord envisagé devrait prévoir un mécanisme au moyen duquel les évolutions futures pertinentes du droit de l'Union seront, le cas échéant, prises en compte par des adaptations apportées à l'accord. Il devrait également comporter une disposition autorisant sa résiliation par l'Union si ces adaptations ne sont pas effectuées.

Relation avec des accords existants ou futurs de l'Union

En décembre 2023, l'UE et l'Andorre ont achevé les négociations en vue d'un accord d'association qui aboutira à l'application par l'Andorre de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil⁷ aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille, y compris les ressortissants de pays tiers. Toutefois, les questions susceptibles de relever de la présente recommandation ne font pas partie du champ des négociations en vue d'un accord d'association.

La conclusion de l'accord d'association est désormais soumise aux procédures internes des deux parties. Une fois que l'accord d'association aura été conclu et sera entré en vigueur, les ressortissants de pays tiers qui sont des membres de la famille d'un citoyen de l'Union auxquels la directive 2004/38/CE s'applique et qui sont titulaires d'une carte de séjour délivrée par l'Andorre en vertu de ladite directive devraient être exemptés de l'obligation d'enregistrement dans l'EES⁸ et dans l'ETIAS⁹ ainsi que de l'obligation de visa¹⁰. En conséquence, les dispositions du règlement EES relatives au calcul de la durée du séjour

⁷ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).

⁸ Article 2, paragraphe 1, point b), du règlement EES.

⁹ Article 2, paragraphe 2, point b), du règlement ETIAS.

¹⁰ Article 5, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE.

autorisé et à la production de signalements à l'intention des États membres lorsque le séjour autorisé a expiré ne s'appliqueraient pas aux ressortissants de pays tiers qui sont des membres de la famille d'un citoyen de l'Union auxquels la directive 2004/38/CE s'applique et qui ne sont pas titulaires d'une carte de séjour en vertu de ladite directive. De même, les membres de la famille de ressortissants andorrans auxquels la directive 2004/38/CE s'appliquerait devraient relever du champ d'application de l'acquis de l'Union pertinent concernant les membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers jouissant d'un droit à la libre circulation équivalent à celui des citoyens de l'Union en vertu d'un accord entre l'Union et ses États membres, d'une part, et un pays tiers, d'autre part.

Compte tenu de ce qui précède, une fois l'accord d'association entré en vigueur, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union auxquels la directive 2004/38/CE s'applique ne devraient pas relever des dispositions de l'accord envisagé qui sont applicables à la délivrance de titres de séjour par l'Andorre à des ressortissants de pays tiers.

Par ailleurs, si l'accord envisagé par la présente recommandation devait entrer en vigueur avant l'accord d'association, l'accord envisagé s'appliquerait aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui sont des ressortissants de pays tiers jusqu'à ce que l'accord d'association commence à s'appliquer.

2. BASE JURIDIQUE ET PROPORTIONNALITÉ

La base juridique de la présente recommandation est l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE.

La base juridique matérielle précise pour la signature et la conclusion du nouvel accord ne pourra être déterminée qu'à l'issue des négociations, eu égard au contenu dudit accord.

L'Union est compétente pour conclure avec l'Andorre cet accord international sur les aspects de la gestion des frontières couverts par la présente recommandation, y compris l'octroi d'un effet dans l'ensemble de l'espace Schengen aux titres de séjour délivrés par l'Andorre à des ressortissants de pays tiers.

L'accord envisagé est nécessaire pour résoudre les problèmes liés à la présomption erronée de dépassement de la durée du séjour autorisé et combler les lacunes constatées en matière de sécurité. L'accord envisagé ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs en cause, étant donné que ceux-ci ne peuvent pas être atteints par les seuls États membres.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Étant donné qu'il s'agit d'un nouvel accord, il n'a pas été possible de réaliser une évaluation ou un bilan de qualité des instruments existants. Aucune analyse d'impact n'est requise pour la négociation de cet accord.

4. PLANS DE MISE EN ŒUVRE ET MODALITÉS DE SUIVI, D'ÉVALUATION ET D'INFORMATION

La Commission assurera un suivi adéquat de la mise en œuvre de l'accord.

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la Principauté d'Andorre sur plusieurs aspects dans le domaine de la gestion des frontières

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Un accord est considéré comme nécessaire pour fournir une base juridique à l'absence de contrôle aux frontières entre la France et l'Andorre ainsi qu'entre l'Espagne et l'Andorre.
- (2) Il apparaît que la conclusion d'un tel accord serait bénéfique compte tenu de la proximité géographique et de l'interdépendance économique de l'Andorre et de l'Union.
- (3) Il est nécessaire d'assurer un traitement équitable aux frontières extérieures de l'Union aux ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour délivré par l'Andorre.
- (4) La délivrance de tels titres de séjour par l'Andorre doit être subordonnée à l'émission d'un avis contraignant par la France ou par l'Espagne sur la base d'une évaluation de la sécurité effectuée par l'un de ces deux États membres selon une clé de répartition prédéterminée.
- (5) L'accord devrait permettre la conclusion d'arrangements administratifs de mise en œuvre de nature opérationnelle entre la France, l'Espagne et l'Andorre sur les questions couvertes par l'accord, à condition que leurs dispositions soient compatibles avec celles de l'accord et avec le droit de l'Union.
- (6) Il convient dès lors d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord entre l'Union européenne, d'une part, et l'Andorre, d'autre part. La Commission devrait être désignée comme négociateur de l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission est autorisée à négocier, au nom de l'Union, un accord avec la Principauté d'Andorre sur plusieurs aspects dans le domaine de la gestion des frontières.

Article 2

Les directives de négociation figurent en annexe.

Article 3

Les négociations sont conduites en concertation avec le [nom du comité spécial, à insérer par le Conseil].

Article 4

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*