



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.9.2026
COM(2026) 444 final

2026/0247 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la conclusion de l'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

• Justification et objectifs de la proposition

En raison de la situation géographique spécifique de la Principauté d'Andorre, enclavée à l'intérieur de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures (ci-après l'«espace Schengen»), il est nécessaire de fournir une base juridique appropriée pour la levée des vérifications sur les personnes aux frontières entre la France et la Principauté d'Andorre, ainsi qu'entre l'Espagne et la Principauté d'Andorre, et de garantir la sécurité juridique pour la Principauté d'Andorre, en particulier sur le plan économique, ainsi que pour ses citoyens, ses résidents, ses touristes, ses entreprises et ses travailleurs frontaliers.

Le nouveau système d'entrée/de sortie de l'Union européenne, qui remplace l'apposition manuelle de cachets sur les passeports par l'enregistrement numérique des ressortissants de pays tiers qui entrent dans l'espace Schengen, est pleinement opérationnel à toutes les frontières extérieures des 29 pays participants depuis le 10 avril 2026. En l'absence d'accord, le déploiement complet du système d'entrée/de sortie aurait pour conséquence que les ressortissants de pays tiers résidant dans la Principauté d'Andorre seraient automatiquement enregistrés dans ce système en tant que personnes ayant dépassé la durée du séjour autorisé en raison de l'absence d'enregistrement de leur sortie lorsqu'ils quittent l'espace Schengen et entrent dans la Principauté d'Andorre (compte tenu de la situation géographique de la Principauté d'Andorre, des vérifications systématiques ne peuvent pas toujours être effectuées). Le dépassement de cette durée aurait ensuite des conséquences négatives pour ces ressortissants de pays tiers de bonne foi, notamment en ce qui concerne leurs demandes de visa Schengen ou d'autorisation de voyage ETIAS¹, de visa de long séjour ou de titre de séjour. Il est donc nécessaire de prévoir une base juridique pour que les titres de séjour délivrés par la Principauté d'Andorre aient un effet à l'échelle de l'espace Schengen, similaire à celui des titres de séjour délivrés par les États Schengen.

L'accord comblera également une lacune actuelle en matière de sécurité. En effet, la délivrance de titres de séjour par la Principauté d'Andorre aux ressortissants de pays tiers n'est soumise à aucune vérification par les États membres, alors que leurs titulaires peuvent de facto accéder à l'espace Schengen et circuler librement au sein de celui-ci sans disposer d'un visa Schengen en cours de validité ou, à l'avenir, d'une autorisation de voyage ETIAS. L'accord prévoit donc des règles permettant à la Principauté d'Andorre de présenter des demandes de titre de séjour à la France ou à l'Espagne en vue d'un contrôle de sécurité, la délivrance du titre de séjour par la Principauté d'Andorre étant subordonnée à l'évaluation effectuée par la France ou l'Espagne.

La recommandation de la Commission pour la décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la Principauté d'Andorre a été adoptée le 8 mars 2024. Le Conseil a adopté la décision autorisant l'ouverture de négociations le 30 mai 2024. Les négociations se sont achevées le 26 janvier 2026.

La Commission a mené les négociations en concertation avec le groupe «Frontières» du Conseil et a tenu le Parlement européen pleinement informé.

• Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action

L'accord remédie aux divergences de longue date entre le cadre juridique de l'UE relevant de l'acquis de Schengen et la situation spécifique de facto de la Principauté d'Andorre en

¹ Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages («ETIAS»).

tant qu'enclave à l'intérieur de l'espace Schengen et fournit une base juridique appropriée pour la levée des vérifications sur les personnes aux frontières entre la France et la Principauté d'Andorre, ainsi qu'entre l'Espagne et la Principauté d'Andorre. En l'absence d'accord, des vérifications systématiques aux frontières devraient être effectuées conformément au code frontières Schengen².

L'accord porte également sur les conséquences du déploiement complet du système d'entrée/de sortie et de l'ETIAS pour les ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour délivré par la Principauté d'Andorre.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

L'accord d'association avec la Principauté d'Andorre³ est en cours de finalisation. L'accord sur la gestion des frontières et l'accord d'association sont juridiquement distincts et peuvent être signés indépendamment. Leur champ d'application couvre des questions différentes, à l'exception des courts séjours des citoyens de l'Union et des membres de leur famille dans la Principauté d'Andorre et des courts séjours des citoyens andorrans dans l'espace Schengen. En ce qui concerne ces questions, l'accord sur la gestion des frontières est rédigé de manière souple afin que ses dispositions couvrent à la fois la situation dans laquelle l'accord d'association n'est pas (encore) applicable et celle dans laquelle les accords s'appliquent en parallèle.

Un accord distinct ayant le même contenu en ce qui concerne la gestion des frontières a également été négocié avec la République de Saint-Marin et une proposition de décision du Conseil relative à la conclusion est présentée en parallèle.

2. BASE JURIDIQUE ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique matérielle**

Étant donné que les finalités et les composantes principales de l'accord entre l'Union européenne et la Principauté d'Andorre sur plusieurs aspects dans le domaine de la gestion des frontières sont de prévoir une base juridique appropriée pour l'absence de contrôles aux frontières entre la France et la Principauté d'Andorre ainsi qu'entre l'Espagne et la Principauté d'Andorre, de prévoir des règles relatives au séjour et à la résidence des citoyens de l'Union et des ressortissants andorrans dans l'Union et dans la Principauté d'Andorre, et de renforcer la sécurité et la confiance en ce qui concerne les titres de séjour délivrés aux ressortissants de pays tiers par la Principauté d'Andorre ainsi que le régime d'exemption de visa dont bénéficient les ressortissants andorrans, les bases juridiques matérielles sont l'article 77, paragraphe 2, points b) et c), du TFUE et l'article 79, paragraphe 2, point c), du TFUE.

Compte tenu de l'objet de l'accord envisagé, il convient que la Commission présente la proposition au Conseil.

- **Base juridique procédurale**

Conformément à l'article 218, paragraphe 6, du TFUE, lorsque l'accord porte sur des questions ne relevant pas de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), le

² Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

³ Accord établissant une association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Principauté d'Andorre et la République de Saint-Marin, chacune en qualité de partie distincte, d'autre part.

Conseil, sur proposition de la Commission en tant que négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord.

Étant donné que l'article 77, paragraphe 2, points b) et c), et l'article 79, paragraphe 2, point c), du TFUE constituent les bases juridiques matérielles, le Conseil doit adopter la décision portant conclusion de l'accord après approbation du Parlement européen, conformément à l'article 218, paragraphe 6, point a), du TFUE.

En outre, l'article 218, paragraphe 7, du TFUE a été ajouté comme base juridique, car il convient que le Conseil habilite la Commission à approuver, au nom de l'UE, certaines modifications de l'accord qui doivent être adoptées selon une procédure simplifiée ou par une instance créée par l'accord.

Par conséquent, la base juridique procédurale de la proposition de décision relative à la conclusion de l'accord est l'article 218, paragraphe 6, deuxième alinéa, point a), et l'article 218, paragraphe 7, du TFUE.

- **Compétence de l'Union et proportionnalité**

L'Union est compétente pour conclure cet accord international avec la Principauté d'Andorre sur plusieurs aspects dans le domaine de la gestion des frontières, y compris l'octroi d'un effet à l'échelle de l'espace Schengen aux titres de séjour délivrés par la Principauté d'Andorre aux 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.

- **Choix de l'instrument**

La présente proposition de décision du Conseil est soumise conformément à l'article 218, paragraphe 6, du TFUE, qui prévoit l'adoption, par le Conseil, d'une décision portant conclusion de l'accord. Aucun autre instrument juridique ne permettrait d'atteindre l'objectif énoncé dans la présente proposition.

3. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Mise en œuvre par les instances créées en vertu de l'accord**

L'article 10 institue un comité mixte qui supervisera la mise en œuvre de l'accord. Ce comité veillera, en particulier, au bon fonctionnement et à la mise en œuvre effective de l'accord, s'efforcera de résoudre tout différend découlant de l'interprétation, de la mise en œuvre ou de l'application de l'accord, formulera des recommandations et adoptera des décisions s'il y a lieu, facilitera certains aspects spécifiques de la coopération fondée sur l'accord, et modifiera l'annexe I afin de remplacer la liste des actes juridiques de l'Union européenne devant être mis en œuvre par la Principauté d'Andorre. Le comité mixte pourra également émettre un avis sur toute proposition visant à modifier l'accord. Le comité mixte est composé de représentants de l'Union et de la Principauté d'Andorre, qui se réuniront au moins une fois par an. Le comité mixte adopte ses décisions par consensus. Les décisions prises lient les parties, qui sont tenues de prendre toutes les mesures nécessaires à leur exécution. Les États membres qui appliquent intégralement l'acquis de Schengen en vertu du droit de l'Union, ainsi que les États qui appliquent intégralement l'acquis de Schengen en

vertu du droit international et qui auront adhéré à l'accord, peuvent assister aux réunions du comité mixte.

- **Mise en œuvre et application de l'accord dans l'Union**

Conformément à l'article 216, paragraphe 2, du TFUE, les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres.

Tout différend concernant l'interprétation ou l'application de l'accord doit être réglé par voie de consultations entre les parties au sein du comité mixte. Les différends ne donneront lieu à un recours devant une juridiction nationale ou internationale ou devant une tierce partie que si les parties en décident ainsi à l'issue de ces consultations.

L'accord prévoit également la possibilité pour les parties de prendre des mesures rapides, autonomes et opérationnelles pour protéger leurs intérêts en matière de sécurité, en suspendant la mise en œuvre de tout ou partie des obligations qui leur incombent.

Conformément aux traités, la Commission agira également au nom de l'Union à toutes les étapes de la procédure de règlement des différends prévue à la troisième partie, intitulée «Règlement des différends et dispositions horizontales», de l'accord.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de l'accord**

L'accord repose sur l'existence de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme, ainsi que sur un niveau élevé de protection des données à caractère personnel, tous ces éléments étant définis comme essentiels dans l'accord. Tout manquement à l'un de ces éléments essentiels autorise les parties à suspendre l'application de l'accord, en tout ou en partie. La Principauté d'Andorre affirme également sa volonté d'appliquer l'acquis de l'Union en matière de protection des données à caractère personnel.

L'accord se compose de trois parties (subdivisées en titres et chapitres) et d'une annexe I établissant la liste des actes juridiques que la Principauté d'Andorre doit mettre en œuvre, comme suit:

La **première partie (Dispositions institutionnelles)** contient les dispositions établissant la base de la coopération, les principes d'interprétation et les définitions, ainsi que le cadre institutionnel. Elle souligne que l'accord est sans préjudice de la souveraineté, de la compétence territoriale et de l'intégrité territoriale de la Principauté d'Andorre et des États membres qui appliquent intégralement l'acquis de Schengen en vertu du droit de l'Union, ainsi que des États qui appliquent intégralement l'acquis de Schengen en vertu du droit international et qui auront adhéré à l'accord.

La première partie décrit les éléments essentiels des relations: la préservation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des principes démocratiques et de l'état de droit, y compris la volonté de la Principauté d'Andorre d'appliquer l'acquis de l'Union en matière de protection des données à caractère personnel.

La première partie institue également le comité mixte chargé de gérer et de superviser la mise en œuvre et l'application de l'accord et de faciliter le règlement des différends.

La **deuxième partie (Circulation des personnes)** définit les règles relatives à la suppression des vérifications sur les personnes aux frontières entre la Principauté d'Andorre et l'espace Schengen.

Les titres de séjour délivrés par la Principauté d'Andorre auront un effet à l'échelle de l'espace Schengen. Ils permettront à leur titulaire d'accéder sans visa à l'espace Schengen pour une durée n'excédant pas 90 jours sur toute période de 180 jours, conformément aux

dispositions pertinentes du droit de l'Union⁴, et les exempteront de l'obligation de s'enregistrer dans le système d'entrée/de sortie et de l'obligation de détenir un visa ou une autorisation de voyage ETIAS pour entrer et séjourner dans l'espace Schengen. L'acquisition et le maintien du droit de séjour dans la Principauté d'Andorre seront subordonnés à l'existence d'un lien réel avec ce pays, établi sur la base d'une présence physique effective et régulière (conformément à la jurisprudence récente de la Cour de justice⁵).

La deuxième partie prévoit également une série de mesures compensatoires afin de renforcer la sécurité de l'espace Schengen:

- la délivrance et le renouvellement des titres de séjour par la Principauté d'Andorre seront subordonnés à une évaluation de la sécurité effectuée par la France ou l'Espagne. Il s'agira en particulier de vérifications dans les bases de données européennes, nationales et internationales pertinentes. Le champ d'application ne couvre pas les ressortissants de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège et de la Suisse en raison de leurs droits à la libre circulation au sein de l'Union, ni les ressortissants monégasques et saint-marinais, étant donné que ces personnes ont déjà accès à l'espace Schengen sur la base de leur nationalité et sont exemptées du système d'entrée/de sortie et de l'obligation de disposer d'une autorisation de voyage ETIAS;
- la coopération policière entre la Principauté d'Andorre et les États Schengen sera renforcée, y compris dans les domaines de l'échange d'informations et de la coopération opérationnelle transfrontalière (surveillance transfrontalière, poursuite transfrontalière des personnes soupçonnées d'infractions pénales, organisation de patrouilles communes et autres opérations conjointes).

L'accord comprend également des dispositions relatives à l'exemption de visa dont bénéficient les ressortissants de l'UE dans la Principauté d'Andorre et les ressortissants andorrans dans l'espace Schengen. L'exemption de visa fait également partie de l'accord d'association entre l'UE et la Principauté d'Andorre et Saint-Marin et, une fois applicable, l'accord d'association prévaudra. Dans l'intervalle, le présent accord garantit aux citoyens de l'Union le droit d'entrer sans visa dans la Principauté d'Andorre et d'y effectuer de courts séjours. En outre, la possibilité déjà existante pour les ressortissants andorrans d'emprunter les mêmes couloirs que les citoyens de l'Union aux points de passage des frontières extérieures a été formalisée.

La troisième partie (Règlement des différends et dispositions horizontales) contient des dispositions relatives au règlement des différends et au respect des obligations, au contrôle et à l'exécution.

L'accord met en place des modalités efficaces et effectives pour le règlement des différends et l'exécution, dans le respect intégral de l'autonomie des ordres juridiques respectifs des parties. Il prévoit la possibilité de mesures autonomes, notamment la suspension de l'application de l'accord, en tout ou en partie, pour des raisons de sécurité. Il comprend des modalités pour le règlement des différends, d'abord par le comité mixte et, en l'absence de consensus, par une juridiction nationale ou internationale ou une tierce partie.

⁴ En particulier, l'article 6, paragraphe 1, l'article 21 et l'article 8, paragraphes 1 et 2, du code frontières Schengen [règlement (UE) 2016/399] et les articles 18, 21 et 22 de la convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS).

⁵ CJUE (grande chambre), affaire C-181/23, arrêt du 29 avril 2025 – Commission/Malte (Citoyenneté par investissement), ECLI:EU:C:2025:283.

La **quatrième partie (Dispositions finales)** porte sur divers éléments allant des liens avec d'autres accords, des modifications, de l'examen de la mise en œuvre, des informations confidentielles, des informations classifiées et des informations sensibles non classifiées à la dénonciation et à l'application territoriale. L'accord prévoit une clause d'adhésion pour les pays qui appliquent l'acquis de Schengen en vertu du droit international (le Danemark et les pays associés à l'espace Schengen: l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse). La clause d'adhésion permet à ces cinq pays d'adhérer à l'accord au moyen d'une déclaration déposée au Conseil, au lieu de conclure des accords bilatéraux distincts avec la Principauté d'Andorre. Cette solution entraîne une réduction significative de la charge administrative pour toutes les parties et garantit la transparence juridique et l'égalité des conditions pour ces pays en ce qui concerne les dispositions communes (par exemple, le comité mixte et le règlement des différends).

- **Texte de l'accord et notifications**

Le texte de l'accord est soumis au Conseil en même temps que la présente proposition. Le texte d'une déclaration est soumis en même temps que la présente proposition.

Conformément aux traités, il appartient à la Commission de procéder à la notification prévue à l'article 54 de l'accord, à l'effet d'exprimer le consentement de l'Union à être liée par l'accord.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la conclusion de l'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 77, paragraphe 2, points b) et c), et son article 79, paragraphe 2, point c), en liaison avec son article 218, paragraphe 6, deuxième alinéa, point a), et son article 218, paragraphe 7,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen¹,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à la décision [...] du Conseil du [...] ², l'accord entre l'Union européenne et la Principauté d'Andorre sur plusieurs aspects dans le domaine de la gestion des frontières (ci-après l'«accord») a été signé le [...], sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure, et est appliqué à titre provisoire depuis [...], dans l'attente de son entrée en vigueur.
- (2) L'accord autorise les personnes à franchir les frontières à tout point de passage entre l'Andorre et les États participant à l'espace Schengen, sans être soumises à des vérifications aux frontières. Il prévoit en outre des mesures compensatoires visant à préserver la sécurité de l'espace Schengen, notamment une évaluation de la sécurité concernant les ressortissants de pays tiers demandant un titre de séjour en Andorre, ainsi qu'une coopération policière renforcée. Dans des circonstances où son objet est intrinsèquement lié au fonctionnement de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures, l'accord autorise l'adhésion des États qui participent à l'espace Schengen en vertu du seul droit international.
- (3) Afin de permettre à l'Union d'agir rapidement et efficacement pour protéger ses intérêts conformément à l'accord, et dans le respect des conditions énoncées dans les dispositions correspondantes de celui-ci, la Commission devrait être habilitée à prendre, en concertation avec le Conseil, des mesures correctives, telles que la suspension de l'accord, en cas de violation de certaines de ses dispositions ou de non-respect de certaines conditions, notamment dans le domaine de la circulation des personnes.
- (4) Dans des circonstances où le Danemark ainsi que certains pays tiers participent à l'espace Schengen sans contrôles aux frontières intérieures en vertu du seul droit international, ces États devraient avoir la possibilité d'adhérer à l'accord en vue d'assurer la cohérence et le bon fonctionnement de cet espace. Il convient également qu'une déclaration des États membres auxquels l'accord s'applique et des États qui y

¹ Approbation publiée au JO L,

² JO L,

adhèrent soit formulée afin qu'un dialogue, une consultation et une coordination efficaces puissent avoir lieu entre eux.

- (5) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Royaume de Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application. La présente décision développant l'acquis de Schengen, le Royaume de Danemark doit, conformément à l'article 4 dudit protocole, décider dans un délai de six mois à compter de l'adoption de la présente décision par le Conseil s'il la transpose dans son droit interne.
- (6) La présente décision constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles l'Irlande ne participe pas, conformément au protocole n° 19 sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, sous réserve de l'application de l'article 4 dudit protocole, l'Irlande n'est pas liée par la présente décision ni soumise à son application.
- (7) En ce qui concerne Chypre, la présente décision constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen ou qui s'y rapporte, au sens de l'article 3, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2003.
- (8) Il convient d'approuver l'accord et de formuler la déclaration,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'accord entre l'Union européenne et la Principauté d'Andorre sur plusieurs aspects dans le domaine de la gestion des frontières est approuvé³.

Article 2

La position à prendre, au nom de l'Union, en ce qui concerne les décisions du comité mixte modifiant l'annexe I de l'accord en vertu de l'article 10, paragraphe 3, point d), en liaison avec l'article 39, est adoptée par la Commission européenne après consultation du Conseil.

Article 3

1. Les décisions de l'Union de prendre les mesures suivantes au titre de l'accord sont prises par la Commission, conformément aux conditions énoncées dans les dispositions correspondantes de l'accord:
 - (a) la suspension de la mise en œuvre des obligations conformément aux articles 42 et 43;
 - (b) la suspension de l'accord ou l'application de mesures conformément à l'article 41;
 - (c) les mesures consécutives à un retrait tel qu'il est prévu à l'article 52, paragraphe 6.
2. La Commission informe le Conseil en temps utile de son intention d'adopter les mesures proposées énoncées au paragraphe 1 et tient compte des points de vue

³ Le texte de l'accord est publié au JO L, ..., ELI

éventuels exprimés. La Commission informe également le Parlement européen, le cas échéant.

3. La Commission peut également adopter des mesures rétablissant les droits et obligations découlant de l'accord tels qu'ils existaient avant l'adoption des mesures énumérées au paragraphe 1.

Article 4

La déclaration est approuvée⁴.

Article 5

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président/La présidente*

⁴ La déclaration est publiée au JO L, ..., ELI....