

MEMORANDUM

À Grup Andorra Endavant grup.andorraendavant@parlament.ad

De Equipe Gide lebret@gide.com

Réf. Analyse des conséquences juridiques résultant d'un accord d'association entre l'UE et la Principauté d'Andorre

Date 25 mars 2024

Chère Madame la Présidente,

Nous avons été chargés par Grup Andorra Endavant de réaliser une étude prospective concernant les conséquences pour la Principauté d'Andorre découlant de l'accord d'association entre la Principauté d'Andorre, et l'Union européenne, pour lequel un accord provisoire a été conclu le 12 décembre 2023.

Notre étude se concentre sur les implications juridiques et institutionnelles de l'accord d'association pour la Principauté d'Andorre, en s'appuyant sur les documents de négociation fournis par le Gouvernement andorran via le Grup Andorra Endavant.

Il est important de noter que notre étude n'est pas conçue comme une analyse exhaustive et descriptive de l'accord d'association négocié. Il s'agit plutôt d'un examen analytique des aspects clés de l'accord, visant à évaluer sous l'angle juridique ses conséquences potentielles au regard de la situation actuelle.

Vous trouverez ci-joint notre étude approfondie et détaillée, ainsi que nos conclusions.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée,

Benoit Le Bret
Avocat au Barreau de Paris

SYNTHESE DE L'ETUDE

Chapitre I **Enjeux institutionnels et juridiques : limitation de la souveraineté juridique et primauté de la CJUE en cas d'accord, mais absence de « tout ou rien » en cas d'échec**

- L'Accord gagnerait à être soumis au Tribunal Constitutionnel pour examiner la compatibilité avec la Constitution avant sa ratification (par exemple, sur la mention spéciale de la France et de l'Espagne).
- D'autant que, la mise en œuvre de l'Accord se fera sous le contrôle de la CJUE, et que le Tribunal Constitutionnel n'aura pas d'argument pour contester la compétence exclusive de la CJUE dans l'interprétation de l'Accord et du droit de l'UE tel qu'il s'appliquera désormais à Andorre.
- D'autant qu'en cas de différend *ex post* lié à une norme de niveau constitutionnel, Andorre devra modifier sa constitution ; à défaut, la décision finale sera prise par la Cour de justice.
- De nombreux accords entre Andorre et avec l'UE et avec certains Etats membres existent déjà, à commencer par l'accord monétaire : pas de « tout ou rien ».
- Mais, un accord d'association implique plus qu'une somme d'accords sectoriels : c'est tout le droit européen, y inclus le droit dérivé, donc un droit « dynamique » qui s'appliquera par défaut et qui devra être appliqué par Andorre, sous le contrôle de la CJUE, dans les seules limites des adaptations sectorielles explicitement concédées par l'Accord tel que négocié avec l'Union.
- Enfin, les dérogations accordées à Andorre par l'UE devront également être compatibles avec le droit de l'UE. Cette conformité pourra le cas échéant faire l'objet d'un contrôle préalable par la CJUE, notamment au regard des libertés fondamentales du marché intérieur : tant que la CJUE n'a pas tranché, Andorre ne sait pas si les adaptations sectorielles concédées par les négociateurs UE sont durablement valides.
- La primauté de la CJUE vaut également dans le contrôle *ex post* de la conformité du droit national andorran avec l'Accord et avec le droit de l'UE. Andorre sera liée par l'interprétation de la CJUE jusque dans le règlement des différends.
- Les adaptations sectorielles sont presque toujours temporaires, pour une durée qui va de deux à sept ans. Il s'agit donc souvent de dispositions transitoires. L'incertitude persiste même pour les adaptations « durables », puisqu'elles peuvent être réexaminées à tout moment par le comité mixte.

Chapitre II **Analyse de l'impact de la libre circulation des personnes et des travailleurs**

- Le principe de non-discrimination marque la fin des avantages spécifiques octroyés aux Etats voisins (Espagne, Portugais, Français) ; tous les ressortissants UE sont désormais sur un pied d'égalité au regard de l'accès à la résidence ou à l'emploi.

- L'Accord marque la fin de l'immigration « choisie et sélective » :
 - Les quotas sont « **dynamiques** » (plafonnement de la croissance des titres de séjours) et sujet à réexamen tous les 10 ans.
 - **L'impact** démographique et économique de cette dynamique est encadré mais non négligeable et difficile à calculer du fait que près de 30.000 résidents actuels de l'UE de plus de 5 ans deviennent « permanents » (sans besoin de renouveler l'autorisation désormais soit 28.147 actifs et 1.556 inactifs) : au-delà de ce stock définitivement acquis, il y aura une hausse cumulée **de plus d'un tiers** du nombre de titres de séjours octroyés annuellement d'ici la révision des quotas (+ 35% pour des actifs (+13% pour les inactifs et 50% pour les saisonniers), soit près de 40% de hausse pour des quotas d'actifs. A la louche, dix ans après l'entrée en vigueur de l'Accord, Andorre devrait autoriser un flux annuel de 7.500 résidents, correspondant à un potentiel de 16.200 personnes résidentes UE si le regroupement familial joue à plein en sus des quotas.
 - La comparaison avec le Liechtenstein est faussement rassurante : si le réexamen décennal des quotas prend acte du constat qu'ils sont faits pour durer, la progression annuelle des quotas prévue est 5 fois plus élevée pour les inactifs (2,5 vs 0,5%) et 4 fois plus élevée pour les actifs (1,75 vs 7%) dans le cas d'Andorre.
 - Fin des critères de sélection qualitatifs :
 - **L'Accord abandonne l'exigence de casier judiciaire pour une simple déclaration.**
 - **Doute sur la compatibilité avec la jurisprudence CJUE d'un refus d'entrée sur base de cette « simple déclaration »** (si absence de menace personnelle, réelle, actuelle, grave) : le refus des personnes ayant des antécédents judiciaires est doublement fragilisé.
 - **Suppression des garanties financières** : l'exigence de ressources minimales (300% du salaire minimal annuel + le cas échéant investissement de 600K€ + la caution) tombe au niveau du seuil d'éligibilité à l'allocation sociale à Andorre ; risque pour les dépenses de protection sociale à évaluer.
 - La visite médicale ne pourra plus être *ex ante*, systématique, ni obligatoire (cas par cas, *ex post*, dans les trois mois, pour certains risques sérieux).
- **La déclaration du Gouvernement sur les conditions dans lesquelles il prendrait des mesures de sauvegarde a une portée limitée** (déclaration unilatérale et mise en œuvre sous le contrôle de la CJUE).
- **Sur l'accès à l'emploi, l'accès réservé des Andorrans aux emplois du secteur public devra être limité aux seuls emplois « régaliens »** (prérogative de puissance publique); la discrimination **positive pour les concours en faveur des trois Etats voisins devra être supprimée** / étendue à tous les ressortissants.

Chapitre III **D'une part, Andorre achève de rentrer dans l'Union douanière** et, partant, perd sa souveraineté résiduelle en ce qui concerne la politique commerciale étrangère, la confiant entièrement à l'UE.

D'autre part, plusieurs dispositions de l'Accord d'association auront un effet sur le droit fiscal andorran, quand bien même les questions fiscales seraient en principe exclues du champ de l'association.

- L'Accord d'association étendra l'Union et la coopération douanière entre Andorre et l'UE aux produits visés par les paragraphes 1 à 24 de la Nomenclature du Système Harmonisé, ce qui correspond pour l'essentiel aux produits agricoles et alimentaires.
- L'Union douanière cumulée à la libre circulation des marchandises créera l'obligation juridique pour Andorre de reprendre nombre de textes législatifs et réglementaires afin d'aligner le droit national aux standards, procédures et prérequis techniques existants en droit européen.
- L'abolition des droits de douane et des mesures quantitatives n'est pas absolue. Elle s'accompagne par le maintien de « franchises voyageurs », en hausse mais toujours relativement basses, s'agissant des produits soumis à droits d'accises, comme l'alcool et les boissons alcooliques.
- Pendant trente ans, les droits de douane sur les produits du tabac seront progressivement éliminés. Andorre s'est engagée à compenser la diminution des tarifs douaniers avec d'autres recettes adéquates, éviter d'aggraver les écarts de prix et s'inspirer des taxes pratiquées dans l'UE. Dans cette optique, le relèvement des taux des droits d'accises et/ou des prix hors taxes est plus qu'une éventualité. L'UE peut prendre des mesures de sauvegarde en cas de hausse excessive des importations de produits du tabac.
- S'agissant des répercussions fiscales découlant de l'Accord, l'UE et Andorre s'engagent à mettre en œuvre les principes relatifs à l'équité fiscale et à une bonne gouvernance fiscale, notamment pour lutter contre l'érosion des bases d'imposition et les transferts de bénéfices.
- En matière de fiscalité directe, Andorre se retrouvera dans l'obligation juridique de modifier sa législation fiscale d'après le principe établi dans le Pilier II de l'OCDE, lequel a été transposé en droit de l'UE. En d'autres termes, le taux minimal de l'*impost sobre societats* devra être augmenté de 10% à 15%.

Chapitre IV **Andorre est tenue d'harmoniser ses réglementations bancaires et financières avec les normes réglementaires établies par l'UE, sans garantie d'accès au marché intérieur.**

- L'alignement sur le cadre de l'UE nécessite des efforts substantiels des opérateurs, du Gouvernement et de l'autorité de surveillance financière andorrane pour mettre en œuvre et appliquer efficacement le cadre réglementaire européen.

- Le contrôle et l'évaluation préalables et continus par la Commission et les autorités européennes de surveillance (« AES ») soulignent l'importance d'assurer non seulement la conformité sur un plan juridique, mais aussi technique et pratique.
- Les principaux domaines nécessitant des modifications substantielles sont les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent, la réglementation prudentielle et les lois sur les valeurs mobilières, chacune ayant des implications importantes pour le fonctionnement du secteur financier d'Andorre.
- L'impact sur le secteur financier andorran sera important et nécessitera une période d'adaptation pour les entreprises andorranes afin de s'aligner sur les réglementations européennes.
- L'accès au marché intérieur des services financiers de l'UE dépend d'une recommandation positive de la Commission qui, à son tour, s'appuie sur l'avis des AES après avoir évalué la législation et les autorités de contrôle andorranes. Cependant, les AES ont exprimé leur scepticisme quant à l'engagement réel de l'Andorre à se conformer aux règles de l'UE. L'accès reste donc incertain.
- Une question politiquement sensible concerne l'accord potentiel avec la Banque de France pour fournir des liquidités aux banques andorranes confrontées à des contraintes de liquidité. S'il dépendra clairement de l'alignement total d'Andorre avec le cadre européen, il découle plus de l'accord monétaire et le lien avec l'accord d'association est plus politique que juridique.

Chapitre V

Protection plus ou moins durable de la libéralisation dans les secteurs de l'énergie et des communications électroniques, mais impact potentiellement systémique de la reprise quasi-intégrale de l'acquis en matière de concurrence et de marchés publics sur tout monopole légal et entreprise andorranne bénéficiant de droits exclusifs.

- Les adaptations sectorielles négociées dans le secteur de l'énergie et celui des télécommunications sont de nature différente.
- S'agissant du secteur de l'énergie, Andorre bénéficie d'une suspension à durée indéterminée de l'intégration dans l'acquis des règles concernant le marché intérieur du gaz naturel. En revanche, Andorre reprend davantage d'acquis communautaire concernant le marché intérieur de l'électricité. L'Accord aménage ainsi une dérogation plus large à certaines dispositions du marché intérieur de l'électricité sur la base de celle prévue aussi pour les Etats membres avec des petits réseaux connectés.
- S'agissant du secteur des communications électroniques, Andorre bénéficie d'un délai de sept ans pour l'intégration de l'acquis quant à la libéralisation du secteur. Cette période transitoire permettra à Andorra Telecom de se préparer à l'arrivée des opérateurs européens, sans possibilité d'échapper à la libéralisation du secteur et à l'harmonisation mise en place au niveau de l'Union.
- Quant au règlement sur l'itinérance, Andorre a également négocié un délai de sept ans avant l'intégration des tarifs harmonisés fixés au niveau de l'Union qui se fera à condition que les coûts estimés pour Andorra Telecom pour les services d'itinérance

de gros ne soient pas supérieurs aux prix de gros maximaux fixés par le règlement UE. Cette intégration engendrera à terme une perte de recettes importante pour Andorra Telecom.

- Plus généralement, les règles du droit européen de la concurrence et du droit européen des marchés publics sont également couvertes par l'Accord, et reprises quasi-intégralement par Andorre. Le volet « *antitrust* » des règles concurrence, y compris relatives aux limites de l'octroi de droits exclusifs, est intégré par Andorre, sauf en ce qui concerne le secteur agricole, ainsi que le transport ferroviaire et maritime.
- L'acquis en matière d'aide d'Etat est intégralement repris et impliquera tant un examen *ex post* permanent des régimes d'aide existants à Andorre que la soumission à un contrôle *ex ante* de la Commission européenne de toute nouvelle aide d'Etat conformément aux règles de l'Union.
- Enfin, l'intégration de l'acquis en matière de marchés publics d'ici trois ans, sauf pour les textes concernant l'attribution de marchés dans le secteur de la défense et de la sécurité, mènera à une révision de certaines lois andorranes pour se conformer au principe de non-discrimination. À ce titre, il conviendra notamment de supprimer l'exigence d'un établissement permanent à Andorre ou la création d'une société de droit andorran pour participer à certains appels d'offre.

Chapitre VI L'accès mal défini d'Andorre aux programmes de financement de l'UE.

- Si Andorre bénéficie déjà de certains fonds européens dans le cadre de la mise en œuvre de programmes soutenant le développement régional et la coopération transfrontalière. En outre, si elle demandait à y être associée, Andorre serait déjà éligible à certains fonds européens comme Horizon Europe s'agissant de la recherche. Enfin, indépendamment de l'Accord, Andorre a conclu un accord-cadre avec la Banque Européenne d'Investissement, lui permettant d'accéder à ses financements.
- Aucune disposition de l'Accord n'identifie à notre connaissance les autres programmes de financements auxquels elle aura accès conformément à cet Accord, en tant qu'Etat associé, contrairement à certaines clauses dans d'autres accords d'association. Le Protocole sur les modalités d'application de la participation financière des Etats associés est renvoyé à 2027, après l'entrée en vigueur de l'Accord.
- Cela dit, dans le cadre des dispositions sur les domaines de coopération possibles des Parties associées, il est fait mention des programmes européens, et surtout de la manière dont sera calculée la contribution financière d'Andorre à ces programmes telle qu'elle pourra être décidée dans ce cadre. L'Accord soumet aussi déjà Andorre au contrôle de l'OLAF.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. ENJEUX INSTITUTIONNELS	4
1.1 Compatibilité de l'Accord avec la Constitution	4
1.1.1 Ordre juridique andorran et primauté de la Constitution	4
1.1.2 Incorporation du droit international dans l'ordre juridique andorran	6
1.1.3 Place du droit de l'UE dans la Principauté d'Andorre	8
1.1.4 Conclusion	12
1.2 Contrôle par la CJUE du droit de l'UE et des accords internationaux liant l'UE	13
1.2.1 Contrôle par la CJUE de la conformité des accords internationaux avec le droit de l'UE	13
1.2.2 Contrôle du respect des accords UE/pays tiers	14
1.2.3 Contrôle du respect de l'Accord par la CJUE	15
1.2.4 Conclusion	17
1.3 Spécificités de l'acquis communautaire	17
1.3.1 Caractère cohérent, intégré et dynamique de l'acquis	17
1.3.2 Reprise de l'acquis dans l'Accord	18
1.3.3 Caractère limité et temporaire des dérogations à la reprise de l'acquis	21
1.3.4 Place du principe de non-discrimination dans l'acquis	22
1.3.5 Conclusion	24
2. LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES ET DES TRAVAILLEURS	25
2.1 Non-discrimination et principes d'accès posés dans la Constitution	25
2.2 Impact de l'Accord sur le droit positif concernant l'établissement en Andorre	26
2.2.1 Conditions générales du droit au séjour sur le territoire andorran	26
2.2.2 Impact de l'Accord sur les conditions générales d'accès au territoire andorran	28
2.2.3 Conditions spécifiques liées à l'exercice d'une activité économique	41
2.2.4 Impact sur les accords internationaux concernant la libre circulation des personnes	56
2.3 Conclusion	59
3. COMMERCE INTERETATIQUE ET FISCALITE	61
3.1 Impact sur l'Union douanière	61
3.1.1 Inclusion dans le champ matériel de l'Union douanière	61
3.1.2 Politique Commerciale Commune et Tarif Extérieur Commun	64
3.1.3 Conclusion	65
3.2 Impact sur la fiscalité andorrane	66
3.2.1 Exclusion apparente des questions fiscales	67
3.2.2 Impact sur la fiscalité indirecte d'Andorre	67
3.2.3 Impact sur la fiscalité directe d'Andorre	72
3.2.4 Conclusion	74
4. SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS	76
4.1 Accès au marché intérieur des services financiers de l'UE	76
4.1.1 Acquis européen	76
4.1.2 Adoption et implémentation du cadre européen	77
4.1.3 Conditions d'accès au marché intérieur de l'UE	80

4.1.4	Suivi et évaluation continus	81
4.1.5	Supervision par les autorités de surveillance financière de l'UE	82
4.1.6	Non-conformité	83
4.2	Règlement LCB-FT	84
4.2.1	Cadre réglementaire LCB-FT de l'UE	84
4.2.2	Droit LCB-FT andorran	86
4.3	Réglementation bancaire et prudentielle	88
4.3.1	Cadre réglementaire prudentiel de l'UE	88
4.3.2	Réglementation prudentielle Andorrane	89
4.4	Droit des valeurs mobilières	94
4.4.1	Cadre de l'UE.....	94
4.4.2	Droit andorran des valeurs mobilières	95
4.5	Conclusion	96
5.	MAINTIEN ET PROLONGATION DES MONOPOLES ET DROITS EXCLUSIFS.....	98
5.1	Adaptations pour la reprise de l'acquis dans les secteurs libéralisés	98
5.1.1	Adaptation dans le secteur de l'énergie	98
5.1.2	Adaptation dans le secteur des télécommunications	102
5.2	Conséquences de la reprise des règles plus générales en matière de concurrence	107
5.2.1	Impact de la reprise du droit de la concurrence	107
5.2.2	Impact de la reprise de l'acquis en matière d'aide d'Etat	110
5.2.3	Impact de la reprise de l'acquis en matière de marchés publics.....	112
5.3	Conclusion	114
6.	ACCES AUX PROGRAMMES DE FINANCEMENTS DE L'UE.....	116
6.1	Financements de l'Union disponibles hors Accord.....	116
6.1.1	Fonds européen de développement régional (« FEDER »)	116
6.1.2	Accès à d'autres fonds européens hors développement régional	116
6.2	Aides et financements dans l'Accord.....	118
6.2.1	Politique de l'espace pyrénéen.....	120
6.2.2	Modalités d'accès au financement	121
6.3	Conclusion	122

INTRODUCTION

Le 16 décembre 2014, le Conseil des affaires générales du Conseil de l'Union européenne a autorisé l'ouverture de négociations en vue d'un accord d'association avec Andorre, Monaco et Saint-Marin dans le cadre de la déclaration n° 3 ad 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* »¹.

Après la suspension des négociations avec Monaco au mois de septembre 2023, un accord a été trouvé au niveau des négociateurs le 12 décembre 2023 en vue d'un accord d'association avec Andorre et Saint-Marin (ci-après, l' « **Accord** »).

Comme précisé par Maroš Šefčovič, vice-président exécutif de la Commission chargé du pacte vert pour l'Europe, des relations interinstitutionnelles et de la prospective², cet Accord vise la participation des deux Etats associés, Andorre et Saint-Marin à un marché intérieur élargi homogène, comparable à celui dont bénéficient la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein conformément à l'accord sur l'Espace économique européen, et même au-delà puisqu'il s'agirait de l' « *accord le plus complet de l'UE avec des pays tiers* »³.

Il est souligné que l'alignement d'Andorre et Saint-Marin sur l'acquis relatif au marché intérieur de l'UE profiterait tant aux opérateurs économiques des Etats associés qu'aux citoyens de l'UE, notamment provenant des Etats limitrophes, en facilitant les échanges de biens et de services et en permettant un accès élargi à l'emploi. A cet égard, le vice-président exécutif a précisé dans son discours que l'Accord « *garantira l'extension du principe de non-discrimination en raison de la nationalité consacré par l'UE à l'Andorre et à Saint-Marin* »⁴.

Outre les opportunités économiques, cette association établit également un cadre pour développer la coopération dans d'autres domaines d'intérêt commun, tels que la recherche et le développement, l'éducation, la politique sociale, l'environnement, la protection des consommateurs, la culture ou la coopération régionale.

Dans le cadre des négociations, la situation particulière d'Andorre et de Saint-Marin est présentée comme ayant été prise en compte, ainsi que leurs spécificités découlant de leurs relations de proximité avec les Etats voisins, leur géographie, leur taille et leur population relativement peu nombreuse. Ceci a pu se traduire par des adaptations ou périodes transitoires dans l'intégration prévue de certaines parties de l'acquis communautaire par les Parties.

Mais qu'en est-il au-delà des grands principes et des déclarations de circonstances. Il n'est guère aisé de se faire une idée précise, face à des accords d'une portée et d'une ampleur inédite, associant des Etats de quelques dizaines de milliers d'habitants à une Union de près de 450 millions d'habitants dont la construction juridique a démarré il y a plus de 70 ans.

¹ Déclarations annexées à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007, 26 Octobre 2012, C-326/337, ([lien](#)).

² Commission européenne, *La Commission se félicite de la fin des négociations en vue d'un accord d'association avec l'Andorre et Saint-Marin*, Communiqué de presse du 12 décembre 2023, ([lien](#)).

³ Discours du vice-président exécutif Šefčovič, Intervention du vice-président exécutif Šefčovič chargé du pacte vert pour l'Europe, des relations interinstitutionnelles et de la prospective, lors du point presse du 12 décembre 2023, à Bruxelles, ([lien](#)).

⁴ *Ibid.*

Dans ce contexte, la présente étude analyse les conséquences d'un point de vue juridique et institutionnel qui découleraient, pour la Principauté d'Andorre, de l'application de l'Accord tel qu'il a été négocié, et sur la base des documents issus des négociations fournis par le Gouvernement andorran.

Il est utile de souligner au préalable que la relation entre Andorre et l'UE n'est pas une page blanche. Le préambule de l'Accord-Cadre rappelle lui-même qu'outre les liens tissés pendant des siècles par les Etats associés avec leurs voisins qui sont depuis devenus membres de l'UE et leur ancrage géographique au sein du territoire de l'UE, les relations entre Andorre et l'Union se sont établies progressivement entre autres à travers l'Accord commercial de 1990, l'accord de coopération de 2004, l'Accord Monétaire de 2011 et l'accord de 2016 sur l'échange automatique d'informations en matière fiscale. Plusieurs accords bilatéraux ou trilatéraux avec la France, l'Espagne et le Portugal notamment ont également contribué à un alignement au moins partiel sur le droit de l'UE. Ainsi, vis-à-vis de l'UE, Andorre est déjà, de longue date, dans un processus *ad hoc* de rapprochement et de convergence vers le droit de l'UE et a vocation à y rester quoi qu'il arrive.

Le préambule rappelle également la volonté de l'Union, en application de l'article 8 du traité sur l'Union européenne, de développer une relation privilégiée avec les pays de son voisinage sur la base de droits et d'obligations réciproques et la possibilité de poursuivre une action en commun et caractérisée par des relations fondées sur la coopération.

Ce point de départ est important à rappeler car il permet d'emblée de nuancer le risque de « tout ou rien » parfois mis en avant en cas d'échec de la ratification de l'Accord. Sans préjudice des spécificités d'un accord d'association, ni des réticences de l'UE à multiplier les accords sectoriels (le modèle Suisse), ni du refroidissement temporaire des relations qui suit tout échec de négociations, le rappel de cet ancrage et de « l'acquis andorran » vis-à-vis de l'UE, permet sans doute d'aborder avec une plus grande lucidité les implications propres à la reprise de tout ou partie de « l'acquis de l'UE » qui caractérise un accord d'association.

La première section de l'étude présente les différents enjeux institutionnels et juridiques qu'impliquerait un tel accord d'association pour la Principauté, en ce qui concerne l'autonomie et les particularités de l'ordre juridique andorran vis-à-vis du droit de l'Union, en particulier la compatibilité de l'Accord avec la Constitution d'Andorre (1.1), le contrôle dynamique de la Cour de Justice de l'Union Européenne (la « **CJUE** » ou la « **Cour** ») qui en découlerait (1.2), ainsi que le caractère global et dynamique de la convergence vers le droit de l'Union qu'implique la reprise de « l'acquis communautaire » (1.3).

La deuxième section analyse les enjeux de l'application de l'Accord quant à l'immigration « sélective et choisie » dont se prévaut Andorre. En effet, face à des principes d'accès ouvert et non discriminatoire (2.1), l'Accord aura un impact important, malgré les adaptations négociées, sur les conditions que peut poser le droit applicable concernant l'établissement en Andorre, que ce dernier concerne les candidats à la seule résidence ou à l'exercice d'une activité économique dans la Principauté (2.2).

La troisième section analyse les enjeux relatifs à la libre circulation des marchandises et à l'impact fiscal qu'est susceptible d'avoir cet Accord. L'extension du champ matériel de l'Union douanière aura un impact sensible sur Andorre, que ce soit par l'intégration de l'acquis concernant les produits alimentaires ou concernant le secteur du tabac malgré l'adaptation négociée (3.1). Par ailleurs, bien que la fiscalité soit officiellement hors du champ de l'Accord, la participation d'Andorre au marché intérieur et les autres règles reprises dans le cadre de l'acquis communautaire impliqueront des évolutions en matière d'imposition directe ou indirecte (3.2).

La quatrième section analyse l'impact pour Andorre de l'inclusion des services financiers dans l'Accord. L'accès réciproque des institutions financières andorranes au marché intérieur et des institutions européennes au marché andorran, est conditionné au respect des règles de l'acquis, et à un contrôle *ex ante* et *ex post* par les autorités financières de l'UE qui le rendent incertain (4.1). Si Andorre a déjà intégré dans son ordre juridique la plupart des règles européennes en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (4.2), les efforts d'alignement sur la réglementation bancaire et prudentielle (4.3) et le droit des valeurs mobilières (4.4) sont cruciaux.

La cinquième section analyse les adaptations négociées dans les secteurs européens libéralisés de l'énergie et des communications électroniques, pour apprécier l'impact de l'Accord sur les opérateurs uniques andorrans. Si la reprise de l'acquis a été négociée modulo des adaptations plutôt durables et substantielles en matière d'énergie ou seulement temporelles en matière de communications électroniques (5.1), l'intégration quasi-intégrale des règles de concurrence aura un impact sur tout monopole ou entreprise bénéficiant de droits exclusifs au sein de la Principauté (5.2).

La sixième section analyse la question de l'accès des Etats associés aux programmes de financement de l'Union européenne. En réalité, Andorre a déjà *de facto* accès à des fonds de l'UE, et pourrait théoriquement participer à d'autres programmes spécifiques (6.1). Dans le cadre de la coopération prévue par l'Accord, si les aides spécifiques auxquelles Andorre aura accès ne sont pas identifiées, l'Accord prévoit la manière dont ses contributions financières aux programmes européens devront être déterminées (6.2).

1. ENJEUX INSTITUTIONNELS

- (1) L'examen des effets que pourrait avoir la signature de l'Accord à l'égard du droit andorran impose de débiter par l'analyse de la compatibilité de la Constitution andorrane avec l'incorporation de certaines composantes du droit européen (voir *infra* section 1.1). Ces effets se manifesteront d'autant plus que, d'une part, seule la CJUE dispose de la compétence pour contrôler la conformité des règles de droit nationales et internationales au regard du droit européen (voir *infra* section 1.2). D'autre part, la reprise de l'acquis communautaire confère à l'accord des conséquences spécifiques (voir *infra* section 1.3).

1.1 Compatibilité de l'Accord avec la Constitution

1.1.1 Ordre juridique andorran et primauté de la Constitution

- (2) Le 14 mars 1993 le peuple Andorran a approuvé par référendum sa première Constitution écrite. Celle-ci définit Andorre comme un État indépendant, juridique, démocratique et social, et établit que la souveraineté réside dans le peuple andorran et que son régime politique est la coprincipauté parlementaire. Son aspect moderne découle de l'incorporation de mécanismes propres à un régime parlementaire, qui reconnaît un grand nombre de droits à ses citoyens tout en se voulant protecteur de la tradition et des institutions andorranes.
- (3) La Constitution Andorrane est la norme suprême de l'ordre juridique en tant qu'elle organise le fonctionnement de l'Etat démocratique et qu'elle s'impose tant aux pouvoirs publics qu'à ses citoyens. Dès lors, on ne retrouve pas dans le droit interne andorran de normes qui soient supérieures à la Constitution. Ce principe a encore été affirmé par le Tribunal Constitutionnel en réponse à un questionnaire de l'Association des Cours Constitutionnelles Francophones en 2019; « [la Constitution] *jouit (...) d'une suprématie qui ne peut être dérogée par aucun autre texte, cette suprématie est attribuée par l'alinéa premier de son article 3* ».
- (4) ***De l'adoption d'une norme internationale et de son contrôle de constitutionnalité.*** Dans l'ensemble, les pouvoirs que la Constitution attribue aux coprinces en tant que chefs d'État sont importants. Parmi les nombreuses prérogatives, les coprinces peuvent, sur fondement de l'article 45.2 de la Constitution, s'adresser au Tribunal Constitutionnel pour statuer sur la constitutionnalité des traités internationaux avant d'exprimer le consentement de l'État pour leur ratification. Les coprinces peuvent effectuer cette saisine conjointement ou séparément et sans avoir besoin de contreseing. Il est important de noter que la saisine du Tribunal Constitutionnel pour examiner la constitutionnalité des traités internationaux est également ouverte au chef du Gouvernement ou à 1/5 des membres du Conseil Général (article 101.1).
- (5) Un commentaire spécial doit être fait concernant les pouvoirs que la Constitution attribue aux coprinces pour l'adoption de traités internationaux relatifs à la sécurité intérieure, à la défense, au territoire d'Andorre, et ceux traitant de la représentation diplomatique, des fonctions consulaires, de la coopération judiciaire ou pénitentiaire. Dans tous ces traités les coprinces participent à leur négociation et constituent la représentation andorrane avec un membre désigné par chaque coprince (article 60), et pour l'adoption du texte du traité l'accord exprès de chacun des membres désignés par les coprinces est requise (article 46.1.h) et est préalable à l'approbation parlementaire du traité international correspondant.
- (6) En outre, le système juridique andorran garantit le respect de la Constitution vis-à-vis de toute source du droit, via le recours préjudiciel devant une juridiction. En ce sens, l'article 100 reconnaît

la possibilité pour tout tribunal qui aurait des doutes raisonnables et fondés sur la constitutionnalité d'une loi ou d'un décret pris en vertu d'une délégation législative et dont l'application est nécessaire pour la solution du litige, de saisir le Tribunal Constitutionnel d'une question préjudicielle. A contrario nous comprenons que sont exclus du contrôle *a posteriori* via la procédure préjudicielle devant le Tribunal Constitutionnel les traités internationaux, qui ne peuvent être adoptés par délégation législative. En revanche, l'article 98 b), de la Constitution reconnaît à ce dernier un contrôle *a priori* via les demandes d'avis préalable sur la constitutionnalité des lois et des traités internationaux. Si le traité s'avère contraire à la Constitution andorrane, l'Etat ne le signera pas tant qu'il n'aura pas été modifié. Conformément à la pratique de nombreuses cours constitutionnelles, le Tribunal Constitutionnel a toutefois admis la possibilité de modifier la Constitution lorsque les organes de l'Etat pensent que la signature du traité en l'état est indispensable pour l'intérêt du peuple⁵.

- (7) On peut donc légitimement se demander si les co-princes et notamment le Président de la République française vont demander au Tribunal Constitutionnel d'examiner la compatibilité avec la Constitution de l'Accord d'Association avant sa ratification. À tout le moins une telle saisine est possible par le chef du Gouvernement ou 20% des élus du Conseil Général. Dans tous les cas, il serait paradoxal d'éluder cette étape clé, prévue par la Constitution andorrane..
- (8) Un **tel examen préalable semble d'autant plus nécessaire** qu'un accord d'association avec l'UE constitue un traité d'une nature particulière du fait i) de son ampleur (reprise très large de l'acquis), ii) de son impact en termes de souveraineté (ne serait-ce que le contrôle exclusif de la CJUE sur l'interprétation du droit de l'UE) et iii) de ses effets dynamiques (puisque l'acquis évolue avec l'adoption de nouveaux textes et de nouveaux arrêts de la CJUE).
- (9) **L'autre justification d'un examen préalable par le Tribunal Constitutionnel de la compatibilité de l'Accord d'Association avec la Constitution tient au fait que la réponse n'est pas évidente**. Si nous n'avons pas trouvé, comme cela peut être le cas avec la Constitution d'autres Etats tiers couverts par le même mandat de négociation⁶, de contradiction explicite entre la Constitution Andorrane et le droit et les principes généraux l'UE, des doutes persistent sur le cumul d'une interprétation conforme du droit de l'UE et de la Constitution andorrane sur certains points.
- (10) Certaines dispositions de la Constitution méritent plus particulièrement qu'on s'y attarde. Par exemple, **l'article 37** stipule que « *toutes les personnes physiques et morales contribuent aux dépenses publiques selon leur capacité, à l'aide d'un système fiscal juste, établi par la loi et fondé sur les principes d'universalité et de répartition des charges fiscales* ». D'un côté, il n'y a là rien d'antagoniste avec les principes généraux de l'UE ou les principes communs aux Etats membres tels que le principe de légalité de l'impôt, de capacité contributive ou d'universalité. De l'autre, dans la tradition andorrane, ces principes ont été conciliés notamment avec une fiscalité directe et indirecte faible et une absence de TVA qui sont en contradiction directe avec le bon fonctionnement du Marché intérieur et la libre circulation des produits (comme l'atteste les accords douaniers actuels)⁷. Plus encore, **l'article 9** qui établit le droit à la sécurité, pourrait être lu en lien avec l'actuelle politique d'Andorre pour une « immigration sélective et choisie », dont les garde-fous essentiels (tels que la communication du casier judiciaire) disparaîtront⁸. Enfin,

⁵ ACCF, Actes du 7e congrès, *La suprématie de la Constitution*, Suisse, Juin 2015.

⁶ Etude juridique de Monaco sur les conséquences d'un accord d'association avec l'Union européenne ([lien](#)).

⁷ Voir *infra* section 3.

⁸ Voir *infra* section 2.

comme développé *infra*, la **1^{ère} disposition additionnelle à la Constitution**, en donnant mandat pour négocier un traité trilatéral avec l'Espagne et la France, reconnaît le lien privilégié avec ces deux Etats, tandis que les principes de l'UE de non-discrimination et de libre circulation emporteront avec eux l'essentiel des avantages conférés par Andorre à ses voisins (voir *infra* section 2.2.4).

- (11) Au demeurant, on constate que ces sujets font l'objet de **déclarations unilatérales** du Gouvernement andorran (voir *infra* paragraphe (291)), qui n'engagent que lui, et qui une fois l'Accord ratifié, se heurteront à l'interprétation du droit de l'UE repris dans l'Accord, sous le seul contrôle de la CJUE.
- (12) Dans ce contexte incertain, seul le Tribunal Constitutionnel a la capacité à considérer si et dans quelle mesure, certains éléments distinctifs du modèle andorran dont l'articulation avec le droit de l'UE n'ont rien d'évident, sont susceptibles de relever du bloc de constitutionnalité.

1.1.2 Incorporation du droit international dans l'ordre juridique andorran

- (13) En principe, « *aucune source internationale ne bénéficie d'une place particulière ou d'un statut spécifique au sein de la Constitution* »⁹. Pour autant, la Constitution Andorrane ne méconnaît pas la place de certaines normes internationales dans son droit interne. A ce titre, elle incorpore directement dans son texte des principes de droit international universellement reconnus, tels que les « *principes de liberté, d'égalité, de justice, de tolérance, de défense des droits de l'homme, ainsi que de dignité de la personne* » (article 1§2 Constitution). L'article 5 intègre également la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Enfin, la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ratifiée par le Conseil général le 21 novembre 1995, fait partie intégrante du droit interne conformément à l'article 3.4 de la Constitution.
- (14) En effet, en vertu de l'article 3.4 de la Constitution, « ***les traités et les accords internationaux s'intègrent dans l'ordre juridique andorran dès leur publication au Bulletin officiel de la Principauté d'Andorre, et ne peuvent être modifiés ou abrogés par la loi*** » (soulignement ajouté). Ainsi, la Constitution andorrane présente des caractéristiques d'un système moniste, du fait qu'elle incorpore directement les traités et les accords valablement ratifiés dans le droit positif interne. A cet égard, le Tribunal Constitutionnel a reconnu dans un arrêt du 15 mars 1994 que cette intégration des traités dans le droit interne constituait une limitation de la souveraineté de l'Etat, étant donné qu'ils s'imposent au législateur.
- (15) La conception moniste du système juridique andorran mérite toutefois d'être nuancée à trois égards. D'une part, le Tribunal Constitutionnel n'a toutefois pas réexaminé cette question par la suite et estime donc ne pas avoir de position définie¹⁰.
- (16) D'autre part, le Tribunal Constitutionnel considère que cette incorporation ne confère pas aux traités et accords une valeur de normes constitutionnelles, même s'il admet avoir recours aux traités et accords comme instrument d'interprétation des grands principes du droit national¹¹ : « *dans la pratique, les traités, notamment tous ceux qui font référence aux droits inscrits dans la Constitution, sont constamment utilisés par le Tribunal Constitutionnel (pour l'éclairer) lorsqu'il*

⁹ *Ibid.*, Actes du 7^e congrès.

¹⁰ *Ibid.*, Arrêt du 15 mars 1994, affaire 93-1-L, cité dans Actes du 7^e congrès.

¹¹ *Ibid.*, Actes du 7^e congrès.

s'agit d'interpréter le contenu du texte constitutionnel, spécialement, dans le domaine des droits fondamentaux ».

- (17) Enfin, le Tribunal Constitutionnel se refuse à exercer un contrôle de conventionnalité, justement pour la raison i) qu'il n'existe pas, dans la constitution andorrane, de disposition qui imposerait l'interprétation des textes, notamment ceux qui traitent des droits, conformément aux traités et aux conventions, et ii) que ces derniers ne sont pas compris dans le bloc de constitutionnalité. Par conséquent, le droit international ne fait pas formellement partie, en tant que tel, des normes de références utilisées par le Tribunal dans le cadre du contrôle de constitutionnalité¹².
- (18) Il n'en demeure pas moins que, conformément à la Constitution andorrane, l'accord d'association aura vocation à s'intégrer dans l'ordre juridique andorran dès sa publication. Au-delà des possibles contradictions ou incompatibilités entre le droit européen et le droit andorran, cette incorporation immédiate aura sans aucun doute des effets sur les finances de la Principauté d'Andorre, qui devra mobiliser toutes les ressources publiques nécessaires afin de permettre la mise en œuvre des transpositions requises.
- (19) En outre, en cas de différends entre les Parties, l'Accord prévoit le recours à un comité mixte lorsque certains points de l'Accord présentent une difficulté d'application ou d'interprétation. Néanmoins, l'Accord prévoit également que « *si une décision d'un Comité mixte ne peut être mise en œuvre dans un Etat associé qu'après l'accomplissement de procédures constitutionnelles, cette décision entre en vigueur dans l'ordre juridique de cet Etat après l'accomplissement de ces procédures* » (soulignements ajoutés).
- (20) Lorsque la procédure constitutionnelle ne peut avoir lieu dans un délai de 6 mois, la décision du comité mixte peut être appliquée provisoirement dans l'attente que les modifications aient lieu. Autrement, un nouveau recours à un comité mixte peut être demandé par l'une des parties, et dans le cas où le comité mixte ne parvient pas à trouver une solution à la difficulté, chaque Partie associée peut saisir la Cour de justice. Les Parties seront par la suite tenues de se conformer à la décision rendue par la Cour de justice. Enfin, en cas de non mise en conformité avec cette dernière, le comité mixte peut prendre une décision qui impose des mesures de compensation pour l'application incorrecte alléguée de l'Accord.
- (21) Dès lors, dans le cas où il y aurait un différend entre les Parties, et Andorre se verrait mandée de modifier sa constitution, si cette dernière s'y refuse, la décision finale sera prise par la Cour de justice et la non-conformité à sa décision pourra soumettre Andorre à l'imposition de mesures de compensation.
- (22) **Ceci achève de souligner l'importance du contrôle préalable de la conformité par le Tribunal Constitutionnel de la conformité de l'Accord avec la Constitution.** Ayant renoncé d'emblée à tout contrôle de conventionnalité, le Tribunal Constitutionnel n'aura même pas d'argument de compétence pour contester la compétence exclusive de la CJUE dans l'interprétation du droit de l'UE tel qu'il s'appliquera désormais à Andorre.

¹² *Ibid.*, Actes du 7e congrès.

1.1.3 Place du droit de l'UE dans la Principauté d'Andorre

- (23) Si le Tribunal Constitutionnel a pu reconnaître l'existence d'un « *droit constitutionnel international ou européen* »¹³, il s'est gardé de se prononcer sur l'articulation de ces derniers dans le corpus juridique andorran et plus particulièrement au regard de la Constitution andorrane. En effet, par principe, l'autonomie du droit andorran vis-à-vis des traités européens découle de sa non-adhésion à l'Union européenne. Toutefois, le droit européen est *a priori* d'application directe dans la Principauté, sur fondement du système moniste évoqué *supra*, à tout le moins dès lors qu'une disposition du droit de l'UE est transposée en droit interne.
- (24) C'est notamment le cas dans le domaine étendu des accords conclus au commencement des années 2000 entre la Principauté d'Andorre et l'Union européenne¹⁴. Un exemple est la Décision n°1/200 du Comité mixte CE-Andorre du 3 septembre 2003 en ce qui concerne les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires au bon fonctionnement de l'Union douanière. Ainsi, l'article 69.1 de cet accord dispose que les « *dispositions adoptées par la Communauté européenne, auxquelles la présente décision fait référence, prévoient que, pour régler certains cas, une décision doit être prise par la Commission des communautés européennes, une décision équivalente est prise par les autorités de la Principauté d'Andorre* ». En outre, dans la mesure où les dispositions relatives au domaine de compétence du présent accord sont identiques en substance dans les deux parties de l'Union douanière, elles seront « *pour leur mise en œuvre et leur application, interprétées conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes* »¹⁵ (soulignements ajoutés).
- (25) Ainsi, bien que la Cour de Justice de l'Union européenne ne soit pas directement rendue compétente pour trancher un éventuel litige dans le cadre de l'accord de 2003, sa jurisprudence fait d'ores et déjà office de base juridique et de seule source d'interprétation applicable dans tout le champ de l'accord concerné.
- (26) En sus des accords UE-Andorre, de nombreuses conventions bilatérales avec la France, l'Espagne et dans une moindre mesure le Portugal, prévoient l'alignement de certaines réglementations andorranes sur la réglementation de ces Etats membres. Ainsi, ces conventions franco-andorrane, hispano-andorrane et lusitano-andorrane, avec un statut particulier, sont autant d'occasions d'introduire et parfois de transposer partiellement du droit de l'UE en droit interne¹⁶.
- (27) Sans qu'il soit possible de considérer le droit de l'Union uniformément applicable dans la Principauté, l'influence de l'Union européenne sur la Principauté s'étend progressivement et sûrement à différents champs du droit, par plusieurs sources : source indirecte via l'interprétation des dispositions en lien avec le droit de l'UE, et source directe par la ratification d'accords bilatéraux, soit entre Andorre et l'Union, soit entre Andorre et un Etat membre.
- (28) Cette dernière source est bien plus vaste qu'il n'y paraît puisqu'elle est également alimentée par les conventions bilatérales conclues avec les Etats membres intervenant dans un champ qui a pu entretemps être harmonisé au sein de l'UE. En effet, il est de jurisprudence constante que la

¹³ *Ibid.*, Actes du 7e congrès.

¹⁴ Décision n° 1/2003 du Comité mixte CE-Andorre du 3 septembre 2003 en ce qui concerne les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires au bon fonctionnement de l'union douanière, OJ L 253, 7.10.2003, p. 3–21.

¹⁵ Article 69 (2), Décision n° 1/2003 du Comité mixte CE-Andorre.

¹⁶ Tels qu'en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications.

compétence exclusive de l'UE en matière de négociation extérieure ne découle pas seulement des Traités (comme en matière commerciale ou monétaire), mais du degré d'harmonisation de la matière au sein du marché intérieur, conformément à une jurisprudence bien établie¹⁷:

*« Chaque fois que, pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le Traité, la communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, **les Etats membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles** ;*

Qu'en effet, au fur et à mesure de l'instauration de ces règles communes, la communauté seule est en mesure d'assumer et d'exécuter, avec effet pour l'ensemble du domaine d'application de l'ordre juridique communautaire, les engagements contractés à l'égard d'Etats tiers ;

Qu'il résulte du rapprochement de ces dispositions que, dans la mesure où des règles communautaires sont arrêtées pour réaliser les buts du traité, les Etats membres ne peuvent, hors du cadre des institutions communes, prendre des engagements susceptibles d'affecter lesdites règles ou d'en altérer la portée » (soulignement et soulignements ajoutés).

- (29) C'est sur cette base que la Commission a dessaisi les Etats membres de toute possibilité de faire évoluer leurs accords bilatéraux en matière de trafic aérien, interdiction confirmée par la Cour¹⁸. De la même façon, il est probable qu'une partie des conventions particulières entre Andorre et un Etat membre sont intervenues à une époque où le champ du droit européen harmonisé était plus limité et dans des matières qui - au moins pour une part - sont entretemps devenues des matières harmonisées, faisant naître une compétence exclusive de l'UE. Dès lors, elles ne pourraient plus être actualisées par simple accord bilatéral entre Andorre et l'Etat membre en question puisque ce dernier ne peut plus contracter avec un pays tiers dans un champ harmonisé.
- (30) **La Principauté n'est donc déjà plus étrangère au respect et à l'application du droit de l'UE, ce qui conduit à nuancer la menace du « tout ou rien »** brandie par la Commission européenne et le Gouvernement andorran en l'absence d'accord d'association : le point de départ de la relation entre l'Union et Andorre n'est pas une page blanche mais bien une somme importante et dynamique d'accords sectoriels couvrant des pans importants, y compris dans des domaines de pure souveraineté¹⁹, complétés par des accords bilatéraux avec certains Etats membres ayant pour partie le même effet²⁰.
- (31) **Des spécificités d'un accord d'association.** Pour autant, cette situation singulière reste encore éloignée de la notion d'acquis communautaire telle que développée par la CJUE²¹. Le choix de souscrire à certaines dispositions des traités ou de sélectionner les secteurs dans lesquels la jurisprudence européenne est un fondement légalement admissible, ne correspond pas à l'esprit de l'intégration européenne. Or, cet esprit préside également aux accords d'association fondés

¹⁷ CJUE, 31 mars 1971, *AETR*, Aff. 22-70, paras. 16, 18 et 22 ([lien](#)).

¹⁸ Voir Communiqué de Presse n°89/02 du 5 Novembre 2002, « *La Cour de justice éclaire par ces arrêts la répartition de compétences en matière de conclusion d'accords internationaux de transport aérien* » ([lien](#)).

¹⁹ Voir ANNEXE 1.

²⁰ Voir ANNEXE 2.

²¹ CJUE, 13 octobre 1992, *Portugal et Espagne c. Conseil*, Aff. C-63/90 et C-67/90 ([lien](#)).

sur une convergence règlementaire autour de la reprise de l'acquis qui ne laisse guère de place au *cherry picking* juridique.

- (32) Dans le cadre du rapprochement économique et juridique envisagé entre la Principauté d'Andorre et l'Union européenne sous la forme d'un « Accord d'association²² », c'est bien **le droit tel qu'issu des différents traités UE et du droit dérivé de l'UE qui devra être appliqué par Andorre, dans les seules limites des adaptations sectorielles explicitement concédées par l'Accord tel que négocié avec l'Union.**
- (33) Sans préjudice des incompatibilités éventuelles entre droit andorran et droit de l'Union qui renvoient à la nécessité d'une révision préalable de certaines règles juridiques secondaires et feront l'objet sur le fond de développements plus précis dans les sections suivantes, il s'agira d'une transposition du droit de l'UE en droit andorran, d'une ampleur sans précédent, dès lors que le système moniste andorran confère une applicabilité directe du droit de l'UE une fois l'Accord ratifié.
- (34) Au vu de ce qui précède, il semble que la situation juridique découlant d'un éventuel Accord d'association avec l'UE pourrait entraîner un enclavement juridique de la Principauté à l'intérieur de ses propres frontières : une fois un tel Accord ratifié, sans préjudice de son histoire constitutionnelle, de ses principes, et de sa souveraineté, le droit de l'UE ayant été en grande partie transposé en droit andorran, la place de ce dernier sera réduite à une somme de spécificités et de dérogations explicitement autorisées par ledit Accord d'association, le plus souvent pour une durée limitée ou sous réserve d'un examen périodique.
- (35) Cela tient en particulier à la conception que l'UE a de la primauté de son propre droit, de la compétence exclusive de la CJUE pour l'interpréter et de la cohérence de l'acquis dont la reprise en tout ou partie est l'objet d'un accord d'association.
- (36) ***Des conséquences de l'Accord sur les prérogatives du Tribunal Constitutionnel en matière de traités internationaux.*** Comme déjà abordé, la Constitution reconnaît au Tribunal Constitutionnel, à l'article 98 b) un contrôle a priori via les demandes d'avis préalable sur la constitutionnalité des traités internationaux.
- (37) Il semble toutefois important de souligner que la conclusion de l'Accord **aurait un impact sur le champ d'application de la procédure de signature et de ratification des traités internationaux posée dans la Constitution andorranne.** En effet, les accords internationaux qui relèvent de la compétence exclusive de l'UE n'ont pas besoin d'être ratifiés par les Etats membres²³ et ne requièrent que le consentement du Parlement européen avant que le Conseil ne soit autorisé à conclure l'accord. Ces compétences exclusives, listées au sein de l'Article 3 du TFUE, concernent par ailleurs des domaines variés tels que : i) l'Union douanière; ii) l'établissement de règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur; iii) la politique monétaire; iv) la conservation des ressources biologiques de la mer; v) la politique commerciale commune. Une fois ces accords internationaux négociés et ratifiés par l'UE, ils sont naturellement transposés dans l'acquis. Il en sera de même pour les Etats associés.

²² Accord d'association entre l'UE et Monaco, Andorre et Saint-Marin.

²³ EUR-Lex, Glossaire « *Processus de ratification* » ([lien](#)).

- (38) A ce titre, l'Article 5a du Protocole Andorre confirme cette approche en ce qui concerne les **mesures de mise en œuvre de la politique commerciale commune** :

« 2. L'Andorre applique directement toutes les obligations découlant des accords internationaux conclus par :

a) l'Union européenne ;

b) les États Membres de l'Union européenne agissant au nom de l'Union européenne ; ou

c) les États Membres de l'Union européenne et l'Union européenne agissant conjointement ;

pour autant que ces obligations concernent le commerce de marchandises entre l'Union européenne et les pays tiers » (surlignement ajouté).

- (39) Concrètement, si l'Accord est ratifié, **les traités internationaux relevant de ces domaines, une fois transposés dans l'acquis communautaire, pourront s'imposer par ce biais à Andorre**. Dans une telle situation, le Tribunal Constitutionnel n'aura alors plus voix au chapitre et ne pourra donc plus être saisi, tel qu'il pourrait l'être, préalablement à la ratification du même accord par Andorre comme Etat tiers. En vertu de l'Accord, les traités internationaux conclus par l'UE et transposés dans l'acquis deviendraient donc opposables en droit interne, sans pouvoir se voir opposer un contrôle de constitutionnalité. A nouveau, cela souligne l'intérêt d'un contrôle préalable par le Tribunal Constitutionnel de la conformité de l'Accord avec la Constitution.

- (40) **Des conséquences sur les prérogatives du Conseil Général**. La Constitution d'Andorre, dans son Chapitre III, Article 64 f) sur les traités internationaux explique que le Conseil Général approuve, « à la majorité absolue de ses membres, les traités internationaux (...) qui établissent ou modifient des dispositions de nature législative ou qui obligent le Conseil Général à modifier la législation existante pour leur exécution » (soulignements ajoutés).

- (41) Comme expliqué dans le paragraphe précédent, une fois l'Accord ratifié, les traités internationaux conclus par l'UE au titre de ses compétences exclusives seront directement intégrés à la législation de la Principauté. Le Conseil Général sera ensuite potentiellement dans l'obligation de modifier sa législation existante pour assurer de la bonne exécution des traités en question et cela sans pouvoir, évidemment, approuver au préalable ces traités.

- (42) Ainsi, la ratification de l'Accord implique que le Tribunal Constitutionnel et le Conseil Général de la Principauté se retrouveront liés par des accords internationaux négociés par l'UE et transposés dans l'acquis sans avoir pu exercer leurs prérogatives constitutionnelles à cet égard.

- (43) **Des conventions bilatérales et trilatérales d'Andorre**. Comme indiqué, la relation entre Andorre et l'UE est loin d'être une page blanche, tant par son ancrage géographique que par la place particulière qu'occupent les coprinces français et espagnol au sein de sa Constitution. De nombreux accords bilatéraux entre Andorre et les Etats membres, et plus particulièrement entre la France et l'Espagne existent déjà.

- (44) A ce titre, la Constitution d'Andorre dans sa première disposition additionnelle souligne justement la particularité de ces relations avec les Etats membres voisins : « la Constitution donne mandat au Conseil Général et au Gouvernement pour que, en association avec les Coprinces, ils proposent des négociations aux Gouvernements d'Espagne et de France pour la signature d'un Traité International Trilatéral en vue de définir le cadre des relations avec les deux Etats

voisins, sur la base du respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de l'Andorre » (soulignements ajoutés).

- (45) La Principauté, de façon naturelle au regard de ses liens étroits avec ces deux pays, a donc conclu des traités bilatéraux/trilatéraux avec la France et l'Espagne couvrant un nombre important de matières. Ces conventions prévoient l'alignement de certaines réglementations andorranes sur des réglementations françaises ou espagnoles, sur des sujets variés tels que la liberté de circulation des personnes²⁴, la sécurité sociale²⁵, la fiscalité²⁶ le climat et l'environnement²⁷ ou encore l'éducation.
- (46) Par ailleurs, ces conventions permettent dans certains cas aux ressortissants des pays concernés de bénéficier d'un régime plus favorable. Un exemple particulièrement pertinent est l'accord conclu en 2000 par Andorre avec la France et l'Espagne portant sur l'entrée, la circulation, le séjour et l'établissement des ressortissants²⁸.
- (47) Cet accord, dont les effets sont détaillés *infra* (voir section 2), confère aux ressortissants français et espagnols des droits largement équivalents à ceux des ressortissants andorrans, notamment ceux d'exercer une activité professionnelle salariée (article 7 alinéa 1), voire une activité non salariée au-delà d'une certaine durée de résidence, participer au capital des sociétés commerciales andorranes et exercer des fonctions d'administration ou de représentation de ces dernières (article 7 alinéa 2).
- (48) Dès lors, l'existence de ces accords particuliers doit être prise en compte dans l'analyse de la conformité du droit andorran au principe de non-discrimination, et notamment de la non-discrimination entre les citoyens de l'UE. Cet élément constitue un pilier central du droit de l'UE: l'article 18 du TFUE prévoit en ce sens, dans le domaine d'application des traités, l'interdiction de toute discrimination en raison de la nationalité. Cela signifie que la Principauté ne pourra donc plus attribuer de régimes différenciés/privilégiés aux Français ou aux Espagnols (ces éléments seront davantage détaillés dans la section 2.2.4). Il convient donc de bien garder à l'esprit que la première disposition additionnelle de la Constitution ne pourra plus donner lieu à la signature de conventions tripartites octroyant des dérogations plus favorables aux ressortissants de ces deux pays voisins.

1.1.4 Conclusion

- (49) En somme, l'ordre juridique andorran instaure un modèle moniste qui permet l'incorporation systématique des normes internationales ratifiées par le Gouvernement dès leur publication.

²⁴ Décret n° 2003-739 du 30 juillet 2003 portant publication de la convention entre la République française, le Royaume d'Espagne et la Principauté d'Andorre relative à l'entrée, à la circulation, au séjour et à l'établissement de leurs ressortissants, signée à Bruxelles le 4 décembre 2000 ([lien](#)).

²⁵ Décret n°2003-489 du 4 juin 2003 portant publication de la Convention de sécurité sociale entre la République Française et la Principauté d'Andorre ([lien](#))

²⁶ Décret n° 2015-878 du 17 juillet 2015 portant publication de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu ([lien](#)).

²⁷ Décret n° 2015-1188 du 25 septembre 2015 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la gestion commune de la ressource en eau dans le bassin hydrographique des sources de l'Ariège ([lien](#)).

²⁸ *Ibid.*, Décret n° 2003-739 du 30 juillet 2003.

L'Accord aura de ce fait des conséquences directes sur certaines dispositions figurant dans les conventions bilatérales et trilatérales conclues par Andorre avec des Etats, membres de l'UE.

- (50) Une fois les normes de l'UE incorporées, le Tribunal constitutionnel ne pourra pas exercer de contrôle de conventionnalité, conformément à sa propre jurisprudence. Ce dernier perdra également son pouvoir de contrôle sur les accords internationaux qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union et qui s'ajouteront naturellement à l'acquis à chacune de leurs modifications.
- (51) En outre, dans le cas d'un différend entre l'Union et Andorre dans l'interprétation et la mise en œuvre des dispositions de l'Accord, Andorre dépendra de et devra se soumettre à l'interprétation conforme de la CJUE, sur toute notion du droit de l'UE, quelles que soient les déclarations unilatérales faites par le Gouvernement lors de l'Accord. *In fine*, Andorre pourrait être contrainte de modifier sa constitution afin de se conformer au droit européen, qui a vocation à primer sur le droit national des Etats membres et des Etats associés.

Dès lors, il semble d'autant plus indispensable pour les citoyens andorrans que leur Tribunal constitutionnel exerce un **examen préalable sur un accord qui aurait des effets systémiques tant en raison de son ampleur avec la reprise de l'acquis européen et de ses évolutions, que de son impact en terme de souveraineté par la transfert de certaines prérogatives au profit de la CJUE.**

1.2 Contrôle par la CJUE du droit de l'UE et des accords internationaux liant l'UE

1.2.1 Contrôle par la CJUE de la conformité des accords internationaux avec le droit de l'UE

- (52) **De la conformité des accords avec le droit de l'UE.** Comme indiqué dans l'article 19 du TUE, la CJUE « assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités²⁹ ». Sans préjudice des compétences qui lui sont confiées pour sanctionner une mauvaise application du droit de l'UE vis-à-vis de ses Etats membres, elle est donc compétente pour son interprétation en toute circonstance.
- (53) En outre, selon l'article 267 du TFUE, « la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel a) sur l'interprétation des traités ; b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union³⁰ » (soulignement ajouté).
- (54) En conséquence, pour éviter tout conflit de norme, selon l'article 218(11) du TFUE, un accord international ne peut entrer en vigueur que s'il est compatible avec le droit de l'Union et reconnu comme tel par la CJUE : « Un Etat membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités. En cas d'avis négatif de la Cour, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités³¹ » (soulignement ajouté).
- (55) Il ressort de ce qui précède que la **Cour est compétente à tout moment, ex ante** (avant son entrée en vigueur) **comme ex post** (un recours en annulation ou question préjudicielle), pour apprécier si un accord international conclu par l'Union est compatible avec les traités et avec les

²⁹ Article 19 TUE.

³⁰ Article 267 TFUE.

³¹ Article 218 TFUE.

règles de droit international qui lient l'Union³². Il s'agit là d'une asymétrie importante par rapport au Tribunal constitutionnel qui ne peut contrôler la compatibilité de l'Accord à la Constitution *qu'ex ante*.

- (56) Concrètement, cela signifie que **les dérogations accordées à Andorre par l'UE, pour aboutir à un accord, devront être compatibles avec le droit de l'UE**. Cette conformité pourra le cas échéant **faire l'objet d'un contrôle préalable par la CJUE**, notamment au regard des libertés fondamentales du marché intérieur.
- (57) En outre, quand bien même ce contrôle préalable n'aurait pas eu lieu, la CJUE restera compétente pour contrôler et le cas échéant sanctionner les contradictions entre des dérogations accordées à Andorre et le droit de l'UE.

1.2.2 Contrôle du respect des accords UE/pays tiers

- (58) La Cour admet qu'un « accord international, prévoyant la création d'une juridiction chargée de l'interprétation de ses dispositions et dont les décisions lient l'Union, est, en principe, compatible avec le droit de l'Union » et que « le droit de l'Union ne s'oppose ni à la création d'un tribunal, d'un tribunal d'appel ni, ultérieurement, d'un tribunal multilatéral des investissements »³³ (soulignements ajoutés).
- (59) En effet, la compétence de l'Union en matière de relations internationales et sa capacité à conclure des accords internationaux comportent nécessairement la faculté de se soumettre aux décisions d'une juridiction créée ou désignée en vertu de tels accords, pour ce qui concerne l'interprétation et l'application de leurs dispositions³⁴.
- (60) Pour autant, selon l'avis 1/00 du 18 avril 2002 aux points 12 et 13³⁵, la préservation de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire suppose, d'une part, que les compétences de l'UE et de ses institutions, telles qu'elles sont conçues dans le traité, ne soient pas dénaturées et que le mécanisme de résolution des litiges n'ait pas pour effet d'imposer à l'Union et à ses institutions, dans l'exercice de leurs compétences internes, une interprétation déterminée des règles du droit de l'Union.
- (61) Ainsi, la CJUE a pu donner des avis favorables³⁶ à l'établissement, par des accords internationaux, de systèmes juridictionnels destinés, à résoudre des litiges relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions des accords en question, dès lors que ces systèmes n'affectaient pas la compétence des juridictions des États membres en matière d'interprétation et d'application du droit de l'Union.
- (62) Plus particulièrement, la Cour a indiqué dans son avis 2/13³⁷ que l'intervention des organes investis de pouvoirs décisionnels par la Convention Européenne des Droits de l'Homme (« CEDH »), ne doit pas avoir pour effet d'imposer une interprétation spécifique du droit de l'Union à l'Union et à ses institutions dans l'exercice de leurs compétences internes.

³² CJCE, Avis 1/75 du 11 novembre 1975, para. 1361 ([lien](#)).

³³ CJUE, Avis 1/17 du 29 janvier 2019, para. 184 ([lien](#)).

³⁴ CJUE, Avis 1/91 du 14 décembre 1991, para. 40 et 70 ([lien](#)).

³⁵ CJUE, Avis 1/00 du 18 avril 2002 ([lien](#)).

³⁶ CJUE, Avis 1/09 du 8 mars 2011, para. 74 ([lien](#)).

³⁷ CJUE, Avis 2/13 du 18 décembre 2014 ([lien](#)).

- (63) **De la compétence exclusive de la CJUE.** Le préambule de l'Accord indique : « *Conscients qu'il est nécessaire, en vue de garantir le bon fonctionnement du présent accord et le plein respect du droit, d'établir un cadre institutionnel adapté, comprenant notamment un forum de dialogue entre les parties, **des procédures relatives à la surveillance et au règlement des différends, et la compétence exclusive de la Cour de Justice de l'Union afin d'assurer l'interprétation et l'application uniformes des règles du marché intérieur de l'association*** » (surlignement ajouté).
- (64) Le présent Accord lève ainsi tout doute quant à la compétence de la CJUE en ce qui concerne sa capacité à interpréter les dispositions dudit Accord au regard du droit de l'Union, voire de toute question liée au bon fonctionnement du « marché intérieur de l'association ». Ceci confirme la pratique désormais constante de l'UE de prévoir dans ses accords internationaux l'existence de mécanisme de règlement des différends qui renvoie à la compétence de la CJUE sur l'interprétation de l'acquis y compris dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord³⁸.
- 1.2.3 Contrôle du respect de l'Accord par la CJUE
- (65) La lecture de l'Accord nous informe sur le **rôle prépondérant de la CJUE dans le contrôle de son respect**. En effet, cette dernière est à la fois compétente en matière de règlement des différends entre les Parties, mais aussi pour contrôler la légalité des actes adoptés dans le cadre de l'Accord via les voies de recours ouvertes auprès d'elle.
- (66) **Le règlement des différends entre parties associées.** Le Chapitre V de l'Accord prévoit plusieurs modalités relativement similaires aux accords d'association antérieurs quant au règlement des différends sur l'interprétation et l'application de l'Accord.
- (67) En cas de difficulté, une première phase de conciliation entre les Parties est tout d'abord prévue, afin qu'elles trouvent un terrain d'entente. Si le désaccord persiste, Andorre ou l'Union pourra saisir par écrit un **comité mixte**, sous réserve d'en informer au préalable l'autre Partie. Pour rappel, l'Accord indique à l'Article VII.1.2. que les comités mixtes, composés des représentants des Parties, sont **chargés de veiller à la mise en œuvre effective et au bon fonctionnement des dispositions de l'Accord**. Ils peuvent échanger sur tout point de l'Accord soulevant une difficulté d'application ou d'interprétation évoquée par l'une des Parties³⁹. Dans le cadre de cette procédure, le comité mixte se réunira alors sans délais et dans tous les cas au plus tard deux mois après avoir été saisi, dans l'objectif de trouver une solution conforme à l'Accord.
- (68) Dans un scénario où le comité ne parviendrait pas à trouver de solution à l'expiration d'un délai de six mois à partir de la date de la première réunion, chaque Partie pourra alors saisir la CJUE. Cette dernière dispose donc de la **compétence exclusive pour interpréter « aux fins de leur mise en œuvre de leur application, les dispositions du présent accord**⁴⁰» (surlignement ajouté).

³⁸ Les accords d'association précédemment conclus entre l'Union européenne et l'Ukraine, la Géorgie et la République Moldavie accordaient déjà une compétence exclusive à la CJUE pour interpréter toutes les dispositions relevant du droit de l'Union européenne. « *lorsqu'un différend soulève une question concernant l'interprétation d'une disposition du droit de l'UE [...], le groupe spécial d'arbitrage ne statue pas sur la question, mais demande à la Cour de justice de l'Union européenne de se prononcer.* » conformément aux articles 322 de l'accord UE-Ukraine, 267 de l'accord UE-Géorgie et 403 de l'accord UE-Moldavie.

³⁹ Les comités mixtes sont à distinguer du Comité d'association qui, conformément à l'Article VII.1.1 de l'Accord peut examiner toute question générale commune à l'UE et aux Etats associés relevant du présent Accord.

⁴⁰ Article VII.V.2(3) de l'Accord-Cadre.

- (69) La mise en œuvre d'une décision de la Cour est ensuite décidée au sein d'un comité mixte qui dispose de 12 mois pour ce faire⁴¹. S'il ne parvient pas à régler le différend, il peut adopter des mesures de compensation pour l'application incorrecte alléguée de l'Accord.
- (70) Si le comité mixte n'adopte pas de mesure, la Partie alléguant l'application incorrecte de l'Accord peut prendre des mesures de compensation allant jusqu'à la suspension de tout ou partie de l'Accord afin de remédier à un déséquilibre éventuel. Le champ d'application et la durée de ces mesures sont en revanche limités à ce qui est strictement indispensable pour remédier à la situation et apporter le moins de perturbations possibles au fonctionnement de l'Accord⁴².
- (71) Dans un délai de trois mois suivant l'adoption de telles mesures, en l'absence de décision du comité mixte, chaque Partie peut soumettre à l'arbitrage la question relative à la proportionnalité de ces mesures. Toutefois, aucune question d'interprétation des dispositions de l'Accord ne peut être traitée dans le cadre de la procédure d'arbitrage. La sentence arbitrale sera ensuite contraignante pour les Parties⁴³.
- (72) Enfin, il convient de souligner ici que l'Article VII.III.2 intitulé « *Interprétation uniforme* » indique que la **jurisprudence de la CJUE deviendra la seule référence autorisée pour l'interprétation et l'application des dispositions de l'Accord et les actes juridiques de l'UE qui y sont mentionnés**⁴⁴. Les comités mixtes seront également tenus de procéder à l'examen de l'évolution de la jurisprudence de la Cour afin d'identifier et d'éviter tout cas de divergence éventuelle entre l'ordre juridique andorran et une décision de celle-ci.
- (73) Il découle de ces éléments que l'Accord imposera, même en l'absence de candidature à l'adhésion, **une forte subordination au droit de l'UE sous l'effet cumulé de l'adaptation au gré de la jurisprudence de la CJUE et de la compétence exclusive de cette dernière** pour son interprétation, fut-ce dans le cadre des mécanismes bilatéraux de règlement des différends.
- (74) **Le contrôle de légalité des actes juridiques adoptés dans le cadre de l'Accord.** De la même manière que l'article 263 TFUE qui consacre la compétence de la CJUE pour contrôler la légalité des actes législatifs adoptés par les institutions de l'UE, l'Article VII.V.3 prévoit que toute question concernant la légalité des actes juridiques adoptés par les institutions, organes ou organismes de l'UE dans le cadre de l'Accord relève de « **la compétence exclusive de la Cour de Justice** » (soulignement et surlignement ajouté).
- (75) La CJUE exercera son contrôle par l'intermédiaire des voies de recours existant auprès d'elle et dont les arrêts rendus auront force obligatoire⁴⁵. L'Article VII.V.3. de l'Accord précise ainsi que les actes juridiques adoptés par les institutions, organes ou organismes de l'Union adressés à la Principauté d'Andorre ou à toute personne physique ou morale domiciliée ou installée sur son territoire, pourront faire l'objet d'un **recours direct auprès de la CJUE**. De même, l'Accord prévoit que ces derniers pourront, à l'occasion d'un litige mettant en cause un de ces actes, invoquer l'inapplicabilité de cet acte devant la CJUE.

⁴¹ Article VII.V.2(5) de l'Accord-Cadre.

⁴² Article VII.V.2(7) de l'Accord-Cadre.

⁴³ Article VII.V.2(8) de l'Accord-Cadre.

⁴⁴ Article VII.III.2. de l'Accord-Cadre.

⁴⁵ Article VII.V.8. (1) de l'Accord-Cadre.

(76) Les juridictions des Parties pourront également saisir la Cour au titre d'un renvoi préjudiciel⁴⁶ lorsque, à l'occasion d'une affaire pendante devant cette juridiction, se posera une question ayant trait à l'interprétation ou à la validité d'un acte adopté par les institutions de l'UE dans le cadre de l'Accord.

(77) Par ailleurs, la possibilité est prévue pour chaque Etat associé, ainsi que pour les personnes physiques ou morales domiciliées ou installées sur leurs territoires, dans le cadre de l'Accord, de saisir la CJUE d'un recours en carence⁴⁷ ou d'un recours en matière de responsabilité non contractuelle⁴⁸.

1.2.4 Conclusion

(78) En somme, la CJUE est compétente tant *ex ante* qu'*ex post* pour apprécier la conformité avec le droit de l'UE d'un accord international entre l'Union et un pays tiers et le respect dudit Accord par le pays tiers. Le contrôle *ex ante* de conformité au droit de l'UE pourra notamment s'appliquer aux dérogations accordées à Andorre.

(79) Concernant les conditions de mise en œuvre de l'Accord, la Cour occupe un rôle central pour l'interprétation et l'applicabilité du droit de l'UE, que ce soit dans le cadre du règlement des différends qu'à l'occasion du contrôle de légalité des actes adoptés.

(80) Cela signifie que la perte de souveraineté juridique pour la Principauté qu'implique l'Accord ne s'arrêtera pas aux contours de l'acquis repris dans l'Accord tel que connu à cette date. Il s'agira en effet d'un changement d'une ampleur sans précédent et continue, puisqu'en sus de la tradition moniste andorrane où le droit de l'UE sera directement transposé, **l'Accord imposera également, par ses dispositions institutionnelles, la prise en compte de la jurisprudence actualisée de la Cour et une mise en conformité « dynamique » de la législation andorrane.**

1.3 Spécificités de l'acquis communautaire

1.3.1 Caractère cohérent, intégré et dynamique de l'acquis

(81) L'acquis communautaire désigne l'ensemble des « *règles, normes, politiques et pratiques de l'Union*⁴⁹ » qui lient les Etats membres. Il comprend plus précisément⁵⁰ :

- la teneur, les principes et les objectifs politiques des traités ;
- la législation adoptée en application des traités et la jurisprudence de la CJUE ;
- les déclarations et les résolutions adoptées par l'UE ;
- les actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que les mesures convenues dans le cadre de la justice et des affaires intérieures ; et

⁴⁶ Article VII.V.6. de l'Accord-Cadre.

⁴⁷ Article VII.V.4. de l'Accord-Cadre.

⁴⁸ Article VII.V.5. de l'Accord-Cadre.

⁴⁹ Article 3, paragraphe 1, du Règlement (UE) 2021/1529 du Parlement européen et du Conseil du 15 septembre 2021 instituant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III), JOUE L 330 du 20 septembre 2021, p. 1 ([lien](#)).

- les accords internationaux conclus par l'UE et ceux conclus par les Etats membres entre eux dans le domaine des activités de l'Union.

- (82) Pour faciliter la convergence des législations nationales avec l'acquis communautaire, ce dernier est plus concrètement divisé en 35 chapitres⁵¹. À cet égard, notons que les quatre premiers chapitres correspondent aux libertés de circulation, dans l'ordre : libre circulation des marchandises, libre circulation des travailleurs, droit d'établissement et libre prestation de services, et enfin libre circulation des capitaux.
- (83) L'acquis est en constante évolution. Autrement dit, respecter l'acquis implique de reprendre à son compte l'ensemble de la législation de l'Union, en stock et en flux. Il s'applique comme un tout cohérent, comprenant à la fois les textes de base, mais aussi l'ensemble des dispositions de mise en œuvre comme les règlements d'exécution de la Commission et les actes délégués, objets d'une interprétation évolutive faite par la Cour. Dans ce cadre, les actes/instruments juridiques qui composent l'acquis ne peuvent pas faire l'objet d'un quelconque « *pick and choose* » sur les règles à appliquer. L'acquis est ainsi « totipotent » : une fois repris, son respect doit être assuré en son entier, transformant ainsi progressivement mais sûrement l'ordre juridique national aligné sur l'ordre juridique de l'UE.
- (84) **Ainsi, la reprise de l'acquis, plus qu'un changement de dimension, induit un changement de nature tant de la relation avec l'UE que de l'ordre juridique national concerné.**

1.3.2 Reprise de l'acquis dans l'Accord

- (85) Il n'est pas nécessaire pour l'Union de désigner *a priori* l'adhésion comme but ultime pour considérer que le resserrement des liens avec un pays tiers européen et voisin de l'UE comme impliquant une convergence totale, terme diplomatique pour désigner en fait un alignement sur l'acquis. L'UE applique ainsi vis-à-vis des pays tiers ni plus ni moins la même méthode que celle que Jean Monnet avait définie pour les Etats membres : ne pas nommer le but ultime, avancer par petit pas, mais en resserrant sans cesse les liens.
- (86) Au cours des dernières années, la négociation de l'Accord indiquait déjà l'importance des enjeux de la reprise de l'acquis par les institutions. Le Conseil de l'UE, dans ses conclusions de 2014⁵², saluait les initiatives d'Andorre, de Monaco et de Saint-Marin « visant à rapprocher leurs législations respectives de l'acquis de l'UE et à renforcer leurs capacités administratives⁵³ » (soulignement et surlignement ajouté). En 2018, le Conseil de l'UE a réitéré que le renforcement de leurs capacités administratives et la coopération avec des partenaires contribueraient « **à l'adoption rapide de l'acquis pendant et après les négociations**⁵⁴ » (surlignement ajouté).
- (87) Le Parlement européen précisait quant à lui dans sa Recommandation du 13 mars 2019⁵⁵ qu'il fallait « *insister auprès de l'Andorre, de Monaco et de Saint-Marin sur l'importance de l'intégrité*

⁵² Conclusions du Conseil de l'UE du 16 décembre 2014 relatives à un marché unique élargi homogène et aux relations de l'UE avec les pays d'Europe occidentale non membres de l'UE, Session du Conseil Affaires générales ([lien](#)).

⁵³ *Ibid.*, para. 35.

⁵⁴ Conclusions du Conseil de l'UE du 11 décembre 2018 relatives à un marché intérieur élargi homogène et aux relations de l'UE avec les pays d'Europe occidentale non-membres de l'UE, para. 35 ([lien](#)).

⁵⁵ Recommandation du Parlement européen du 13 mars 2019 au Conseil, à la Commission et à la vice-présidente de la Commission/haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur l'accord d'association entre l'Union européenne et Monaco, l'Andorre et Saint-Marin (2018/2246(INI)), ([lien](#)).

et de l'homogénéité générales du marché intérieur et **du respect des aspects fondamentaux de chacune des quatre libertés** liées au marché intérieur; rappeler les mérites et les avantages économiques du plein accès au marché intérieur, y compris pour les biens et services, ainsi que la nécessité de préserver sur ce marché des conditions de concurrence équitables, et des fondations institutionnelles fortes, résilientes et efficaces dans l'intérêt de tous⁵⁶ » (soulignement et surlignement ajoutés).

- (88) Cette recommandation semble avoir bien été respectée. En effet, le préambule de l'Accord confirme la détermination d'Andorre de vouloir assurer sa participation au marché intérieur de l'Union « *comprenant notamment ses **quatre libertés indivisibles** : la **liberté de circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux**, sur la base des règles communes et des conditions de concurrence égales, tout en tenant compte de la situation particulière de chacun des Etats associés et en préservant leur indépendance et celle de leurs institutions.* » (soulignement et surlignement ajoutés).
- (89) A la lecture des Annexes de l'Accord, il est possible de prendre conscience de **l'ampleur des domaines concernés par la reprise de l'acquis** qui devra faire l'objet d'une transposition dynamique au sein de la législation andorrane, avec pour seule réserve certaines dérogations explicitement accordées par l'Accord dont la plupart sont temporaires. L'Accord implique ainsi une intégration de l'acquis du droit de l'Union dans de nombreux domaines dont, entre autres, les suivants :
- le droit de la propriété intellectuelle⁵⁷;
 - le droit de la concurrence⁵⁸;
 - la reconnaissance des qualifications professionnelles⁵⁹;
 - la sécurité sociale⁶⁰;
 - le domaine de l'énergie⁶¹;
 - les communications électroniques⁶² ;
 - l'environnement⁶³;
 - la législation sanitaire, phytosanitaire et relative au bien-être animal⁶⁴; et
 - le domaine de l'agriculture⁶⁵.

⁵⁶ *Ibid.*, para. 1, e).

⁵⁷ Annexe XVII de l'Accord-Cadre.

⁵⁸ Annexe XIV de l'Accord-Cadre.

⁵⁹ Annexe VII de l'Accord-Cadre.

⁶⁰ Annexe VI de l'Accord-Cadre.

⁶¹ Annexe IV de l'Accord-Cadre.

⁶² Annexe XI de l'Accord-Cadre.

⁶³ Annexe XX de l'Accord-Cadre.

⁶⁴ Annexe I de l'Accord-Cadre.

⁶⁵ Annexe XXIV de l'Accord-Cadre.

- (90) Au-delà de l'ampleur des domaines visés par la reprise de l'acquis, le contenu des Annexes de l'Accord indiquent qu'Andorre s'engage à intégrer dans son droit national les règlements et directives européennes mais aussi les règlements d'exécution et les actes délégués relatifs à la mise en œuvre de ces actes législatifs.
- (91) La reprise de ces paquets législatifs et réglementaires va considérablement bouleverser la législation du pays et nécessitera des adaptations conséquentes et substantielles dans les vingt-cinq domaines visés par les Annexes.
- (92) A titre d'exemple, l'**Annexe II sur « les réglementations techniques, les normes, les essais et la certification »** liste, dans un document long de 125 pages, les règlements, directives, règlements d'exécution et actes délégués qui s'imposeront à Andorre à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord ou, dans certains cas, d'ici deux ou trois ans. Ces réglementations et ces normes concernent aussi bien les jouets que les textiles, les appareils ménagers, les cosmétiques, les matériaux de constructions, les engrais etc. L'enjeu de ces normes est de permettre la libre circulation des produits et le coût d'opportunité de cette adaptation juridique dépend donc en partie de la capacité à développer des productions domestiques sur une grande échelle dans une gamme variée de produits.
- (93) Nous comprenons qu'Andorre fait déjà partiellement partie de l'Union douanière depuis la signature d'un accord avec l'Union européenne en 1990⁶⁶ et que celle-ci est censée couvrir l'ensemble des produits visés par les paragraphes 25 à 97 de la Nomenclature du Système Harmonisé⁶⁷ (ci-après la « **Nomenclature** »). Pour ces catégories de produits, Andorre est donc censée avoir déjà adapté sa législation nationale aux normes européennes en matière de réglementations techniques. Cependant, nous constatons qu'Andorre n'a vraisemblablement pas encore repris l'acquis pour certains des produits visés par la Nomenclature, notamment pour les engrais ou les cosmétiques qui bénéficieront d'une période d'adaptation transitoire de respectivement deux et trois ans pour intégrer l'acquis communautaire.
- (94) La reprise de l'acquis mentionnée au sein de l'Annexe II implique également l'extension de l'application des réglementations techniques et des normes européennes à de nouveaux produits comme par exemple le tabac, les boissons spiritueuses, mais aussi l'alignement sur les normes en matière de protection de l'environnement (par exemple en matière d'emballages et déchets d'emballages⁶⁸, de déchets d'équipements électriques et électroniques⁶⁹).
- (95) A ce titre, nous relevons à l'**Annexe I sur « la sécurité alimentaire, politique vétérinaire et phytosanitaire⁷⁰ »**, que les règles européennes relatives aux produits visés par les paragraphes 1 à 24 de la Nomenclature (animaux, lait, œufs, légumes, fruits, café, plantes etc.) devront aussi être intégrées au sein de la législation de la Principauté.
- (96) Enfin, l'Annexe XXIV sur « *l'agriculture* », secteur clé pour Andorre, constitue une illustration supplémentaire pertinente pour prendre pleinement conscience des conséquences majeures

⁶⁶ Accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la Principauté d'Andorre du 28 juin 1990 ([lien](#)).

⁶⁷ Nomenclature régie par la Convention sur le Système Harmonisé de désignation et de codification des marchandises, adoptée par l'Organisation Mondiale des Douanes et révisée annuellement ([lien](#)).

⁶⁸ Directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, JOUE L150, 14.6.2018, ([lien](#)).

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Annexe I de l'Accord-Cadre.

qu'implique la reprise de l'acquis. En effet, cette Annexe nous informe qu'Andorre s'engage à aligner sa législation sur celle de l'Union concernant notamment: le règlement relatif à la production biologique et l'étiquetage des produits biologiques⁷¹ ; le règlement concernant la définition, la désignation, la présentation et l'étiquetage des produits vitivinicoles aromatisés ⁷² ; le règlement relatif aux régimes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires,⁷³ mais aussi la majorité des règles du règlement sur l'organisation commune des marchés des produits agricoles⁷⁴.

- (97) Les exemples susmentionnés ne constituent bien évidemment qu'un bref aperçu des domaines et des règles visés par la reprise dynamique de l'acquis au sein des vingt-cinq Annexes de l'Accord, mais permettent toutefois de prendre conscience du bouleversement profond qu'implique l'intégration de ces règles européennes au sein de la législation andorrane.

1.3.3 Caractère limité et temporaire des dérogations à la reprise de l'acquis

- (98) Dans la dernière version disponible, l'Accord confirme **la pleine reprise de l'acquis** dans son principe et contenu⁷⁵; dans la méthode, elle doit être rapide et uniforme ; les contraintes liées à la taille de ces Etats sont présentées uniquement en termes de capacité administrative ou de surcoût budgétaire ; à ce titre, l'aide de l'UE est bien sûr envisagée, avec comme but d'aider ces Etats à faire entrer l'édredon de l'acquis dans leur valise juridico-institutionnelle. Enfin, bien qu'il s'avère nécessaire d'y ajouter un zeste de dérogations pour faire passer le tout, elles sont bien sûr plutôt d'ordre technique, et souvent temporaires ou révisables.

- (99) S'agissant de l'Accord, le Parlement dans sa Recommandation du 13 mars 2019 mentionnait à cet égard les adaptations et dérogations possibles en visant différents domaines de l'acquis et notamment la liberté d'établissement, pour lequel il précisait : « *examiner, à la lumière de la nécessité de concilier la liberté d'établissement envisagée dans le cadre de l'accord d'association et les dispositions nationales en Andorre, à Monaco et à Saint-Marin visant à préserver l'inclusion socio-économique de leurs citoyens, la possibilité de dérogations temporaires, fondées sur une évaluation des besoins réels des trois États, avec des clauses de réexamen, associées à des critères socio-économiques spécifiques pour chaque État négociateur et ajustées sur le calendrier nécessaire pour assurer, dans chaque État, au moyen d'une approche progressive, des conditions de concurrence véritablement équitables et une force concurrentielle adéquate pour les travailleurs et les entreprises, prendre acte du fait que, compte tenu de la faible*

⁷¹ Règlement (UE) n° 2018/848 du Parlement européen et du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil ([lien](#)).

⁷² Règlement (UE) n° 251/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 concernant la définition, la désignation, la présentation et l'étiquetage des produits vitivinicoles aromatisés ([lien](#)).

⁷³ Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux régimes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires ([lien](#)).

⁷⁴ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles ([lien](#)).

⁷⁵ C'est d'ailleurs ce qu'envisage le Conseil de l'UE indiquant en 2018 « *il importe d'établir un cadre institutionnel cohérent, efficace et effectif qui, notamment : [...] b) assure l'adoption dynamique de l'acquis de l'UE par les trois pays* », voir Conclusions du Conseil de l'UE du 11 décembre 2018 relatives à un marché intérieur élargi homogène et aux relations de l'UE avec les pays d'Europe occidentale non membres de l'UE, para. 37 ([lien](#)).

dimension territoriale de ces pays, l'impact des dérogations temporaires négociées sur l'acquis de l'Union serait négligeable⁷⁶ » (soulignement et surlignement ajoutés).

- (100) Le caractère **temporaire et sous réserve de réexamen des dérogations a bien été confirmé dans l'Accord**, notamment concernant les restrictions à la libre circulation des personnes (voir *infra* section 2.2), l'établissement d'une fiscalité minimale sur les biens de consommation y compris tabac et alcool (voir *infra* section 3.2) ou encore la libéralisation du secteur des télécommunications (voir *infra* section 5.1.2). De prime abord, ces dérogations peuvent paraître favorables à une transition progressive et adaptée aux particularités de la Principauté. Toutefois, sous couvert de cet argument de période « d'adaptation » il convient de bien garder à l'esprit **qu'il s'agit en réalité de dérogations temporaires**, au terme desquels Andorre devra achever de se conformer au droit de l'UE.
- (101) **Du renouvellement et modifications des dérogations. Les comités mixtes adoptent des décisions qui peuvent porter sur les modifications des protocoles Etats associés ou la mise à jour des Annexes à l'Accord comprenant notamment les dérogations.** Les décisions ainsi prises sont contraignantes pour les Parties qui prennent les mesures nécessaires pour assurer leur entrée en vigueur dans leur ordre juridique et leur application effective. Celles-ci doivent intervenir au plus tard à l'expiration d'une période de six mois suivant la date à laquelle le comité mixte correspondant a été saisi. Si les Parties ne parviennent pas à se mettre d'accord, la procédure de règlement des différends décrite ci-dessus interviendra.
- (102) Nous comprenons ici que les comités mixtes disposent d'un **pouvoir essentiel dans la mesure où ils sont habilités à modifier les Annexes et donc à prendre des décisions relatives au maintien ou au renouvellement des dérogations concédées par l'Accord**. Ainsi, suite à l'entrée en vigueur dudit Accord, le sort de ces dérogations sera en partie laissé aux mains de ces comités composés des « *représentants respectifs* » des Parties.
- 1.3.4 Place du principe de non-discrimination dans l'acquis
- (103) **L'article 4bis de l'Accord indique que toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite.** Cette disposition apparaît cohérente avec le droit de l'Union et notamment l'article 18 du TFUE qui prévoit en ce sens que « Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité ». À cet égard, la liberté de circulation et de séjour est garantie pour tout citoyen de l'Union à l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (« **Charte de l'UE** ») (soulignement et surlignement ajoutés).
- (104) Les conséquences de cette interdiction se répercutent dans l'ensemble du droit de l'UE. Le droit dérivé et la jurisprudence de la CJUE, précisent en effet que sont couvertes les discriminations directes ou indirectes, tant ostensibles que toutes formes dissimulées de discrimination qui, par l'application de critères neutres en apparence, aboutissent en fait au même résultat⁷⁷. Autrement dit, est interdite toute différence de traitement liée à la nationalité, peu importe le « *proxy* » utilisé

⁷⁶ Recommandation du Parlement européen du 13 mars 2019 au Conseil, à la Commission et à la vice-présidente de la Commission/haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur l'accord d'association entre l'Union européenne et Monaco, l'Andorre et Saint-Marin, point 1, h), ([lien](#)).

⁷⁷ S'agissant de la libre circulation de services, voir par exemple CJCE, 3 février 1982, , Aff. n°62 et 63/81, *Seco c. EVI*, para. 8 ([lien](#)); s'agissant de la libre circulation des travailleurs, voir par exemple CJCE, 12 février 1974, , Aff. 152/73, *Sotgiu c. Deutsche Bundespost*, para. 11 ([lien](#)) ou CJUE, 8 décembre 2022, , Aff. C-731/21, *GV c. Caisse nationale d'assurance pension*, para. 31 ([lien](#)).

pour justifier cette distinction, comme par exemple le lieu de résidence ou de l'établissement, ou l'adresse IP.

- (105) La diffusion et le renforcement de ce principe à travers l'acquis sont parfaitement illustrés par le règlement (UE) 2018/302 du 28 février 2018⁷⁸ qui « *vise à prévenir la discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients, y compris le blocage géographique injustifié, dans les transactions transfrontalières entre un professionnel et un client relatives à la vente de biens et à la prestation de services dans l'Union. Il cherche à remédier aux discriminations tant directes qu'indirectes.* » (soulignements ajoutés).
- (106) La directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006⁷⁹ précise également au considérant 94 s'agissant de la libre circulation des services que « *les discriminations sur la base de la nationalité du destinataire ou sur la base de la résidence nationale ou locale sont interdites. Il peut s'agir notamment de l'obligation imposée aux seuls ressortissants d'un autre État membre de fournir des documents originaux, des copies certifiées conformes, un certificat de nationalité ou des traductions officielles des documents, afin de pouvoir bénéficier d'un service ou de certains avantages tarifaires. Toutefois, l'interdiction des exigences discriminatoires ne devrait pas empêcher que des avantages, notamment tarifaires, puissent être réservés à certains destinataires s'ils sont fondés sur des critères objectifs et légitimes.* » (soulignement et surlignement ajoutés).
- (107) La directive 2004/38/CE du 29 avril 2004⁸⁰ 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 (« **directive 2004/38** ») relève au considérant 20 qu'« *En vertu de l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité, chaque citoyen de l'Union et les membres de sa famille séjournant dans un État membre sur la base de la présente directive devrait bénéficier, dans cet État membre, de l'égalité de traitement avec ses ressortissants dans les domaines d'application du traité, sous réserve des dispositions spécifiques figurant expressément dans le traité et le droit dérivé* » (soulignement ajouté).
- (108) Encore récemment, la CJUE a appliqué le principe de non-discrimination en matière de prestations sociales et a jugé contraire à la libre circulation des travailleurs la réglementation d'un État membre qui subordonne l'octroi d'une pension de survie au partenaire survivant à l'inscription préalable du partenariat dans un répertoire de l'État d'accueil, alors que le partenariat avait été valablement conclu et inscrit dans un autre État membre⁸¹.

⁷⁸ Règlement (UE) 2018/302 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2018 visant à contrer le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur, et modifiant les règlements (CE) n° 2006/2004 et (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE, JOUE L 601 du 2 mars 2018, p. 1 ([lien](#)).

⁷⁹ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JOUE L 376 du 27 décembre 2006, p. 36 ([lien](#)).

⁸⁰ 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, JOUE L 158 du 30 avril 2004, p. 77 ([lien](#)).

⁸¹ CJUE, 8 décembre 2022, *GV / Caisse nationale d'assurance pension*, Aff. C-731/21 ([lien](#)).

1.3.5 Conclusion

- (109) Il ressort de ce qui précède qu'une des principales spécificités d'un accord d'association tient à la reprise de tout ou partie de l'acquis communautaire. En effet, par ses caractéristiques propres, de cohérence, de globalité, son caractère dynamique, lui-même nourri par la jurisprudence de la CJUE, seule autorisée à l'interpréter, l'acquis une fois transposé en droit andorran aura pour effet de bouleverser la hiérarchie des normes établie par la Constitution. La souveraineté juridique qui en découle sera considérablement réduite.
- (110) En outre, l'acquis n'est pas seulement porteur de normes, mais aussi de principes fondamentaux de l'Union, dont le principe de non-discrimination fondée sur la nationalité. Ancré dans l'ADN juridique de l'UE, ce principe fait l'objet d'une interprétation stricte. Ainsi les régimes dérogatoires fondés sur la nationalité dont bénéficient certains ressortissants français, espagnols ou encore portugais ne pourront a priori plus être totalement maintenus dans la durée. S'ils le sont, il est peu probable qu'ils survivent à un recours devant la Cour de justice.
- (111) Dans ce contexte, et même si les caractéristiques particulières du pays (taille, liens avec les pays voisins) permettent d'envisager certaines dérogations à ce principe, celles-ci sont limitées et temporaires. Au regard des effets systémiques de l'Accord tel que mis en évidence par la présente section, il importe de détailler ses effets sur l'un des piliers du marché intérieur : la libre circulation des personnes et des travailleurs.

2. LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES ET DES TRAVAILLEURS

2.1 Non-discrimination et principes d'accès posés dans la Constitution

- (112) L'Article premier de l'Accord consacre la participation d'Andorre au Marché Intérieur de l'Union, celui-ci comprenant la libre circulation des personnes, première liberté fondamentale citée.
- (113) Le principe général de non-discrimination évoqué *supra* (cf. articles 18 du TFUE et 4bis de l'Accord) est étendu, s'agissant des travailleurs, par l'article 45 du TFUE: « *La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.* » (soulignement ajouté). L'Accord reprend explicitement cette disposition au Chapitre II de la Partie II consacré à la libre circulation des personnes⁸².
- (114) A Andorre, la Constitution consacre un droit de libre circulation et de choix de résidence pour les citoyens andorrans et les étrangers « *légalement établis* » à son article 21 :
- « 1. *Toute personne a le droit de circuler librement sur le territoire national, ainsi que d'entrer et de sortir du pays, dans les conditions prévues par la loi.*
2. *Les nationaux et les étrangers légalement établis ont le droit de fixer librement leur résidence sur le territoire de la Principauté. ».*
- (115) Une limite au droit de résidence est cependant posée à l'article 22 de la Constitution qui prévoit que : « *Le non renouvellement de la qualité de résident ou l'expulsion de la personne légalement établie en Andorre ne peuvent être autorisés que dans les cas et selon les conditions prévues par la loi et, en application d'une décision judiciaire définitive si la personne a exercé son droit de recours devant une juridiction. ».*
- (116) De plus, l'article 39, alinéa 2, de la Constitution permet aux « *étrangers qui résident légalement en Andorre* » d' « *exercer librement les droits et libertés reconnus au Chapitre III [du titre II]* » (soulignement ajouté), à savoir les droits fondamentaux de la personne et les libertés publiques, parmi lesquels figure notamment le droit pour les travailleurs et les chefs d'entreprise de « *défendre leurs intérêts économiques et sociaux* » (article 19).
- (117) En outre, l'article 29 de la Constitution indique que « *Toute personne a droit au travail, à la promotion sociale par le travail, à une rémunération suffisante pour assurer au travailleur et à sa famille une existence conforme à la dignité humaine. Elle a également droit à une limitation raisonnable de la journée de travail, au repos hebdomadaire et aux congés payés.* » (soulignements ajoutés). Contrairement aux dispositions du chapitre précédent à propos des droits politiques « des andorrans », ce chapitre de la Constitution sur les droits et principes économiques, sociaux et culturels, et en particulier cette disposition, semble viser tant les Andorrans que les étrangers.
- (118) Cela dit, l'article 32 de la Constitution prévoit que « *L'Etat peut intervenir dans l'organisation du système économique, l'organisation commerciale, l'organisation du travail et l'organisation financière pour favoriser, dans le cadre de l'économie de marché, un développement équilibré de la société ainsi que le bien-être général.* » (soulignements ajoutés). Nous comprenons par

⁸² Article II.II.1, paragraphe 2, de l'Accord.

exemple que les décrets fixant des quotas d'immigration sont adoptés au visa de cet article⁸³ (voir section 2.2.1 *infra*).

2.2 Impact de l'Accord sur le droit positif concernant l'établissement en Andorre

(119) L'analyse des effets de l'Accord sur le droit positif andorran, concernant l'établissement, requiert de se pencher dans un premier temps sur les conditions générales en vigueur pour l'obtention d'un titre de séjour (voir section 2.2.1), puis, d'analyser les conséquences de l'Accord et de l'intégration de l'acquis communautaire sur ces conditions d'accès au territoire andorran (voir section 2.2.2). Enfin, il convient de relever les conditions particulières imposées par la législation andorrane concernant l'exercice d'une activité économique, et les évolutions induites par le droit de l'UE (voir section 2.2.3).

2.2.1 Conditions générales du droit au séjour sur le territoire andorran

(120) Nous comprenons de la présentation de la Principauté d'Andorre⁸⁴ que l' « *immigration est choisie et sélective. Les personnes ayant des **antécédents judiciaires ne sont pas admises** ».*

(121) **Critères qualitatifs.** Plus précisément, conformément à l'article 19 de la loi qualifiée 9/2012 révisée sur l'immigration⁸⁵, le droit de résider à Andorre est soumis à l'obtention d'une autorisation d'immigration dont les conditions varient en fonction du statut du candidat. Ainsi, pour les candidats à un titre de séjour sans activité économique, les conditions à remplir sont :

- la présentation d'une copie du **casier judiciaire** de tous les pays où la personne a vécu, ainsi que l'établissement d'une **déclaration sur l'honneur**⁸⁶ ;
- la **preuve d'un logement**⁸⁷ ;
- un engagement à établir **une résidence effective** en Andorre pendant un minimum de 90 jours par année civile⁸⁸,
- une **visite médicale obligatoire**, dont le résultat doit être favorable ⁸⁹ ;
- prouver que le titulaire principal dispose d'un **revenu annuel supérieur à 300 %** du salaire minimum annuel en vigueur, en ajoutant 100 % de cet indicateur pour chacune des personnes à charge⁹⁰ ;
- la justification d'une **couverture d'assurance maladie**, handicap et vieillesse en vigueur pour Andorre ;
- la preuve ou l'engagement d'un **investissement permanent et effectif pour un montant de 600 000 euros** dans certains actifs définis par la loi (par exemple, des biens immobiliers sur

⁸³Voir par exemple, Décret 489/2023 du 25 octobre 2023, BOPA, n°132, 2 novembre 2023, ([lien](#)).

⁸⁴ Conseil Général, Présentation de la principauté d'Andorre, ([lien](#)).

⁸⁵ Voir le décret législatif du 6 février 2019 portant publication du texte révisé de la loi 9/2012 modifiant la loi qualifiée sur l'immigration, mis à jour par les lois 11/2022 et 42/2022, ([lien](#)).

⁸⁶ Article 43 de la loi qualifiée 9/2012.

⁸⁷ Article 45 de la loi qualifiée 9/2012.

⁸⁸ Govern d'Andorra, « *D.1. Residència sense treball: autorització inicial* », Immigració ([lien](#)).

⁸⁹ Article 44 de la loi qualifiée 9/2012 ; Voir les conditions de la visite médicale obligatoire : Govern d'Andorra, *Informació revisió mèdica*, Immigració ([lien](#)).

⁹⁰ Govern d'Andorra, « *D.1. Residència sense treball: autorització inicial* », Immigració ([lien](#)).

le territoire d'Andorre, actions du capital social ou des capitaux propres de sociétés établies à Andorre, titres financiers ou de créance émis par des entités résidentes de la Principauté ou par toute administration publique)⁹¹. Le montant d'investissement requis est réduit à 400 000 euros si celui-ci est réalisé directement ou indirectement et de manière permanente et effective dans le Fonds du Logement ; et

- le **paiement d'une caution**. Tout propriétaire principal d'une résidence sans activité lucrative doit déposer la somme non rémunérée de **47 500 euros** auprès de l'Autorité financière andorrane. Nous comprenons également que tout titulaire principal d'une autorisation de séjour doit déposer 9 500 euros supplémentaires pour chacune des personnes à sa charge qui acquiert le statut de résident sans activité lucrative. Ce montant est restitué en cas de démission ou de non-renouvellement de l'autorisation, déduction faite des taux appliqués par l'Autorité financière andorrane⁹².

(122) Le premier permis de séjour sans travail est accordé pour une durée de deux ans, le premier renouvellement est également accordé pour une durée de deux ans, le deuxième renouvellement pour une durée de trois ans et les suivants pour une durée de dix ans, à l'exception des ressortissants de certains États ayant signé un accord avec la Principauté d'Andorre.

(123) Pour le regroupement familial⁹³, sont requises (i) la justification d'une assurance médicale couvrant 100% de toute dépense médicale ou de santé de la personne requérante, (ii) la preuve des moyens financiers de la personne qui doivent être au moins égaux à 100% du salaire minimum d'Andorre⁹⁴ pour chaque adulte de la cellule familiale et de 70% du salaire minimum andorran pour chaque mineur de la cellule familiale.

(124) L'article 97 de la loi qualifiée 9/2012 exonère néanmoins les personnes suivantes de cette exigence d'investissement :

« a) La personne qui établit sa résidence dans la Principauté d'Andorre dans le cadre du regroupement familial, en tant que personne à charge de la personne titulaire d'un permis de séjour et de travail ou d'une personne de nationalité andorrane.

b) La personne titulaire d'une autorisation de séjour et de travail qui prend sa retraite, son conjoint ou partenaire stable et les personnes à sa charge.

c) La personne qui demande et obtient une autorisation d'immigration pour poursuivre ou prolonger des études ou réaliser des recherches ou une formation ou un entraînement sportif, dans n'importe quel centre public ou privé andorran, à condition qu'elle remplisse les conditions requises par la présente loi.

d) La personne qui réside temporairement et pour une durée inférieure à 90 jours dans la Principauté d'Andorre pour suivre des traitements médicaux, à condition qu'elle prouve ce fait et limite son séjour à la durée du traitement.

⁹¹ Article 96, paragraphe 1, de la loi qualifiée 9/2012.

⁹² Article 96, paragraphe 2, de la loi qualifiée 9/2012.

⁹³ Article 106 de la loi 9/2012, voir Govern d'Andorra, « B.1. Residència per raons de reagupament: autorització inicial », Immigració, ([lien](#)).

⁹⁴ Nous comprenons qu'en 2023, le salaire minimum a été fixé à 7,42 euros de l'heure, soit 1286,13€ par mois, ce qui correspond à 15 433,56 € par an. Voir Andorra Insiders, *Salaire minimum en Andorre (SMI) pour 2023* ([lien](#)) dont les explications sont fondées sur le décret 498/2022 du 30 novembre 2022, BOPA, n°142, 7 décembre 2022, ([lien](#)).

e) *La personne qui demande et obtient une autorisation d'immigration pour l'admission dans des centres gériatriques privés ou pour l'admission dans des centres privés de soins médicaux ou thérapeutiques, à condition qu'elle remplisse les conditions requises par la présente loi et qu'elle se soumette spécifiquement aux exigences du titre IX bis de la Loi » (soulignements ajoutés).*

- (125) **Critères quantitatifs.** Des **quotas d'immigration** sont fixés par décret (article 23, paragraphe 6, de la loi qualifiée 9/2012). En effet, dans le cadre de l'article 32 de la Constitution et en application de la loi qualifiée 9/2012, « le Gouvernement **détermine la politique générale d'immigration en fonction des besoins sociaux et économiques du pays** ; en ce sens, il analyse les besoins **quantitatifs et qualitatifs** de l'économie et de la société andorrane en matière d'immigration, ainsi que la situation nationale du travail et, sur la base de cette analyse et conformément aux priorités établies dans la règle d'immigration, **fixe périodiquement les quotas d'autorisations d'immigration** par voie réglementaire et **donne la priorité à l'accès à l'emploi des Andorrans et des étrangers en situation régulière**, dans le but de promouvoir la cohésion sociale »⁹⁵ (soulignements et surlignements ajoutés).
- (126) Ainsi, le décret 489/2023 du 25 octobre 2023⁹⁶ fixe un quota de **2.300 autorisations de séjour et de travail frontalier** jusqu'au 30 avril 2024.
- (127) Par ailleurs, l'article 40 de la loi 9/2012 fixe un **ordre de priorité** dans l'octroi des autorisations d'immigration d'abord en faveur des ressortissants des Etats ayant signé et ratifié un accord avec Andorre, puis en faveur des ressortissants de l'UE et de l'EEE, et enfin des ressortissants des autres Etats.

2.2.2 Impact de l'Accord sur les conditions générales d'accès au territoire andorran

- (128) Andorre ne fait pas partie de l'Espace Schengen et ne compte pas s'y intégrer ou s'y associer à travers l'Accord, ce dont le Gouvernement andorran atteste dans les réponses aux questions fréquentes publiées sur le site dédié à l'Accord : « *L'Andorre n'est pas membre de l'Espace Schengen et donc maintiendra le contrôle à la frontière* »⁹⁷. Pour autant il convient de distinguer les principes de Schengen (existence ou non d'un contrôle aux frontières) du principe de libre circulation en tant que tel (i.e. droit d'entrée et de séjour d'une personne à l'issue du contrôle).
- (129) Dans ce cadre, bien que des adaptations sectorielles soient prévues quant au maintien des quotas d'autorisation d'immigration et du contrôle des antécédents judiciaires (cf. section 2.2.2.1), l'Accord a des conséquences importantes sur ces critères et plus encore sur les autres conditions aujourd'hui posées pour l'obtention d'un titre de séjour pour les personnes inactives (cf. section 2.2.2.2).

2.2.2.1 Quotas et contrôle des antécédents judiciaires bénéficient d'adaptations sectorielles partielles :

- (130) Le Gouvernement andorran indique dans les réponses aux questions fréquentes sur l'Accord que s'agissant de la libre circulation des personnes : « *Le marché du travail andorran est de nos jours l'un des plus ouverts du monde, avec plus [de] 50 % de travailleurs étrangers. La libre circulation de personnes n'affectera donc pas le développement et le bien-être de la population actuelle d'Andorre, même si sont en cours de négociation certaines adaptations devant permettre*

⁹⁵ Traduction libre des considérants du décret 489/2023 du 25 octobre 2023, BOPA, n°132, 2 novembre 2023, ([lien](#)).

⁹⁶ Décret 489/2023 du 25 octobre 2023, BOPA, n°132, 2 novembre 2023, ([lien](#)).

⁹⁷ Andorra Unio Europea, Preguntes fequents, ([lien](#)).

le maintien des mécanismes de régulation des flux de mouvements de personnes vers le pays et à partir du pays. » (soulignement ajouté)⁹⁸.

(131) Nous relevons à cet égard que dans sa Déclaration sur la situation particulière du pays, ainsi que sur la sauvegarde de la sécurité et de l'ordre public⁹⁹, le Gouvernement andorran :

- rappelle « *que l'Andorre dispose d'une très faible surface habitable à caractère montagneux qui compte un pourcentage inhabituellement élevé de résidents et d'employés non ressortissants de la Principauté* » ;
- mentionne que « *la population andorrane jouit d'un **haut niveau de sécurité publique qui doit être maintenu** en tant qu'atout majeur en termes de réputation, de conditions de vie et de cohésion sociale* » et que « *les instruments, les institutions et l'infrastructure de sécurité, qui sont normalement à la disposition d'un Etat plus grand, ne le sont pas pour l'Andorre* » ; et
- estime enfin « *nécessaire de tenir compte comme il se doit, dans l'application de l'accord, de la situation géographique et **de la structure démographique** et sociale spécifiques de l'Andorre* » (surlignements ajoutés).

(a) La question des quotas

(132) Nous comprenons des documents mis à notre disposition que l'Annexe VIII concernant le droit d'établissement, prévoit une adaptation sectorielle pour Andorre maintenant un système de **quotas**, et qui sera **soumise à réexamen tous les dix ans** et la première fois **avant le 1^{er} janvier 2037**. Il est prévu que :

- Les ressortissants de l'Union ne peuvent résider en Andorre que s'ils ont obtenu un titre de séjour des autorités andorranes, sauf s'il s'agit d'un séjour de moins de trois mois¹⁰⁰. **Aucun quota ne s'applique aux étudiants** ressortissants de l'Union disposant d'une assurance maladie complète¹⁰¹ qui souhaitent élire domicile en Andorre.
- L'octroi des titres de séjour s'effectue de manière **non discriminatoire** et sans fausser la concurrence.
- Un système de **quotas dynamiques** est mis en place :
 - Pour les titres de séjour longue durée (plus de 12 mois) concernant les ressortissants de l'Union actifs, le quota est déterminé **annuellement** de manière à ce que **l'augmentation annuelle nette** du nombre de ces ressortissants ne soit **pas inférieure à 7% du nombre moyen de titres de séjours** en vigueur pour les cinq années précédentes (années N-5 à N-1). Si le nombre de ressortissants actifs a diminué au cours de l'année par rapport à l'année précédente, le nombre de nouveaux titres de séjour disponibles pour l'année N déterminé comme vu précédemment devra au moins être équivalent à la diminution. Ce dernier dispositif de redistribution permanente des quotas existants permet de s'assurer que le

⁹⁸ L'application de l'accord d'association en Andorre, [Preguntes frequents FR – Andorra Unió Europea \(andorrae.ad\)](http://preguntes.frequents.FR-Andorra.Unió.Europea.andorrae.ad).

⁹⁹ Cette déclaration est annexée à l'Accord d'association à la suite du Protocole Andorre.

¹⁰⁰ L'exemption de titre de séjour pour un séjour de moins de trois mois ne s'applique que si aucun emploi ou activité économique permanente n'est pris en charge, ni aucun service transfrontalier fourni en Andorre.

¹⁰¹ C'est-à-dire répondant aux critères de l'article 7, paragraphe 1, c) de la directive 2004/38.

nombre de titres de séjour proposés ne soit **jamais réduit mais toujours à la hausse**.

- Pour les titres de séjour de plus de trois mois concernant les ressortissants de l'Union **sans activité économique**, le quota est déterminé **annuellement** de manière à ce que **l'augmentation annuelle nette du nombre de ces ressortissants ne soit pas inférieure à 2,5%** du nombre moyen de titres de séjours en vigueur pour les cinq années précédentes. De la même manière, en cas de diminution entre les deux années précédentes du nombre de ressortissants de l'Union sans activité, le nombre de nouveaux titres de séjour comme vu *supra* doit être au moins équivalent à la diminution.
 - Pour les titres de séjour courte durée (moins de 12 mois) concernant les ressortissants de l'Union actifs (**saisonniers**), le quota est déterminé **annuellement** de manière à ce que l'augmentation annuelle nette du nombre de ces ressortissants ne soit **pas inférieure à 5%** du nombre moyen de titres de séjours disponibles pour les cinq années précédentes (années N-5 à N-1). Ce nombre doit être au moins correspondant au nombre de titres de séjour de l'année précédente.
- En outre, à l'expiration de leur titre, les personnes concernées désirant continuer à résider en Andorre peuvent obtenir un nouveau titre de séjour dans le cadre de l'application des quotas susvisée.
 - Le droit au **regroupement familial est garanti** : les membres de la famille d'un ressortissant de l'Union ont le droit d'obtenir un titre de séjour de la même validité que la personne dont ils dépendent et peuvent exercer une activité économique en étant pris en compte dans le quota pertinent. Afin de garantir ce droit, le système de quotas susvisé ne peut justifier un refus d'octroi au motif que le contingent annuel de titres pour les personnes exerçant une activité économique serait épuisé. Autrement dit, *in fine* **le regroupement familial entre personnes actives prévaut sur les quotas**.
 - Le droit de séjour permanent prévu au chapitre IV de la directive 2004/38 (*i.e.* après cinq ans de séjour) est applicable aux ressortissants de l'Union séjournant légalement et conformément aux conditions énoncées audit chapitre et aux ressortissants de l'Union déjà présents ou ayant bénéficié des quotas mis en place dans le cadre de l'adaptation sectorielle. Les résidents permanents sortent des quotas disponibles. Autrement dit, les quotas « régulent » un « flux » d'entrées qui se transforment toutes automatiquement en « stock » permanent après cinq ans.
 - En outre, dans la Déclaration conjointe de l'Union européenne et l'Andorre sur la liberté de circulation des personnes¹⁰², il est rappelé que la politique d'immigration n'entre pas dans le champ de l'Accord, et ainsi que le droit de séjour de ressortissants tiers à l'Union ne relève pas de l'Accord, à l'exception des ressortissants des Etats tiers membres de la famille d'un Andorran ou ressortissant d'un Etat membre de l'Union, qui bénéficient notamment de certains droits prévus par la directive 2004/38.

¹⁰² Cette déclaration est annexée à l'Accord d'association à la suite du Protocole Andorre.

- Les demandeurs d'un titre de séjour reçoivent une réponse par écrit au plus tard deux mois après le dépôt de leur demande et motivée en cas de rejet. Ils bénéficient des mêmes voies de recours qu'un Andorran pour contester une décision administrative.
- (133) Sur la base des chiffres communiqués par le Gouvernement andorran, nous avons identifié que l'Accord prévoit une augmentation constante et inexorable des titres de séjours octroyés annuellement, mais aussi de la population « hors quotas » puisque d'une part, tous les résidents UE de plus de 5 ans deviennent résidents permanents automatiquement, et d'autre part, le regroupement familial est de droit et prévaut sur les quotas.
- (134) D'ici 10 ans après l'entrée en vigueur de l'Accord, le **quota annuel d'actifs de l'UE autorisés à s'établir à Andorre aura augmenté de plus d'un quart et de plus de 35% d'ici** le réexamen des quotas en 2037¹⁰³ ; celui des inactifs aura augmenté de 11%¹⁰⁴ et celui des **actifs saisonniers de 42%**¹⁰⁵. Encore s'agit-il d'évaluation *a minima* puisqu'ils sont complétés par l'effet du regroupement familial : en considérant à titre indicatif que la taille moyenne d'un ménage est de 2,17 personnes¹⁰⁶, l'effet potentiel sur les quotas serait plus que doublé étant donné que l'Accord permet le séjour permanent et le regroupement familial. L'impact réel sur la population andorrane de l'effet du regroupement familial varie cependant selon qu'on l'applique au stock de résidents de l'Union en Andorre ou aux nouveaux arrivants : une comparaison plus précise devrait être réalisée sur la réalité du regroupement familial. Au total, l'Accord contient un potentiel **important de croissance de la population de l'UE ayant le droit de s'établir** - et *in fine* établie - à Andorre.
- (135) Plus précisément, si l'Accord prend effet en 2024, Andorre devra autoriser en 2034 un effectif supplémentaire de 7.454 résidents de l'UE actifs et non actifs¹⁰⁷, dont le montant pourrait monter à 16.175 résidents si l'on prend en compte le droit au regroupement familial¹⁰⁸. Pour la même année, cela correspond à un total de 7.822 titres pour les travailleurs résidents et saisonniers¹⁰⁹. Le quota global pour l'ensemble des titres de séjour susceptibles d'être délivrés par an au bout de 10 ans conformément à l'Accord sera de 8.661¹¹⁰, et de 9.211 en 2037, date butoir pour le réexamen des quotas¹¹¹. Cela signifie que les quotas subiraient une augmentation de **27% en 10 ans et de 35% en 13 ans, sans compter le nombre de résidents UE devenus permanents dans l'intervalle et le regroupement familial qui aurait lieu hors quotas**.
- (136) L'avantage avec les chiffres c'est qu'ils parlent d'eux-mêmes. Le système de quotas dynamique mis en place non révisable pour 10 à 13 ans, assure plus un 'flux régulier' de nouveaux résidents

¹⁰³ 7% de croissance pendant 10 ans font 26%, soit 35% sur 13 ans avec un réexamen en 2037.

¹⁰⁴ 2,5% de croissance pendant 10 ans, soit 13% sur 13 ans.

¹⁰⁵ Notons que sur la base des données de 2019 à 2023, l'augmentation de 5% à N+2 des titres de séjour pour les saisonniers aurait pour effet une diminution du nombre d'autorisations de séjour. Conformément à l'Annexe VIII, le nombre de titres de séjour disponibles annuellement doit correspondre au moins au nombre de titres de séjour disponibles l'année dernière. Dès lors, la formule d'accroissement est appliquée à titre conservateur : elle indique une augmentation de 42% des titres de séjour saisonniers à horizon 10 ans et 50% d'ici 2037.

¹⁰⁶ En 2020, la taille moyenne des ménages en France, hors Mayotte, est de 2,17 personnes par résidence principale. Insee, Taille des ménages – Données annuelles de 1958 à 2020, 27 juin 2023, ([lien](#)).

¹⁰⁷ Somme des titres de séjour pour résidence avec activité (6.613) ou sans activité économique (840) à N+10.

¹⁰⁸ Multiplication de la somme totale de résidents à la taille moyenne d'un ménage (2,17).

¹⁰⁹ Somme du nombre de titres de séjour pour les résidents avec activité économique (6.613 titres) et les travailleurs saisonniers (1.208 titres).

¹¹⁰ Somme du nombre de résidents avec activité économique (6.613 titres), sans activité économique (840 titres) et de travailleurs saisonniers (1.208 titres).

¹¹¹ Somme du nombre de résidents avec activité économique (7.078 titres), sans activité économique (861 titres) et de travailleurs saisonniers (1.272 titres).

qu'une véritable 'régulation des flux' comparé à aujourd'hui, notamment si on prend en compte le statut « permanent » octroyé au bout de cinq ans aux résidents de l'UE détenant un titre de séjour. Le résultat de l'Accord, en terme chiffrés aura un impact d'ores et déjà quantifiable et significatif sur la population globale et la population active d'Andorre.

(b) L'exemple du Liechtenstein : Précédents de dérogations en matière de quotas

- (137) Le Liechtenstein, à partir d'une clause de sauvegarde introduite en 1995, renégociée par la suite, bénéficie d'un arrangement spécifique en ce qui concerne les autorisations de séjour.
- (138) Ainsi, les adaptations sectorielles octroyées au Liechtenstein établissent **un nombre minimal d'autorisations de séjour** à délivrer à des ressortissants de l'EEE chaque année, ce qui représente une **augmentation annuelle nette du nombre de ces ressortissants de 1,75 %** (pour les personnes exerçant une activité économique) et de 0,5 % (pour les personnes économiquement inactives) par rapport à 1998.
- (139) Lors de l'élargissement de 2004, ces arrangements qui, à l'origine, avaient été passés pour une période de cinq ans ont été prorogés, sous réserve de l'obligation de les réexaminer tous les cinq ans. Après un premier réexamen favorable à une préservation des arrangements spécifiques, en 2009, un deuxième a été entrepris en 2014.
- (140) Lors des consultations de 2014 entre la Commission, le service européen pour l'action extérieure et le Liechtenstein relatives à une éventuelle modification des règles actuelles¹¹², le Liechtenstein a fait valoir que sa capacité d'absorption restait relativement limitée et n'avait pas évolué au cours de la période de référence.
- (141) La Commission a examiné si des changements étaient survenus dans la situation géographique particulière du Liechtenstein et dans les circonstances décrites dans la décision n° 1/95 du Conseil de l'EEE, à savoir que :
- Le Liechtenstein dispose d'une très faible surface habitable à caractère rural ;
 - La principauté compte un pourcentage inhabituellement élevé de résidents et d'employés non ressortissants de la principauté ;
 - Il est d'un intérêt vital pour le Liechtenstein de conserver son identité nationale.
- (142) Relevons que ces éléments sont également ceux visés dans la Déclaration unilatérale du Gouvernement d'Andorre sur la situation particulière du pays, annexée à l'Accord.
- (143) Les résultats de l'évaluation de la situation géographique particulière du Liechtenstein étaient les suivants :
- Le Liechtenstein occupe un territoire de 160 kilomètres carrés, qui n'a pas changé;
 - Le Liechtenstein a une population de 36 925 habitants. Elle a augmenté de plus de **4 000 personnes** depuis 1998 (32 227), année de référence pour les adaptations, et d'environ **1 300** depuis 2009 (35 851), année du précédent réexamen. Cela peut ne pas sembler beaucoup en termes réels, mais revient à des augmentations de 14 % et environ

¹¹² Commission Européenne, 28 août 2015, Réexamen des adaptations sectorielles au Liechtenstein, COM(2015) 411 final, ([lien](#)).

3 % respectivement. La proportion d'étrangers a également augmenté, passant à 33,5 % en 2012 contre 33,3 % l'année précédente, dont la moitié sont des ressortissants de l'EEE. Le nombre d'employés est presque égal au nombre de résidents (plus de 35 800 personnes), 52 % d'entre eux faisant la navette depuis les pays voisins ;

- La question de l'identité nationale n'a pas été évaluée dans le réexamen de 2014.
- (144) Après les deux premiers réexamens, les arrangements spécifiques sont demeurés inchangés. Le troisième réexamen pour la période 2014-2018, après avoir été retardé, **a débuté en 2019 et s'achève en 2023**¹¹³ pour démarrer aussitôt le réexamen de 2024 pour la période 2019-2023.
- (145) Ici encore, le Liechtenstein a fait savoir que sa capacité d'absorption de nouveaux résidents restait limitée, et la Commission a confirmé le constat tant en ce qui concerne la surface géographique que pour l'identité nationale. Dès lors, pour ce troisième réexamen, la Commission conclut que la proportion de résidents non ressortissants reste élevée pour la période 2014-2018 et qu'il n'est pas nécessaire de changer les règles pour le moment.
- (146) Néanmoins, compte tenu de l'objectif commun consistant à assurer la réalisation la plus complète possible de la libre circulation des personnes, les parties pourraient examiner si une modification des adaptations sectorielles serait appropriée dans le cadre du quatrième réexamen des adaptations sectorielles prévu pour 2024.
- (147) On est donc clairement dans du « *provisoire qui dure* » mais toujours avec une dose d'incertitude, dès lors que la Commission est chargée d'évaluer périodiquement si les conditions qui ont conduit à ces dérogations ont changé et justifient ou non le maintien des adaptations sectorielles octroyées au Liechtenstein.
- (148) Comme le montre le cas du Liechtenstein, ou d'autres exemples analysés en ANNEXE 3, l'UE accepte parfois des restrictions dans l'accès de ses ressortissants à la résidence, à l'emploi ou au logement sur un territoire donné. Ces restrictions sont le plus souvent justifiées par des caractéristiques dont Andorre peut se revendiquer (taille, identité). Ces dérogations, même si elles peuvent être renouvelées et maintenues dans la durée, **sont toujours temporaires**. Or, du point de vue de la souveraineté et de la sécurité juridique, ce n'est pas la même chose de bénéficier d'une dérogation temporaire, fût-elle renouvelée, que d'obtenir une dérogation pérenne.
- (149) Trois constats pertinents peuvent être tirés de cette analyse comparée de l'Accord avec le précédent du Liechtenstein :
1. Andorre semble avoir bénéficié d'emblée de la situation acquise par le Liechtenstein, à savoir que les quotas dynamiques et les taux de croissance déterminés dans l'Accord n'ont *de facto* (pour le Liechtenstein au départ) comme *de jure* (à présent pour les deux principautés) pas vocation à être revus régulièrement, ni même *in fine* à être modifiés,
 2. Or, les taux de croissance annuels des quotas sont fixés à des niveaux bien plus élevés pour Andorre qu'en son temps pour le Liechtenstein : la progression nette imposée à Andorre **est 5 fois plus rapide pour les inactifs et 4 fois plus élevée pour les actifs** (le tout sans préjudice des effets du regroupement familial). La pression démographique (et économique) subie par Andorre quant au rythme de digestion des effets de la libre

¹¹³ Commission Européenne, 27 juillet 2023, Réexamen des adaptations sectorielles au Liechtenstein, COM(2023) 458 final, ([lien](#)).

circulation sera donc sans commune mesure avec celle vécue par le Liechtenstein, avec un poids initial de la population « étrangère » sensiblement plus élevé à Andorre (54% vs 33%).

3. Dès lors, la « stabilité » décennale (jusqu'en 2037) offerte *ex ante* à Andorre et présentée comme plus favorable que la révision quinquennale imposée initialement au Liechtenstein, pourrait jouer contre la première, s'agissant de maintenir pendant 10 ans un objectif dynamique de croissance des quotas (hors résidents permanents et hors tout ou partie du regroupement familial).
- (150) Au total, ces **quotas présentés comme une « adaptation » octroyée par l'UE à la libre circulation, plus que des interdictions, constituent à la fois un volume minimum de droit à l'entrée** et un plafond ; et encore **ces plafonds sont-ils dynamiques** : la part des ressortissants de l'UE, *in fine* progresse inexorablement. Enfin ces quotas sont nécessairement non discriminatoires entre ressortissants de l'UE, **mettant clairement fin à une politique d'immigration « choisie et sélective » entre Andorre et ses voisins directs et plus généralement au filtrage des personnes concernées en fonction de critères qualitatifs.**
- (c) Le contrôle des antécédents judiciaires
- (151) Le Gouvernement andorran a également obtenu le **maintien de la vérification des antécédents judiciaires par l'intermédiaire d'une déclaration**. En effet, il est prévu à l'Annexe VIII en matière de droit d'établissement et à l'Annexe V sur la libre circulation des travailleurs (par renvoi), qu'Andorre reprend la directive 2004/38 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 membres¹¹⁴ dans le cadre de l'acquis, étant précisé qu' « **une déclaration des condamnations pénales antérieures qui éventuellement figurent dans le casier judiciaire conformément au droit de l'Etat de condamnation** » est ajoutée en tant que pièce justificative à présenter lors de la délivrance de l'attestation d'enregistrement par les autorités compétentes (articles 8, paragraphes 3 et 5) et pour la délivrance de la carte de séjour (article 10, paragraphe 2).
- (152) Notons également que le règlement 2019/1157¹¹⁵ relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité et documents de séjour fait partie de l'acquis repris par Andorre. Ainsi l'Annexe VIII prévoit les ajustements quant aux différentes dates d'application afin de supprimer progressivement les documents ne répondant pas aux exigences fixées par le règlement.
- (153) Dès lors, *prima facie*, malgré l'adaptation sectorielle négociée, au-delà de l'aspect dynamique de l'accord en termes de quotas, **Andorre paie au titre de la libre circulation des personnes l'abandon de plusieurs garde fous importants de sa législation actuelle**, y inclus en matière de contrôle du casier judiciaire :
- D'une part, nous comprenons que **le contrôle des antécédents judiciaires** subsiste sous la seule forme de la déclaration sur l'honneur, à l'exclusion de l'obligation de fournir un extrait du casier judiciaire, telle qu'elle peut exister pour certaines professions très limitées. Or en

¹¹⁴ 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, JOUE L 158 du 30.4.2004, p. 77, ([lien](#)).

¹¹⁵ Règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation, JOUE L188 du 12 juillet 2019, p. 67 ([lien](#)).

terme de preuve et de sécurité, on ne peut pas comparer la fourniture de justificatifs officiels à une procédure de contrôle purement déclarative sur laquelle un doute sera toujours permis.

- D'autre part, les « **solutions** » **accordées à Andorre dans le cadre de l'Accord sont transitoires et révisables** ; ce caractère temporaire et révisable constitue l'ADN profond des dérogations octroyées par l'UE en la matière et il importe de ne pas mésestimer en terme de souveraineté et de sécurité juridique la différence entre une solution pérenne et une solution provisoire, même longue et réexaminée « *d'un commun accord* » avec l'UE, donc en partie sous le contrôle de cette dernière.

- (154) En outre, la Déclaration conjointe de l'Union européenne et Andorre sur la liberté de circulation des personnes indique que « *La directive 2004/38/CE est applicable dans les rapports entre l'Union européenne et l'Andorre conformément aux conditions établies par les Annexes VIII et V de l'accord d'association.* ». De plus, la Déclaration conjointe précise que « *la reprise de la directive 2004/38/CE n'impose aucune obligation à l'Andorre de reprendre le concept de «citoyenneté de l'Union» (articles 20 et suivants du traité FUE), qui n'a pas d'équivalent dans le présent accord* ». Cette affirmation est confirmée par l'incorporation de la directive 2004/38 dans l'Annexe VIII sur le droit d'établissement qui précise qu'« *aux fins de l'accord, les dispositions de la directive sont adaptées comme suit : [...] c) l'expression « citoyen(s) de l'Union » est remplacée par l'expression « ressortissant(s) des Etats membres de l'UE et de l'Andorre* ». Autrement dit, l'Accord et le principe de libre circulation qu'il consacre, ne portent pas en germe un principe de citoyenneté susceptible de déboucher pour les ressortissants de l'UE résidants à Andorre sur des droits civiques ou politiques. Pour autant, cela n'empêche en rien l'application de la libre circulation, de la directive 2004/38 et de leur interprétation par la Cour dans tous les domaines couverts par l'Accord.
- (155) La Déclaration conjointe précitée présente la jurisprudence de la CJUE permettant de garantir les dispositions relatives à la libre circulation des personnes prévues dans cette directive comme « *apport[ant] [...] des clarifications utiles y compris quant **aux modalités à disposition de l'État de résidence afin d'assurer le maintien de son ordre public et expulser les criminels étrangers*** »¹¹⁶ (surlignements ajoutés). Il importe toutefois de détailler la jurisprudence pour éviter les malentendus.
- (156) La directive 2004/38 pose également les conditions de limitation du droit d'entrée et de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique en son chapitre VI. Conformément à l'article 27, paragraphe 1, ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.
- (157) S'agissant de la protection de l'ordre public et de la sécurité publique, les mesures prises doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné : en effet, le comportement de l'intéressé doit représenter « *une **menace réelle, actuelle et suffisamment grave** pour un intérêt fondamental de la société* » et « *l'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver [des mesures d'ordre public ou de sécurité publique]* »¹¹⁷ (soulignement et surlignement ajoutés).

¹¹⁶ Déclaration conjointe de l'Union européenne et Andorre sur la liberté de circulation des personnes, annexée à l'Accord d'association à la suite du Protocole Andorre.

¹¹⁷ Article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38.

- (158) La Cour a eu l'occasion de juger encore récemment que si le refus du droit de séjour fondé sur l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique est conforme au droit de l'Union, un tel refus ne peut être fondé de manière automatique sur la seule base des antécédents pénaux de l'intéressé¹¹⁸.
- (159) La Communication de 2009 de la Commission qui fournit des orientations aux Etats membres sur la manière d'appliquer la directive 2004/38/CE¹¹⁹ (la « **Communication de 2009** ») rappelle que dans le contexte de la directive 2004/38, les exigences de l'ordre public et de la sécurité publique doivent être interprétées strictement¹²⁰, ce qui a été admis par le Gouvernement d'Andorre dans sa Déclaration sur la situation particulière du pays ainsi que sur la sauvegarde de la sécurité et l'ordre public¹²¹.
- (160) En effet, la Cour a retenu que si les Etats membres sont libres de déterminer les exigences de l'ordre public et de la sécurité publique conformément à leurs besoins nationaux, « *dans le contexte de l'Union, et notamment en tant que justification d'une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des personnes, ces exigences doivent être entendues strictement, de sorte que leur portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des Etats membres sans contrôle des institutions de l'Union* »¹²² (soulignement ajouté).
- (161) La Commission précise que les mesures restrictives doivent tenir compte du comportement personnel de l'intéressé et de la menace qu'il représente pour l'ordre public et ne peuvent être automatiques à la suite d'une condamnation pénale¹²³.
- (162) Par ailleurs, elle rappelle que les mesures restrictives ne peuvent être justifiées par un risque général et doivent être fondées sur une **menace non seulement réelle** du comportement de l'intéressé, c'est-à-dire qu'il est susceptible de porter gravement atteinte à l'ordre public ou à la sécurité publique, **mais également actuelle**, c'est-à-dire que la menace doit exister au moment où la mesure restrictive est adoptée par les autorités nationales ou appréciée par les juridictions¹²⁴.
- (163) Enfin, la Communication de 2009 rappelle également que les autorités nationales, une fois qu'elles ont établi que le comportement personnel de l'intéressé représente une **menace suffisamment grave** pour justifier l'adoption d'une mesure restrictive, doivent « *procéder à une **appréciation de la proportionnalité** afin de déterminer si celui-ci peut se voir refuser le droit d'entrée sur le territoire ou en être éloigné pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique* » en analysant les caractéristiques de la menace en cause et en vérifiant, au regard de la situation personnelle et familiale de l'intéressé, si la mesure envisagée est adéquate et ne va pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour réaliser l'objectif visé¹²⁵.

¹¹⁸ CJUE, 8 mai 2018, , Aff. C-82/16, *K.A. e.a c. Belgische Staat*, paras. 92-93 ([lien](#)) et CJUE, 13 septembre 2016, , Aff. C-165/14, *Rendón Marín*, paras. 84-85 ([lien](#)).

¹¹⁹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, 2 juillet 2009, COM/2009/0313 final, ([lien](#)).

¹²⁰ Section 3.1, page 10 de la Communication de 2009.

¹²¹ Pour mémoire, cette Déclaration prévoit : « *Considère qu'il appartient aux tribunaux andorrans, sur la base des articles 27 et 28 de la directive 2004/38/CE, de fixer le niveau de protection qu'ils jugent désirable de donner aux intérêts fondamentaux de la société, en respectant la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, qui a précisé que ce niveau de protection, doit être interprété strictement.* » (surlignement ajouté).

¹²² CJUE, 17 novembre 2011, *Aladzhov*, Aff. C-434/10, para. 34, ([lien](#)).

¹²³ Section 3.2, page 11 de la Communication de 2009.

¹²⁴ Section 3.2, page 11 de la Communication de 2009.

¹²⁵ Section 3.3, page 13 de la Communication de 2009.

- (164) Ainsi, si Andorre a réussi à négocier le maintien d'un contrôle des antécédents judiciaires via une déclaration des demandeurs du titre de séjour, il est constant que justifier un refus du droit de séjour au seul motif de l'existence de condamnations pénales antérieures est contraire au droit de l'Union, et au principe fondamental de libre circulation des personnes. Dès lors, les autorités andorranes ne pourront pas rejeter une demande de titre de séjour au simple motif de l'existence de condamnations et devront justifier de l'existence d'une menace réelle, actuelle et grave résultant du comportement du demandeur, et du caractère proportionné du refus par rapport à la menace.
- (165) A cet égard, la Déclaration du Gouvernement d'Andorre¹²⁶ selon laquelle l'interprétation des dispositions de la directive 2004/38 doit tenir compte « **de l'impact réel qu'un comportement individuel qui constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société et un danger pour la sécurité et l'ordre public selon la jurisprudence des tribunaux nationaux peut avoir compte tenu des particularités géographiques, démographiques et sociales d'Andorre.** » (surlignement et soulignements ajoutés), risque fort d'entrer en contradiction avec la jurisprudence de la CJUE et de ne pas sortir indemne d'un éventuel examen de sa conformité avec l'interprétation que cette dernière donne des notions de menaces réelle, actuelle et grave.
- (166) Dans ce cadre, il semble d'autant plus important d'analyser l'impact qu'aura l'Accord sur les autres conditions en vigueur, présentées *supra*, qui n'ont pas bénéficié d'un aménagement.

2.2.2.2 Menaces sur les conditions additionnelles

- (167) Une fois analysées les adaptations sectorielles spécifiquement prévues concernant les quotas et le contrôle sur les antécédents judiciaires, il convient de se pencher sur l'impact qu'aura l'intégration de l'acquis de la libre circulation des personnes sur les autres conditions requises à ce jour pour obtenir un titre de séjour. En effet, dès lors que certaines conditions ne bénéficient pas d'un aménagement particulier, leur conformité devra être analysée sous l'angle du droit européen.
- (168) La directive 2004/38 pose les principes relatifs à l'exercice de la libre circulation des personnes. Son article 7, paragraphe 1, prévoit que :

« Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois :

a) *s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil, ou*

b) *s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil, ou,*

c) — *s'il est inscrit dans un établissement privé ou public, agréé ou financé par l'État membre d'accueil sur la base de sa législation ou de sa pratique administrative, pour y suivre à titre principal des études, y compris une formation professionnelle et*

¹²⁶ Voir Déclaration du Gouvernement d'Andorre sur la situation particulière du pays ainsi que sur la sauvegarde de la sécurité et de l'ordre public, annexée à l'Accord à la suite du Protocole Andorre.

— s'il dispose d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil et garantit à l'autorité nationale compétente, par le biais d'une déclaration ou par tout autre moyen équivalent de son choix, qu'il dispose de ressources suffisantes pour lui-même et pour les membres de sa famille afin d'éviter de devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de leur période de séjour; **ou**

d) si c'est un membre de la famille accompagnant ou rejoignant un citoyen de l'Union qui lui-même satisfait aux conditions énoncées aux points a), b) ou c). » (surlignements et soulignements ajoutés).

- (169) L'article 8 de la directive 2004/38 prévoit que l'Etat d'accueil pour un séjour de plus de trois mois peut imposer à la personne **de se faire enregistrer** auprès des autorités compétentes. Il est précisé au paragraphe 3 dudit article que pour les personnes inactives, « *les Etats membres peuvent seulement exiger* » la présentation d'une pièce d'identité et la preuve qu'elle satisfait aux conditions de l'article 7, paragraphe 1, point b). Comme indiqué *supra*, la dérogation négociée par Andorre ajoute à ces pièces la possibilité de demander une déclaration des condamnations pénales antérieures.
- (a) Ressources suffisantes
- (170) Il est précisé au paragraphe 4 de l'article 8 de la directive 2004/38 que « **Les États membres ne peuvent pas fixer le montant des ressources qu'ils considèrent comme suffisantes, mais ils doivent tenir compte de la situation personnelle de la personne concernée. Dans tous les cas, ce montant n'est pas supérieur au niveau en dessous duquel les ressortissants de l'État d'accueil peuvent bénéficier d'une assistance sociale ni, lorsque ce critère ne peut s'appliquer, supérieur à la pension minimale de sécurité sociale versée par l'État membre d'accueil** » (soulignements et surlignements ajoutés).
- (171) Sur ce point, la Communication de 2009 précise qu'il s'agit de déterminer en premier lieu si la personne concernée, et le cas échéant les membres de sa famille, remplirai(en)t les critères nationaux pour obtenir l'allocation sociale de base. Elle indique également que « *les ressources provenant d'un tiers doivent être acceptées* »¹²⁷.
- (172) A titre d'exemple, la Cour a retenu qu'« *exiger des demandeurs d'un titre de séjour qu'ils apportent systématiquement des preuves de la possession de ressources suffisantes pour une durée de séjour d'au moins un an, peu important d'ailleurs la durée du séjour véritablement envisagée, est une condition manifestement disproportionnée par rapport à l'intérêt légitime des États membres de ne pas voir les bénéficiaires du droit de séjour devenir une charge déraisonnable pour leurs finances publiques* »¹²⁸.
- (173) La Commission indique également que les autorités nationales peuvent procéder à une appréciation de la proportionnalité selon une série de critères comme la durée et le montant d'octroi de prestations sociales pour déterminer si une personne, dont les ressources ne peuvent plus être considérées comme suffisantes et qui a perçu l'allocation minimale de subsistance, est devenue une charge déraisonnable. Elle rappelle que « Seule la perception de prestations

¹²⁷ Section 2.3.1, page 8, de la Communication de 2009.

¹²⁸ CJUE, 10 avril 2008, *Commission c. Pays-Bas*, Aff. C-398/06, para. 29, ([lien](#)).

d'assistance sociale peut être considérée comme pertinente pour déterminer si l'intéressé représente une charge pour le système d'assistance sociale »¹²⁹.

- (174) La Cour a précisé à cet égard que des mesures visant soit à mettre fin au séjour d'un ressortissant, soit à ne pas renouveler son autorisation, « **ne peuvent en aucun cas devenir la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale de l'État membre d'accueil par un étudiant ressortissant d'un autre État membre** »¹³⁰ dans le cadre de la solidarité financière des ressortissants de l'Etat d'accueil avec ceux des autres Etats membres, notamment lorsque les difficultés du bénéficiaire du droit de séjour sont temporaires¹³¹.
- (175) Nous comprenons que **l'Accord ne contient pas d'adaptations à cet égard**. Dès lors, les conditions de satisfaction du critère de la détention de ressources suffisantes, sur la base (de 300%) du salaire minimum annuel andorran, tel que cela est prévu pour les demandes d'autorisations d'immigration des étrangers inactifs (regroupement familial ou résidence sans activité économique), de même que l'obligation de payement d'une caution, ne sont pas conformes au droit de l'Union. En effet, elles ne pourraient se fonder que sur les critères d'éligibilité à l'allocation sociale de base à Andorre.
- (176) En outre, la condition d'un investissement très significatif (en principe de 600 000 euros) pour les personnes souhaitant résider à Andorre, sans relever du regroupement familial, ni d'une autorisation de séjour et de travail, constitue une exigence manifestement disproportionnée à la condition de détenir des ressources suffisantes pour que le bénéficiaire du droit de séjour ne devienne pas une charge déraisonnable pour le système d'assurance social andorran.
- (177) Ainsi, sans préjudice de l'effet volume induit par les quotas, l'Accord pourrait induire un appauvrissement de « l'Européen moyen » autorisé à séjourner à Andorre.
- (b) Assurance maladie complète
- (178) S'agissant de la preuve d'une assurance maladie complète, la Communication de 2009 précise que « toute assurance, privée ou publique, souscrite dans l'État membre d'accueil ou ailleurs, est en principe acceptable tant qu'elle prévoit une couverture complète et ne crée pas de charge pour les finances publiques de l'État membre d'accueil »¹³² (soulignements ajoutés). Elle précise que « Les titulaires de pensions ou de rentes remplissent la condition de l'assurance maladie complète s'ils ont droit aux soins médicaux au titre de la législation de l'État membre qui leur verse leur pension ou rente »¹³³.
- (179) En conséquence, les autorités andorranes devront considérer que la justification d'une couverture d'assurance maladie complète est remplie, même s'il ne s'agit pas d'une assurance souscrite dans la Principauté d'Andorre, et le cas échéant, dès lors que l'assurance souscrite par les titulaires de pensions ou de rente sont pris en charge par l'Etat qui leur verse ces prestations.

¹²⁹ Section 2.3.1, page 9 de la Communication de 2009.

¹³⁰ CJCE, 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk contre Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, Aff. C-184/99, para. 43, (lien).

¹³¹ Ibid. Aff. C-184/99, para. 44.

¹³² Section 2.3.2, page 9 de la Communication de 2009.

¹³³ Section 2.3.2, page 10 de la Communication de 2009.

(180) Nous comprenons que l'Accord ne contient pas d'adaptations à cet égard et n'identifions pas *a priori* de contradiction majeure avec l'exigence de disposer d'une couverture maladie « en vigueur à Andorre ». Ce point gagnerait toutefois à être confirmé par le Gouvernement.

(c) Obligation d'un examen médical

(181) S'agissant de la protection de la santé publique, l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2004/38 prévoit que « Les seules maladies justifiant des mesures restrictives de la libre circulation sont les maladies potentiellement épidémiques telles que définies dans les instruments pertinents de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que d'autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent, dans le pays d'accueil, l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants de l'État membre d'accueil » (soulignements ajoutés).

(182) Il est précisé à l'article 29, paragraphe 3, de la directive 2004/38 qu'un **Etat d'accueil ne peut subordonner le droit de séjour à un examen médical systématique**. Il peut soumettre un bénéficiaire du droit de séjour à un examen médical gratuit, seulement si (i) des indices sérieux le justifient, (ii) dans les trois mois suivant son arrivée, et (iii) afin qu'il soit attesté qu'il ne souffre pas des maladies visées par l'article 29, paragraphe 1.

(183) Nous comprenons que l'Accord ne contient pas d'adaptations à cet égard. Dès lors, **l'obligation de fournir ex ante une attestation de visite médicale devra certainement être revue** pour s'aligner sur les conditions restrictives posées par le droit de l'Union. Autrement dit, là encore, Andorre passera d'un régime d'immigration choisie et sélective reposant sur un contrôle systématique *ex ante*, à un contrôle *ex post*, limité dans le temps et dans son champ, pour les seuls cas de risques avérés.

2.2.2.3 Conclusion

(184) Il ressort de ce qui précède que si la Principauté d'Andorre est parvenue à négocier une adaptation sectorielle dans le cadre de l'Accord pour maintenir des quotas d'immigration dans le cadre de sa politique générale d'immigration, ceux-ci constituent des plafonds dynamiques dont l'effet aura un impact important sur la croissance du nombre de ressortissants de l'UE autorisés à s'établir en Andorre au cours des dix prochaines années. En outre, si la vérification des antécédents judiciaires a été sauvée via la présentation d'une simple déclaration sur l'honneur des condamnations pénales antérieures, il est certain que le droit de l'Union n'autorisera pas ni la présentation du casier judiciaire, ni un rejet de la demande du titre de séjour au simple motif de précédentes condamnations.

(185) Dès lors, il semble inévitable que les conditions requises à l'obtention d'une autorisation d'immigration dans la Principauté, telles que la fixation d'un certain montant pour la preuve des ressources suffisantes ou d'un investissement, la preuve d'une assurance maladie complète en vigueur en Andorre, ainsi que l'exigence d'un examen médical avec avis favorable, soient supprimées. Si elles étaient maintenues, sous une forme ou sous une autre, ou utilisées pour refuser des titres de séjours "sous quota", il est peu probable qu'elles puissent survivre à un recours devant la Cour de justice et à son interprétation de la directive 2004/38.

(186) Il convient à présent d'analyser, tout comme pour l'obtention d'un titre de séjour pour candidat non actif, quels seront les effets des dispositions de l'Accord sur les conditions d'obtention d'un titre de séjour pour les travailleurs ainsi que, plus généralement, sur l'exercice d'une activité économique.

2.2.3 Conditions spécifiques liées à l'exercice d'une activité économique

- (187) Comme nous l'avons mentionné précédemment (voir section 2.1), la Constitution d'Andorre garantit divers droits relatifs à l'accès à l'emploi et à son exercice. Il s'agit notamment de l'article 19 sur le droit de défendre des intérêts économiques et sociaux, de l'article 29, qui reconnaît le droit au travail pour toute personne et d'autres droits y afférant, ou bien de l'article 32 qui autorise l'Etat à intervenir dans l'organisation de la vie du travail pour assurer un développement équilibré de la société ainsi que le bien-être général.
- (188) Les principes relatifs à l'emploi contenus dans la Constitution ne sont *a priori* pas contraires à ceux reconnus par le droit de l'UE.
- (189) Toutefois, la Principauté d'Andorre instaure dans sa législation des conditions et limitations à l'accès à l'emploi ou à l'exercice d'une activité économique. Ces restrictions touchent différents types d'activités économiques (salarial, entrepreneuriat, professions libérales et réglementées), ainsi que les prestations qui y sont liées, et notamment l'accès à la sécurité sociale pour les ressortissants de l'UE actifs.
- (190) Par conséquent, il convient d'examiner les impacts de l'Accord sur les conditions d'obtention d'un permis de travail (section 2.2.3.1), avant d'aborder les effets sur la liberté de prestation de services et le cas spécifique des professions libérales et réglementées (section 2.2.3.2), ainsi que sur les dispositions relatives à l'accès aux prestations sociales (section 2.2.3.3). Enfin, nous nous pencherons sur la question des restrictions au droit d'établissement (section 2.2.3.4).

2.2.3.1 Impact de l'Accord sur les conditions d'accès au territoire pour les travailleurs

- (191) Tout étranger qui travaille dans la Principauté doit disposer d'un permis de travail dont l'obtention se fait via une demande *d'autorisation initiale*.
- (192) Le permis de travail octroyé par Andorre permet à son titulaire de résider et de travailler dans la Principauté de manière permanente et effective pendant la durée de validité de l'autorisation. Cette *autorisation initiale* peut être demandée par toute personne nouvellement arrivée qui : (i) **répond favorablement aux quotas établis par le règlement**, (ii) dispose d'un **contrat de travail** indéterminé avec une entreprise légalement établie dans le pays et, (iii) établit une **résidence permanente et effective** dans la Principauté d'Andorre¹³⁴.
- (193) Une fois les conditions susmentionnées validées, le candidat doit présenter un certain nombre de documents nécessaires à la délivrance du permis de travail, à savoir : «
- (a) *Demande d'autorisation d'immigration pour résidents actifs dûment complétée.*
 - (b) *Original et photocopie du passeport valide. Les ressortissants des États membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen peuvent alternativement présenter l'original et une photocopie de leur pièce d'identité nationale en cours de validité.*
 - (c) *Extrait de casier judiciaire du pays d'origine, du pays de sa nationalité, ainsi que des pays de résidence.*

¹³⁴ Govern d'Andorra, "A.1. Residència i treball: autorització inicial", Immigració, ([lien](#)).

- (d) Affidavit relatif au casier judiciaire.
 - (e) Une photographie couleur (35 x 45 mm) prise récemment, moins de 6 mois avant l'application, avec la physionomie entièrement visible et la tête découverte.
 - (f) **Document d'accréditation du logement**, qu'il s'agisse d'une copie du contrat de location, d'une copie du titre de propriété ou d'un autre certificat accréditant le logement dans un établissement public. Si le propriétaire du logement n'est pas celui qui en fait la demande, une attestation de domicile doit également être jointe.
 - (g) Document attestant de l'état civil (...).
 - (h) Dans le cas d'un partenariat stable : certificat officiel délivré par l'état civil andorran.
 - (i) Curriculum vitae avec original et photocopie des diplômes ou autres documents certifiant la qualification professionnelle.
 - (j) Document de signature.
 - (k) Informations sur l'examen médical et consentement au test médical.
 - (l) Diligence des conditions professionnelles et salariales.
 - (m) Contrat de travail
 - (n) Extrait de point du CASS du candidat, s'il a déjà travaillé en Andorre.
 - (o) **Diligence d'inscription à la commune**
 - (p) *Affidavit Plan de formation¹³⁵* » (soulignements ajoutés).
- (194) En cas d'acceptation, le demandeur reçoit une autorisation d'un an, renouvelable trois fois pour une durée de deux ans, puis à partir de la septième année un renouvellement pour une durée de 10 ans¹³⁶.
- (195) Pour obtenir l'autorisation de renouvellement du permis de séjour et de travail, le titulaire doit avoir exercé une activité professionnelle et avoir résidé de manière permanente et effective dans la Principauté d'Andorre à compter de la date de début comprise dans l'autorisation initiale, ou de la date du dernier renouvellement. Les documents à joindre à la demande sont : «
- (a) *Demande d'autorisation de renouvellement dûment remplie.*
 - (b) *Original et photocopie de votre passeport et/ou de votre pièce d'identité nationale en cours de validité.*
 - (c) *Une photographie couleur (35 x 45 mm) prise récemment, moins de 6 mois avant la demande, avec la physionomie entièrement visible et la tête découverte.*

¹³⁵ Govern d'Andorra, "A.1. Residència i treball: autorització inicial", Immigracio, ([lien](#)) (Traduction libre).

¹³⁶ Govern d'Andorra, "A.1. Residència i treball: autorització inicial", Immigracio, ([lien](#)).

- (d) *Autorisation du Service de l'immigration. En cas de perte ou de vol, vous devez vous munir d'un certificat du Service de police attestant de cette circonstance.*
 - (e) *Extrait des points CASS pour le demandeur qui travaille actuellement ou qui a déjà travaillé en Principauté. Pour le conjoint qui ne travaille pas actuellement, extrayez des points de votre partenaire.*
 - (f) *Certificat de résidence de la Commune.*
 - (g) *Bulletins sur les salaires.*
 - (h) *Document de signature »¹³⁷(soulignements ajoutés).*
- (196) Par ailleurs, les travailleurs frontaliers, travailleurs temporaires, les résidents actifs et les résidents non actifs qui sont ressortissants d'un Etat membre de l'Union sont prioritaires en matière d'autorisation d'immigration. Ces autorisations sont accordées dans la limite des quotas approuvés par le Gouvernement¹³⁸.
- (197) Nous ne reviendrons pas sur la question des adaptations sectorielles octroyées pour les quotas et la déclaration relative aux antécédents judiciaires, développée *supra* (voir section 2.2.2.1) et dont les conclusions s'appliquent également pour le cas d'espèce. De même, les conclusions obtenues concernant l'obligation de se soumettre à un examen médical, qui figure parmi les conditions générales qualitatives, sont les mêmes s'agissant des travailleurs (voir *supra* section 2.2.2.2(c)).
- (198) En revanche, le droit européen est protecteur des principes de non-discrimination et de libre circulation en matière d'accès à l'emploi. Pour rappel, l'article 18 du TFUE établit que « *Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité* » (surlignement ajouté). Ce principe général de non-discrimination est étendu, s'agissant des travailleurs, par l'article 45 du TFUE, qui établit **la libre circulation des travailleurs**. Enfin, l'article 46 du TFUE impose au Parlement et au Conseil d'arrêter les mesures nécessaires en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs, notamment « *en éliminant tous les délais et autres restrictions, prévues soit par les législations internes, soit par des accords antérieurement conclus entre les États membres qui imposent aux travailleurs des autres États membres d'autres conditions qu'aux nationaux pour le libre choix d'un emploi* ».
- (199) Ainsi, l'article 45, lu conjointement avec le règlement (UE) n°492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union¹³⁹, reconnaissent le principe de libre circulation des travailleurs, qu'ils bénéficient déjà d'un contrat, ou qu'ils soient simplement en quête d'un emploi¹⁴⁰. Toute règle qui, directement ou indirectement, aurait pour objet ou pour effet de faire obstacle à la libre circulation d'un travailleur est par conséquent prohibée. En outre, la

¹³⁷ Govern d'Andorra, « A.2. Residència i treball: autorització de renovació », Immigració, ([lien](#)) (Traduction libre).

¹³⁸ Commission staff working paper, Obstacles to access by Andorra, Monaco and San Marino to the EU's Internal Market and Cooperation in other Areas Accompanying the document ([lien](#)).

¹³⁹ Règlement (UE) n°492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

¹⁴⁰ CJCE, 26 févr. 1991, *Antonissen*, Aff. C-292/89 ([lien](#)).

jurisprudence de la CJUE a confirmé que la libre circulation des travailleurs garantie par l'article 45 TFUE, inclut la libre circulation des travailleurs indépendants¹⁴¹.

- (200) Dès lors, en tant que citoyen de l'Union, le travailleur dispose du droit de circuler et de séjourner et ne peut être soumis à une obligation de visa de sortie ou d'entrée ou à l'obtention d'un permis de séjour. Ce principe s'applique quelle que soit la catégorie professionnelle à laquelle appartient l'auteur de la prestation, ou le lieu d'exécution de la prestation.
- (201) Ainsi, la Cour de justice a interprété l'article 45 TFUE comme interdisant également les entraves à la libre circulation. Il découle en effet de la jurisprudence que constitue une entrave une mesure nationale qui, même applicable sans discrimination tenant à la nationalité, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants des États membres, y compris ceux de l'État membre auteur de la mesure, des libertés fondamentales garanties par le traité¹⁴². Cela concerne particulièrement la condition de résider sur le territoire de la Principauté d'Andorre. La Cour de justice a notamment considéré dans un arrêt du 9 mars 2000 que « l'obligation de résidence imposée à la fois aux dirigeants et au personnel des entreprises de gardiennage et des services internes de gardiennage, à l'exception du personnel administratif et logistique, constitue une restriction tant à la liberté d'établissement qu'à la libre circulation des travailleurs »¹⁴³ (soulignements ajoutés).
- (202) Conformément aux libertés fondamentales du droit européen, l'Accord reconnaît en son article II.II.1 que « la libre circulation des travailleurs est assurée entre les parties associées », ce qui « implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des parties associées, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail »¹⁴⁴ (soulignements ajoutés). Afin de faciliter l'accès aux activités salariées et non salariées et leur exercice, l'Accord prévoit que les Parties associées prendront les mesures nécessaires pour instaurer la reconnaissance mutuelle des diplômes¹⁴⁵.
- (203) Les dispositions particulières de l'Accord, applicables à la libre circulation des travailleurs, figurent à l'Annexe V de chaque Protocole Etat associé. A ce titre, il est prévu que seront appliqués dans le cadre du présent Accord les règlements et les directives européennes qui régulent ce domaine, dont le Règlement 492/2011 ou la directive 2004/38. Pour la plupart des textes repris dans le cadre de l'acquis, il est prévu une application deux ans après l'entrée en vigueur de l'Accord¹⁴⁶.
- (204) En outre, la partie adaptations sectorielles de l'Annexe VIII sur la liberté d'établissement informe que « *Les autorités de l'Andorre accordent des titres de séjour pour un séjour d'une durée de 12 mois ou moins (titres de séjour de courte durée) aux ressortissants des États membres de l'UE qui exercent une activité économique* ». Il s'agit des titres de séjour pour les travailleurs saisonniers.

¹⁴¹ CJCE, 30 janv. 1997, *Stöber et Pereira*, Aff. C-4/95 et 5/95 ([lien](#)).

¹⁴² CJCE, 31 mars 1993, *Kraus*, Aff. C-19/92, para. 32 ([lien](#)).

¹⁴³ CJCE, 9 mars 2000, *Commission c. Belgique*, Aff. C-355/98, para. 31 ([lien](#)).

¹⁴⁴ Article II.II.1, paragraphe 2, de l'Accord.

¹⁴⁵ Article II.II.3 de l'Accord.

¹⁴⁶ Voir annexe V de l'Accord, à lire à la lumière de l'Article 3, paragraphe 2 du Protocole 1 de l'Accord-cadre sur les adaptations horizontales.

(205) Nous notons **qu'aucune exception significative n'est accordée** à l'application des dispositions des textes européens. Par conséquent, **l'ensemble du corpus juridique relatif à la liberté de circulation des travailleurs devra être incorporé dans le droit andorran.**

(206) Par conséquent, il semble difficilement envisageable que la Principauté d'Andorre puisse maintenir certaines conditions spécifiques relatives à l'obtention d'un titre de séjour pour travailleurs, telle que celle sur **l'obligation de résidence**, qui est en principe contraire à l'article 45 TFUE, au règlement 492/2011 et à la directive 2004/38.

2.2.3.2 Impacts sur la libre prestation des services

(207) En droit de l'UE, le libre choix de la profession est un droit fondamental. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁴⁷ garantit aux articles 15 et 16 la liberté professionnelle et la liberté d'entreprise.

(208) La directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur (« **directive Services** »)¹⁴⁸ encadre strictement le droit pour les États d'instaurer ou de maintenir certaines exigences applicables aux prestataires de services, qui concernent notamment la forme juridique, la détention du capital et les tarifs. Ces exigences ne sont pas strictement interdites, mais la CJUE a considéré qu'elles constituaient des obstacles au marché unique des services.

(209) L'article 9, paragraphe 1 de la directive Services dispose que :

« 1. Les États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :

*a) le régime d'autorisation **n'est pas discriminatoire** à l'égard du prestataire visé;*

*b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par **une raison impérieuse d'intérêt général**;*

*c) l'objectif poursuivi **ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante**, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle » (surlignements ajoutés).*

(210) Par ailleurs, le considérant 65 de la directive Services rappelle que **« l'accès à une activité de services ou son exercice dans un État membre, tant à titre principal que secondaire, ne devrait pas être subordonné à des critères tels que le lieu d'établissement, de résidence, de domicile ou de prestation principale d'une activité »** (surlignements ajoutés).

(211) L'Accord aborde en son Chapitre IV la question de la libre prestation des services. C'est ainsi que l'Article II.IV.1 prévoit que **« toute restriction à la libre prestation des services entre les parties associées est interdite à l'égard des ressortissants de l'Etat associé concerné ou d'un Etat membre de l'Union qui sont établis dans un Etat autre que celui du destinataire du service »**¹⁴⁹ (surlignements ajoutés).

¹⁴⁷ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 326, 26.10.2012, p. 391–407 ([lien](#)).

¹⁴⁸ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur OJ L 376, 27.12.2006, p. 36–6 ([lien](#)).

¹⁴⁹ Article II.IV.1, paragraphe 2, de l'Accord.

- (212) La définition de ce qu'est un service, en référence à celle du droit de l'UE s'entend dans le présent Accord comme toutes « *prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes* »¹⁵⁰. Cette définition s'avère très étendue, puisqu'elle intègre « toute prestation fournie normalement contre rémunération » qui ne relèverait pas des autres libertés. Ainsi, par « services » sont notamment entendus le secteur tertiaire en tant que tel mais aussi (dès lors qu'elles sont prestées à distance, les activités de caractère industriel, celles à caractère commercial, les activités artisanales, ou les professions libérales¹⁵¹.
- (213) A nouveau, l'Annexe X, qui répertorie les textes européens applicables au Chapitre sur la libre prestation des services, comprend une liste exhaustive des textes juridiques européens, tant à valeur contraignante que non contraignante. **Une fois l'Accord d'Association signé et ratifié, l'ensemble de ces textes auront vocation à s'appliquer.**
- (214) Néanmoins, l'Accord prévoit expressément en son Article II.IV.2, qu'aussi longtemps que les restrictions à la libre prestation des services ne sont pas supprimées entre les Parties, la Principauté d'Andorre peut continuer à appliquer ces restrictions à tous les prestataires de services visés à l'Article II.IV.1, paragraphe 2, dès lors qu'elle les applique sans distinction de nationalité ou de résidence. Une garantie non discriminatoire est ainsi aménagée aux restrictions à la libre circulation qui subsisteraient pour la durée de la période transitoire (généralement trois ans).
- (215) D'un côté, cette disposition est positive puisqu'elle protège Andorre d'une ouverture asymétrique, en lui permettant de laisser fermé l'accès à certains services tant que les prestataires andorrans n'ont pas accès au Marché intérieur. De l'autre, tout ressortissant de l'UE qui, durant cette période transitoire, s'estimerait victime d'une restriction discriminatoire à la libre prestation de service, pourrait en principe faire « sauter » les restrictions encore en place, du seul fait qu'elles ne s'appliquent pas de façon indiscriminée. Autrement dit, si un plombier andorran, installé à Font-Romeu avait le droit de venir prêter ses services à Andorre, sauf à en priver ce dernier, tous les prestataires de services de l'UE devraient immédiatement bénéficier de la libre prestation de service.
- (216) A ce titre, il convient d'analyser les effets de l'Accord sur le cas particulier des professions libérales et des professions réglementées.
- (a) Le cas des professions libérales
- (217) Les professions libérales dans la Principauté d'Andorre sont régies par la loi 6/2008 du 15 mai 2008 sur l'exercice de professions libérales et des ordres et associations professionnels¹⁵². L'objet de cette loi est de réglementer l'exercice des professions libérales dans la Principauté d'Andorre, ainsi que l'organisation et le fonctionnement des collèges professionnels et des associations professionnelles qui y développent leur activité¹⁵³.

¹⁵⁰ Article II.IV.1, paragraphe 3, de l'Accord.

¹⁵¹ Article II.IV.1, paragraphe 4, de l'Accord.

¹⁵² Llei 6/2008 del 15 de maig, d'exercici de professions liberals i de collegis i associacions professionals, BOPA, n°47, 11 juin 2008, ([lien](#)).

¹⁵³ Article 1 de la loi 6/2008.

- (218) Initialement, l'article 5, paragraphe 1, de la loi disposait que l'accès à l'exercice d'une profession libérale était conditionné à plusieurs obligations, dont celle de la nationalité ou de la résidence. Ainsi, il était requis que la personne souhaitant exercer une profession libérale à Andorre soit titulaire de la nationalité andorrane ou bien puisse justifier d'une période minimale de vingt ans de résidence effective et ininterrompue dans la Principauté d'Andorre, sauf dans les cas où les traités internationaux établissent une période plus courte¹⁵⁴.
- (219) Par la loi 10/2012 du 21 juin 2012 sur les investissements étrangers dans la Principauté d'Andorre, le Conseil général a modifié l'article 5, paragraphe 1 a) qui conditionne désormais l'exercice d'une profession libérale à la possession de la nationalité andorrane ou la justification d'une résidence effective et permanente dans la Principauté. Il précise que :
- « Les autorisations pour l'exercice d'une profession libérale dans la Principauté d'Andorre par des personnes physiques ayant une résidence effective et permanente en Andorre et qui n'ont pas la nationalité andorrane sont soumises au traitement de réciprocité qui permet l'exercice effectif de la profession libérale aux ressortissants andorrans en l'État d'origine du demandeur »* (soulignement ajouté).
- (220) La loi 6/2008 reconnaît des dérogations spécifiques à la condition de résidence. Ainsi, la seconde disposition additionnelle fait savoir que :
- « Le Gouvernement, par autorisation spéciale par décret, peut accorder des autorisations pour l'exercice des professions libérales aux étrangers qui ne satisfont pas à la condition de résidence effective et permanente, ou au principe de réciprocité établi à l'article 5, compte tenu de critères d'expérience, qualification, et/ou réputation professionnelle et commerciale des professionnels libéraux concernés, et également en fonction des besoins sectoriels de la Principauté »* (soulignements ajoutés).
- (221) Nous comprenons que les professionnels andorrans qui exercent une activité libérale sont inquiets des conséquences que pourrait avoir l'Accord sur l'exercice de leur activité. Ces derniers veulent s'assurer que les travailleurs indépendants de l'UE qui désirent s'installer en Andorre seront tenus de respecter les mêmes conditions que celles auxquelles les nationaux sont soumis.
- (222) En matière de profession libérale, l'Accord se calque sur le droit européen, en particulier sur l'article 57 TFUE, puisqu'il inclut dans les « services » les « activités des professions libérales »¹⁵⁵. Ainsi, les professions libérales seront soumises aux mêmes règles que celles du Chapitre IV de l'Accord sur la libre prestation des services.
- (223) De plus, la reconnaissance mutuelle des diplômes et autres titres prévue à l'Article II.II.3 de l'Accord vise notamment à faciliter cet exercice de profession libérale.
- (224) En conclusion, si certaines conditions imposées par la Principauté d'Andorre à ses ressortissants pour exercer une profession libérale s'appliqueront également aux citoyens européens, **celle relative au lieu de résidence effective et permanente ne pourra pas en revanche être maintenue**, car elle serait contraire à l'acquis communautaire et au principe de libre prestation

¹⁵⁴ Article 5.1 a) de la loi 6/2008.

¹⁵⁵ Article II.IV.1, para 4 d), de l'Accord.

des services, au principe de non-discrimination ainsi qu'aux exigences énoncées dans la directive Services, notamment l'article 9 et le considérant 65 cités *supra* .

(b) Le cas des professions réglementées

- (225) La réglementation des services professionnels est une compétence partagée entre les États membres et l'UE. En l'absence de dispositions spécifiques du droit de l'Union harmonisant les conditions d'accès à une profession réglementée ou d'exercice de celle-ci, il est de la compétence des États membres de décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer, dans les limites des quatre libertés fondamentales de circulation et des principes de **non-discrimination** et de **proportionnalité**, complétées par la législation secondaire et en particulier la directive Services.
- (226) En droit de l'Union, la directive 2005/36/CE¹⁵⁶ met en place un **régime de reconnaissance mutuelle des qualifications pour les professions réglementées**. Celle-ci définit les professions réglementées comme une « *activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice* »¹⁵⁷.
- (227) Cette directive fixe deux régimes : d'une part un régime général de reconnaissance des qualifications en fonction des niveaux de qualification et d'autre part un régime de reconnaissance automatique pour sept professions selon des critères qui leur sont propres¹⁵⁸. Autrement dit, si la comparaison est plus simple et normée pour ces dernières que pour les autres professions, il existe toujours des critères de contrôle à apprécier par l'Etat d'accueil.
- (228) La directive 2005/36 introduit une évaluation mutuelle des réglementations professionnelles nationales ainsi qu'un exercice de transparence qui consiste à examiner les limitations d'accès aux professions et à déterminer si elles sont nécessaires.
- (229) Elle contient également des obligations de transparence permanentes exigeant que tous les États membres fassent un rapport sur les professions qu'ils réglementent et communiquent à la Commission les raisons pour lesquelles ils considèrent que les exigences existantes ou nouvelles sont conformes aux principes de non-discrimination et de proportionnalité. Elle s'applique à tous les ressortissants de l'UE, des pays de l'EEE et de l'AELE et de la Suisse souhaitant exercer une profession réglementée, soit à titre indépendant, soit à titre salarié, dans un pays autre que celui où ils ont acquis leurs qualifications professionnelles.
- (230) En outre, la directive (UE) 2018/958 relative au **contrôle de proportionnalité**¹⁵⁹ établit pour les États membres une obligation d'analyse *ex-ante* de la proportionnalité de nouvelles réglementations professionnelles nationales. En vertu de cette directive, il convient de contrôler

¹⁵⁶ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, JO L 255, 30.09.2005, ([lien](#)). Voir Article 3 1.a).

¹⁵⁷ Article 3, paragraphe 1, a), Directive 2005/36/CE.

¹⁵⁸ Infirmiers, sage-femmes, médecins, dentistes, pharmaciens, architectes et vétérinaires.

¹⁵⁹ Directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, JO L 173, 09.07.2018.

le caractère proportionné des dispositions nouvelles ou modifiées limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice après leur adoption.

- (231) Le respect de ces textes fait l'objet d'un contrôle régulier par la Commission en tant que gardienne des traités. A ce titre, la Commission a décidé d'ouvrir le 14 juillet 2023 une procédure d'infraction en envoyant une lettre de mise en demeure à l'Allemagne¹⁶⁰, et d'adresser un avis motivé à la Belgique¹⁶¹, à Chypre¹⁶² et à la Roumanie¹⁶³ pour transposition incorrecte de la directive 2005/36. A titre d'exemple, le dossier allemand porte sur des obstacles à la reconnaissance des qualifications professionnelles des sage-femmes.
- (232) En janvier 2017, la Commission a publié des recommandations à l'intention des États membres concernant les réformes nationales en matière de réglementation des services professionnels¹⁶⁴. L'objectif de ces recommandations consistait à encourager et à assister les États membres dans la création d'un environnement réglementaire propice à la croissance, à l'innovation et à la création d'emplois.
- (233) Cependant, dans sa Communication en 2021¹⁶⁵, la Commission a constaté que les progrès des réformes en la matière étaient décevants et que seuls quelques États membres ont pris des mesures visant à supprimer une réglementation disproportionnée. Ce sujet continue de faire l'objet d'une grande attention et plusieurs cas de restrictions à l'accès des professions font l'objet de plaintes devant la Commission.
- (234) En tout état de cause, quand bien même une profession serait réglementée, quand bien même elle échapperait à la directive Services, quand bien même les régimes de déclaration ou d'autorisation préalable seraient reconnus compatibles, les discriminations directes ou indirectes sur base de la nationalité ou de la résidence resteraient contraires à l'acquis.
- (235) En l'espèce, l'Accord ne mentionne pas explicitement le cas des professions réglementées. En revanche, il inclut parmi les textes législatifs listés à l'Annexe VII sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, ceux pertinents en matière de professions réglementées, tels que la directive 2005/36 et la directive 2018/958 évoquées supra, sans prévoir d'adaptations particulières.
- (236) En outre, la même Annexe à l'Accord mentionne le cas spécifique des professions juridiques et prévoit l'incorporation de la Directive 77/249/EEC du 22 mars 1977 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats et la Directive 98/5/EC du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise.
- (237) Dès lors, nous pouvons conclure que les dispositions et la jurisprudence européenne qui régissent l'exercice des professions réglementées, particulièrement celle d'avocat, auront

¹⁶⁰ European Commission, Infringement Decisions n° INFR(2023)4010, 14 July 2023, ([lien](#)).

¹⁶¹ European Commission, Infringement Decisions n° INFR(2018)2162, 14 July 2023, ([lien](#)).

¹⁶² European Commission, Infringement Decisions n° INFR(2018)2165, 14 July 2023, ([lien](#)).

¹⁶³ European Commission, Infringement Decisions n° INFR(2018)2303, 14 July 2023, ([lien](#)).

¹⁶⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur les recommandations de réformes en matière de réglementation des services professionnels, COM(2016) 820, et le document SWD(2016) 436 qui l'accompagne.

¹⁶⁵ Communication de la Commission sur le bilan et la mise à jour des recommandations de réformes de 2017 en matière de réglementation des services professionnels {SWD(2021) 185 final}, Bruxelles, 9.7.2021 COM(2021) 385 final.

vocation à s'appliquer dans la Principauté. Andorre sera soumise à l'obligation d'assurer que ses critères à l'exercice d'une profession réglementée soient proportionnels et qu'un régime de reconnaissance mutuelle existe. Cela aura pour conséquences de faciliter tant l'exercice par des professionnels ressortissants de pays européens sur le territoire andorran, que l'inverse.

- (238) En revanche, il ne doit pas être sous-estimé le fait que comme mentionné *supra*, de nombreux Etats Membres ne respectent toujours pas lesdites obligations, ce qui maintient dans la pratique des limitations à l'exercice de certaines professions réglementées sur l'ensemble du territoire européen. En d'autres termes, ce n'est pas parce qu'un conseiller fiscal andorran aura légalement la possibilité de bénéficier de la reconnaissance mutuelle de son diplôme, qu'il pourra effectivement exercer en Allemagne. Pour autant, Andorre sera soumise aux obligations de faciliter l'exercice de ces professions sur son territoire et pourra se voir sanctionnée par les juridictions européennes en cas de manquement.

2.2.3.3 Eligibilité aux prestations de sécurité sociale

- (239) L'article 30 de la Constitution andorrane dispose que « *Le droit à la protection de la santé est reconnu de même qu'au bénéficiaire des prestations sociales pour les autres besoins. Dans ce but, l'Etat assure un système de Sécurité Sociale* ». Résider à Andorre ouvre des droits d'accès à la sécurité sociale.
- (240) L'adhésion à la *Caixa Andorrana de Seguretat Social* (CASS) est obligatoire pour tous les travailleurs salariés, assimilés et indépendants. Le système de sécurité sociale est structuré en deux branches de protection : la branche générale couvre les prestations de remboursement, d'invalidité temporaire, de maternité, de paternité, de risque pendant la grossesse, d'invalidité et de décès ainsi que les pensions d'orphelinat. La branche retraite est composée de la rente de retraite et des rentes de veuvage temporaires et viagères¹⁶⁶.
- (241) Toute personne qui est salariée ou assimilée, au sens où elle travaille pour quelqu'un d'autre et reçoit une rémunération, est éligible au régime général de la sécurité sociale. Cela ne fait pas de différence que la personne dispose de la nationalité andorrane ou d'une autorisation d'immigration qui lui permette de travailler au sein de la Principauté¹⁶⁷.
- (242) De même sont incluses dans le régime général de la sécurité sociale les personnes qui réalisent une activité pour leur propre compte dès lors qu'elles sont, entre autres, résidentes légales de la Principauté d'Andorre¹⁶⁸.
- (243) En droit de l'Union, c'est justement en matière d'octroi d'avantages sociaux que **l'interdiction des discriminations** a été la plus souvent appliquée. Cette égalité de traitement en matière d'avantages sociaux est inscrite à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n°1612/68 ou du règlement (UE) n°492/2011, qui a été confirmée par la directive 2004/38. Il dispose que le travailleur d'un autre Etat membre bénéficie dans l'Etat membre d'accueil des mêmes avantages sociaux et fiscaux que le travailleur national.
- (244) Ainsi, la CJUE considère que les paragraphes 1, sous a) et paragraphe 3, sous c) de l'article 7 de la directive 2004/38 doivent « *être interprétés en ce sens qu'un ressortissant d'un Etat membre*

¹⁶⁶ Govern d'Andorra, Ministeri de Presidència, Economia i Empresa, « Andorra en xifres 2019 », p.30 ([lien](#)).

¹⁶⁷ Caixa andorra seguretat social (<https://www.cass.ad/assalariats-assimilats>).

¹⁶⁸ Caixa andorra seguretat social (<https://www.cass.ad/compte-propi>).

ayant exercé son droit à la libre circulation, qui a acquis dans un autre État membre la qualité de travailleur [...] en raison de l'activité qu'il y a exercée [...], avant de se trouver en chômage involontaire, conserve le statut de travailleur pendant une période supplémentaire d'au moins six mois au sens de ces dispositions, pour autant qu'il se soit fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent ». Le cas échéant, selon les droits dont bénéficient les chômeurs dans cet Etat, « en application du principe d'égalité de traitement garanti à l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38, ledit ressortissant dispose, en conséquence, du droit de percevoir des prestations d'assistance sociale ou, le cas échéant, des prestations de sécurité sociale comme s'il était un ressortissant de l'État membre d'accueil »¹⁶⁹ (soulignements ajoutés).

(245) Nous comprenons que l'Accord d'association prévoit d'incorporer le même système de coordination de la sécurité sociale que celui de l'UE¹⁷⁰. L'Article II.II.2 dispose que :

« Dans le domaine de la sécurité sociale, afin d'établir la libre circulation des travailleurs salariés ou non-salariés, les parties contractantes assurent, conformément à l'annexe VI de chaque protocole Etat associé, aux travailleurs salariés et non-salariés, ainsi qu'à leurs ayants droit, notamment :

- a) la **totalisation**, pour l'**ouverture** et le **maintien** du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, **de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales** ;
- b) **le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des parties contractantes** » (surlignements ajoutés).

(246) De plus, l'Annexe VI précise la liste de textes européens applicables dans ce domaine, parmi lesquels figure le règlement 883/2004.

(247) La jurisprudence de la CJUE, qui a vocation à s'appliquer, a reconnu notamment **l'extraterritorialité de certaines allocations**, telles que les allocations familiales bénéficiant aux enfants du travailleur, quand bien même ils ne résident pas sur le territoire.

(248) La CJUE a ainsi jugé que les principes de non-discrimination et de libre circulation, combinés aux dispositions du Règlement portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale « doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à des dispositions d'un État membre en vertu desquelles les travailleurs frontaliers ne peuvent percevoir une allocation familiale liée à l'exercice, par ceux-ci, d'une activité salariée dans cet État membre que pour leurs propres enfants, à l'exclusion de ceux de leur conjoint avec lesquels ils n'ont pas de lien de filiation, mais dont ils pourvoient à l'entretien, alors que tous les enfants **résidant** dans ledit État membre ont le droit de percevoir cette allocation »¹⁷¹. Ainsi, les enfants des travailleurs des États membres, frontaliers ou établis à Andorre, quand bien même ils ne seraient pas résidents en Andorre, devront bénéficier des mêmes droits que ceux des enfants de citoyens andorrans.

¹⁶⁹ CJUE, 11 avril 2019, Aff. C-483/17 ([lien](#)).

¹⁷⁰ L'Annexe VI de l'Accord prévoit la reprise dans l'acquis du Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

¹⁷¹ CJUE, 2 avril 2020, Aff. C-802/18 à propos des allocations familiales au Luxembourg.

- (249) Le droit de l'Union accorde également aux travailleurs le droit de bénéficier de **l'égalité de traitement en matière d'avantages sociaux**, ce qui comprend notamment les prestations familiales ou celles liées au chômage¹⁷². Tout ressortissant de l'Union ayant travaillé dans un Etat membre doit pouvoir bénéficier des prestations sociales liées au chômage dès lors qu'il remplit les mêmes conditions que celles exigées pour un ressortissant national.
- (250) De même, comme vu *supra*, conformément à une jurisprudence ancienne de la Cour, les ressortissants d'un Etat membre à la recherche d'un emploi dans un autre Etat membre relèvent du champ d'application de l'article 45 TFUE et doivent bénéficier de l'égalité de traitement prévue à cet article. Cette égalité de traitement implique notamment la perception des prestations de nature financière destinées à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail d'un Etat membre, dès lors que le demandeur a justifié d'un lien réel avec le marché du travail de l'Etat d'accueil¹⁷³.
- (251) Notons en revanche que depuis 2015, la Cour a limité l'accès à certaines aides et estimé qu'un demandeur d'emploi, n'ayant pas eu le statut de travailleur dans l'Etat membre d'accueil, ne pouvait bénéficier de certaines prestations si ces dernières consistent en des « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif » au sens du règlement n°883/2004 et « prestation d'assistance sociale » au sens de la directive 2004/38, dès lors que ces dernières ont pour fonction de « *garantir le minimum des moyens d'existence nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine* »¹⁷⁴ (soulignements ajoutés).
- (252) Nous comprenons que la loi andorrane, sans qu'il existe un régime d'assurance chômage en tant que tel, prévoit la possibilité d'octroyer un certain nombre d'aides telles que, les aides économiques occasionnelles, les aides pour les sans-emploi involontaires, les aides pour enfants à charge ou les aides au logement¹⁷⁵. De même, certaines aides existent pour favoriser la formation ou la recherche d'emploi.
- (253) Conformément à la jurisprudence européenne susmentionnée, les aides ayant une nature purement « *d'assistance sociale* » ne pourront être réclamées par les ressortissants européens, ou à tout le moins peuvent justifier le refus du droit au séjour à Andorre. En revanche, il n'en demeure pas moins que les ressortissants européens devront être éligibles, aux aides sociales liées à l'exercice d'une activité économique, c'est-à-dire celles dont ils bénéficieront lorsqu'ils auront acquis le statut de travailleurs à Andorre puis perdu leur emploi, et devront avoir accès dans les mêmes conditions aux mêmes prestations que celles ouvertes aux ressortissants d'Andorre qui se trouveraient dans une situation analogue. De même, tout ressortissant européen obtenant un titre de séjour pourra bénéficier des aides de nature à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail andorran dès lors qu'il aura démontré l'existence d'un lien réel avec le marché du travail.
- (254) En revanche, l'Annexe VI de l'Accord amende le règlement 883/2004 et son Annexe X ajoute parmi les « *prestations spéciales en espèces à caractère non contributif* » : les Compléments non contributifs des pensions d'invalidité, les Compléments non contributifs des pensions de veuvage, l'Allocation de solidarité aux personnes handicapées et l'Allocation de solidarité aux

¹⁷² CJCE, 18 juin 1987, *Lebon*, Aff. 316/85 ([lien](#)).

¹⁷³ CJUE, 4 juin 2009, *Vatsouras et Koupatantze*, Aff. C-22/08 et C-23/08 paras. 33 et ss. ([lien](#)) ; CJCE, 23 mars 2004, *Collins*, ([lien](#)).

¹⁷⁴ CJUE, 15 sept. 2015, *Jobcenter c/ Nazifa Alimanovic e.a.*, Aff. C-67/14, para. 45 ([lien](#)).

¹⁷⁵ Llei 6/2014 del 24 d'abril, de serveis socials i socio-sanitaris ([lien](#)) et Decret del 7-10-2020 d'aprovació del Reglament de les prestacions econòmiques dels serveis socials i socio-sanitaris. ([lien](#)).

personnes âgées. Par conséquent, conformément au chapitre 9 du titre III du règlement 883/2994, ces prestations seront octroyées exclusivement dans l'État dans lequel l'intéressé réside et conformément à sa législation¹⁷⁶. Les ressortissants de l'UE pourraient donc en rester exclus, dans la limite du respect du principe de non-discrimination.

- (255) A tout le moins, il est indéniable que l'incorporation des règles européennes relatives à la sécurité sociale, ainsi que celles qui encadrent l'octroi de prestations, impliquera pour le pays certaines révisions législatives, telles que la modification des accords bilatéraux avec certains Etats membres (tels que la Convention de sécurité sociale entre la République française et la Principauté d'Andorre du 12 décembre 2000 ou son pendant avec l'Espagne). *A minima*, les avantages bilatéraux préexistants à l'accord devront être étendus aux autres ressortissants de l'UE dans le respect de l'acquis. Cela engendrera aussi une augmentation des besoins en personnel pour traiter les demandes de prestations formulées par les nouveaux citoyens européens dont la croissance sera significative d'année en année du fait des quotas (cf. paragraphe (132) *supra*). Tout cela aura sans aucun doute des conséquences sur le budget de l'Etat et celui de la sécurité sociale andorrane.
- (256) Au total, il est clair que l'Accord d'association aboutira à une pression accrue sur les finances publiques de la Principauté puisque tous les citoyens de l'UE, travailleurs résidents et frontaliers, devront bénéficier de la même couverture que celle offerte aux Andorrans ou aux ressortissants des trois Etats couverts par une convention bilatérale.

2.2.3.4 Conséquences sur les restrictions au droit d'établissement

- (257) Le droit d'exercer une activité économique inclut, en droit européen, celui de bénéficier des libertés d'établissement, qui vaut tant pour les citoyens que pour les sociétés, que le traité assimile à cet effet aux personnes physiques¹⁷⁷.
- (258) La loi du 8 février 2012 sur les investissements étrangers dans la Principauté d'Andorre encadre les investissements étrangers dans la Principauté, qu'elle entend comme l'acquisition via un titre, de biens situés dans la Principauté. Cela peut être fait par : «
- a) les personnes physiques ne résidant pas en Andorre, à condition qu'elles n'aient pas la nationalité andorrane.*
- b) les personnes morales de nationalité étrangère, y compris les entités publiques de souveraineté étrangère.*
- c) Les entreprises andorranes avec participation étrangère dans leur capital ou dans leurs droits de vote, directe ou indirecte, dans un pourcentage égal ou supérieur à 50%. Cela concerne également les succursales ou autres types d'établissements stables en Andorre de non-résidents sont également des investissements étrangers (...) »¹⁷⁸.*
- (259) Au titre de l'article 8 de la loi, les investissements directs sont des investissements réalisés par le biais de participations dans des entreprises andorranes ou **par la création ou l'expansion de succursales ou d'autres types d'établissements stables**. La participation dans une

¹⁷⁶ Article 70, paragraphe 4, Règlement (CE) 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

¹⁷⁷ Articles 49 et 54 TFUE.

¹⁷⁸ Article 1 Projecte de Llei d'inversio estrangera an Principal d'Andorra

entreprise andorrane peut consister notamment en : la constitution de la société ; la souscription et l'acquisition totale ou partielle d'actions ou de participations sociales, l'acquisition de valeurs mobilières telles que des droits de souscription à des actions ou des participations sociales¹⁷⁹.

- (260) Précisément, le paragraphe 1 de l'article 10 de la loi dispose que « L'autorisation préalable du ministère compétent en matière d'investissement étranger est nécessaire pour réaliser des investissements directs consistant en l'acquisition d'actions ou de droits dans une société andorrane lorsque, à la suite de l'acquisition, l'acquéreur détient directement ou indirectement une participation supérieure à 10 % du capital social ou des droits de vote » (soulignement ajouté).
- (261) De même, le paragraphe 2 ajoute qu'une « autorisation préalable doit également être obtenue auprès du ministère compétent pour les investissements étrangers pour réaliser des investissements directs consistant en la création ou l'expansion de succursales ou d'autres types d'établissements stables, peu importe l'activité commerciale déployée » (soulignement ajouté).
- (262) Tout projet d'investissement étranger est par conséquent **soumis à l'obtention d'une autorisation préalable afin de pouvoir investir dans une société, qu'elle soit nouvelle ou déjà existante, dès lors qu'il permet l'octroi d'une participation supérieure à 10% du capital social ou des droits de vote** une fois l'investissement réalisé. Il s'agit de seuils de déclenchement particulièrement larges. Par comparaison, le contrôle des investissements étrangers dans l'UE¹⁸⁰ n'est d'une part pas obligatoire, d'autre part ne cible que les investissements provenant de pays tiers, dans les sociétés de l'UE **existantes**, en vue d'une détention **directe**.
- (263) En tout état de cause, avec l'Accord d'association, Andorre et l'UE cesseront d'être des pays tiers au regard de la liberté d'établissement. Or, en vertu de l'article 49 TFUE, la liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, mais aussi « la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54 » (soulignement ajouté).
- (264) Pour les personnes morales déjà constituées dans un État membre, **sont prohibées les restrictions à la liberté d'établissement qui s'appliqueraient « à la création d'agences, de succursales ou de filiales »**, c'est-à-dire à la création d'un établissement secondaire, dès lors qu'elles s'appliquent à des sociétés qui ont « *leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de l' Union* »¹⁸¹.
- (265) Selon les mêmes termes que l'article 49 du TFUE, **l'Accord couvre au Chapitre III le droit d'établissement**, qui inclut « *l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, notamment de sociétés au sens de l'article II.III.4, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre [relative aux capitaux]* »¹⁸².

¹⁷⁹ Article 9 Projecte de Llei d'inversio estrangera an Principal d'Andorra

¹⁸⁰ Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, voir Article 2(1) sur la définition de "investisseur étranger" et Article 2(2) sur la définition de "investissement direct étranger".

¹⁸¹ Article 54 TFUE.

¹⁸² Article II.III.1, paragraphe 3, de l'Accord.

- (266) Ainsi, le paragraphe 2 de l'Article II.III.1 prévoit l'interdiction des restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'une Partie associée dans le territoire de l'autre Partie. Il précise : « Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'une des parties associées établis sur le territoire de l'autre partie associée » (soulignement ajouté).
- (267) Par conséquent, l'Article II.III.4 dispose que « *Les sociétés constituées en conformité de la législation d'une partie associée et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement dans le territoire de cette partie associée sont assimilées, pour l'application des dispositions du présent chapitre, aux personnes physiques ressortissantes de l'autre partie associée* ». Et ajoute en son deuxième paragraphe que, par « sociétés », sont entendues « *les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif* ».
- (268) Enfin, l'Annexe VIII relative au droit d'établissement incorpore les directives 2004/38 et 2006/123/CE parmi les textes législatifs de référence au Chapitre III de l'Accord.
- (269) Il semble peu probable que les règles andorranes spécifiques aux investissements étrangers, soient jugées conformes vis-à-vis des dispositions européennes susmentionnées, ainsi que de la jurisprudence européenne développée en matière de liberté d'établissement, hormis pour les pays non membres de l'UE et pour certains secteurs stratégiques limitativement définis en lien avec l'ordre public, la sécurité publique ou la défense nationale.
- (270) En effet, la Cour a maintes fois sanctionné les discriminations tant directes, telles que celles fondées sur la nationalité du siège¹⁸³, que les discriminations indirectes, et qui aboutissent en fait au même résultat¹⁸⁴.
- (271) A titre d'exemple, dans l'arrêt *Kraus*, la Cour juge que le traité s'oppose à une mesure nationale indistinctement applicable qui « est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice [...] des libertés fondamentales prévues par le traité » (soulignement ajouté), une telle restriction ne pouvant être admise que si elle poursuit un « *objectif légitime* » et se justifie « *par des raisons impérieuses d'intérêt général* », à condition alors qu'elle « *soit propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif* »¹⁸⁵.
- (272) Dès lors, l'obligation générale d'obtenir une **autorisation préalable**, telle que spécifiée dans la loi sur les investissements étrangers, **pourrait être de fait qualifiée de restriction directe en ce qu'elle se fonde sur la nationalité du siège, ou a minima, de mesures susceptibles de rendre moins attrayant l'exercice de la liberté d'établissement**. Andorre devra donc restreindre cette obligation.

2.2.3.5 Conclusion

- (273) Il découle de ce qui précède qu'en matière d'accès à l'emploi, quand bien même la Principauté d'Andorre est parvenue à maintenir certains aménagements qui prennent pour l'essentiel la

¹⁸³ CJCE, 29 avr. 1999, *Royal Bank of Scotland*, Aff. C-311/97 ([lien](#)) .

¹⁸⁴ CJUE, 20 juin 2013, *Giersch et a*, Aff. C-20/12 ([lien](#)).

¹⁸⁵ CJCE, 31 mars 1993, *Kraus c/ Land Baden-Württemberg*, Aff. C-19/92 ([lien](#)).

forme de quotas aboutissant à une augmentation de plus d'un tiers des titres de séjour pour les résidents actifs de l'UE d'ici leur première révision, une part importante des règles actuellement en vigueur pourraient être déclarées non conformes au regard de l'acquis communautaire sur la libre circulation des travailleurs, la libre prestations de service, particulièrement celle pour les professions libérales et réglementées, l'accès aux prestations sociales et la liberté d'établissement y inclus l'autorisation préalable de tous les investissements étrangers.

(274) Dès lors, de nombreuses conditions requises devront être *a minima* revues et allégées, ou bien supprimées, notamment l'exigence de résidence pour prester des services. Si elles sont maintenues, il est peu probable qu'elles survivent à un recours devant la Cour de justice.

2.2.4 Impact sur les accords internationaux concernant la libre circulation des personnes

(275) La Principauté d'Andorre a conclu des conventions **avec la France et l'Espagne**, d'une part, et le **Portugal** d'autre part, relatives à l'entrée, à la circulation, au séjour et à l'établissement de leurs ressortissants.

(276) En 2000, la Principauté d'Andorre a signé un accord avec la France et l'Espagne prévoyant en particulier¹⁸⁶ :

- Article 2 : « *Pour l'entrée et le séjour d'une durée qui n'excède pas quatre-vingt-dix jours, les ressortissants d'une Partie contractante ont accès, sans visa, au territoire de l'autre Partie sur simple présentation d'un document national d'identité, passeport ou autre document de voyage en cours de validité, et peuvent y circuler librement conformément à la législation de l'Etat d'accueil ».*
- Article 3 : « *Pour un séjour de plus de quatre-vingt-dix jours sur le territoire d'une Partie contractante, les ressortissants de l'autre Partie doivent être en possession d'un titre de séjour dont la validité est fixée conformément à la législation de l'Etat d'accueil ».*
- Article 4, alinéa 2 : « *Les ressortissants français et espagnols peuvent s'établir en Andorre conformément à la législation andorrane. Les conditions d'établissement appliquées aux ressortissants français et espagnols sont toujours **au moins aussi favorables** que celles que l'Andorre applique aux ressortissants de tout autre Etat ».*
- Article 6 : « *Les ressortissants d'une Partie contractante qui souhaitent s'établir sur le territoire de l'autre Partie sans y exercer d'activités lucratives doivent remplir les conditions fixées par la **législation ou la réglementation de l'Etat d'accueil**, en particulier en ce qui concerne leurs **ressources**. Ils doivent, en outre, justifier d'une couverture des risques maladie, maternité et accident ».*
- Article 8 : « *L'accès aux emplois du secteur public dont les attributions ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté ou comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'Etat ou des autres collectivités publiques est **réservé aux nationaux**.*

*La Principauté d'Andorre peut réserver l'accès aux emplois du secteur public à ses ressortissants lors d'un premier concours. Ce concours est **également ouvert aux***

¹⁸⁶ *Ibid.*, Décret n° 2003-739 du 30 juillet 2003.

ressortissants français et espagnols exerçant une activité au sein du secteur public andorran. Dans le cas où ces emplois ne seraient pas pourvus à l'issue du premier concours, tous les ressortissants français et espagnols pourront se présenter à un deuxième concours dans les mêmes conditions que les ressortissants andorrans.

Chaque Partie contractante assure entre ses ressortissants et ceux de l'autre Partie légalement établis qui exercent une activité au sein du secteur public, l'égalité de traitement en matière d'accès aux emplois, de conditions de travail, et, en particulier, en ce qui concerne le renouvellement de leur contrat de travail » (soulignements ajoutés).

- (277) En 2007, la Principauté d'Andorre a conclu un accord similaire avec le Portugal octroyant mutatis mutandis, les mêmes droits aux ressortissants portugais qu'aux ressortissants français et espagnols¹⁸⁷.
- (278) Ainsi, les accords conclus entre Andorre et la France, l'Espagne et le Portugal prévoient des dispositions particulières sur le droit de séjour et le droit d'établissement professionnel de leurs citoyens, ainsi que la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et de la sécurité sociale. En outre, ils octroient le droit aux citoyens de ces pays de bénéficier d'un remboursement des frais médicaux de nécessité immédiate engagés lors d'un séjour dans la Principauté d'Andorre¹⁸⁸.
- (279) Dès lors, ces accords spécifiques et le traitement plus favorable qu'ils réservent aux citoyens de trois Etats membres, doivent être prise en compte dans l'analyse de la conformité du droit andorran au principe de non-discrimination, y compris de non-discrimination entre citoyens de l'Union européenne.
- (280) *Prima facie*, ces conventions semblent soulever deux types de problèmes au regard des articles 18 (non-discrimination) et 45 (libre circulation des travailleurs) du TFUE qui interdisent les discriminations ou restrictions de portée générale en matière d'accès à l'emploi, au logement, ou aux prestations sociales :
1. D'une part, il s'agit de conventions ciblées, dont les effets sont par définition réservés aux ressortissants de trois Etats membres, à l'exclusion de tous les autres. Il semble dès lors difficile d'envisager, pour le moindre avantage qui résulterait de ces conventions, de ne pas les étendre à tous les ressortissants de l'UE dans le cadre de l'Accord. A titre d'exemple, cela est confirmé par le besoin d'introduire au sein de l'Annexe VI de l'Accord, un amendement du règlement 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale afin d'intégrer en son Annexe II sur les dispositions bilatérales maintenues en vigueur, deux articles provenant de deux conventions bilatérales entre Andorre et l'Espagne¹⁸⁹. Cette volonté d'assurer explicitement le maintien de ces deux dispositions ne fait que mettre en lumière la précarité des autres ; au demeurant, les dispositions intégrées au règlement 883/2004 tel que repris dans l'Accord (prise en charge de certains frais médicaux par Andorre dans les mêmes conditions que dans l'État d'origine) pourraient ne pas résister, au nom de la non-discrimination découlant des Articles 18 et

¹⁸⁷ Conveni entre el Principat d'Andorra i la República Portuguesa relatiu a l'entrada, la circulació, el sojorn i l'establiment dels seus nacionals, 21.11.2007 ([lien](#)) (Traduction informelle).

¹⁸⁸ Caixa andorrana seguretat social ([lien](#)).

¹⁸⁹ Convention sur la sécurité sociale entre l'Espagne et Andorre du 14 avril 1978 et Convention sur la sécurité sociale entre l'Espagne et Andorre du 1^{er} Janvier 2003 ([lien](#)).

45 TFUE en cas de recours d'un citoyen d'un autre État Membre qui serait confronté pour le reste à une situation comparable en fait et en droit.

2. D'autre part, si l'économie générale de ces conventions semble déjà s'inspirer du droit de l'UE (pour autant avec un champ géographique limité), **certaines dispositions offrent un avantage** évident, dérogatoire et de fait discriminatoire. Il en est ainsi du droit d'accès des ressortissants français, espagnols et portugais aux concours du secteur public.

- (281) Ainsi, Andorre se réserve dans un premier temps le droit de limiter l'accès des emplois publics non liés à l'exercice de prérogatives de puissance publique à ses ressortissants, ce qui va déjà au-delà de la dérogation à la libre circulation des travailleurs telle que définie par la jurisprudence de la CJUE en application de l'article 45 TFUE¹⁹⁰. En effet, l'article 45 TFUE admet une exception à l'interdiction de discrimination pour les emplois de l'administration publique et cette même exception est reprise à l'Article II.II.1, paragraphe 4, de l'Accord d'association. Cependant, le champ d'application de la notion d'administration publique a été précisé à plusieurs reprises par la jurisprudence de la CJUE¹⁹¹ pour le circonscrire à l'ensemble des emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques y inclus municipales. De tels emplois supposent en effet, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité de droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité. En revanche, l'exception prévue à l'article 45 TFUE, ne s'applique pas à des emplois qui, tout en relevant de l'État ou d'autres organismes de droit public, n'impliquent cependant aucun concours à des tâches relevant de l'administration publique proprement dite¹⁹².
- (282) Il résulte des dispositions des accords susvisés que réserver sans distinction l'accès aux « *emplois du secteur public* » constitue une restriction à la libre circulation des travailleurs allant bien au-delà de ce qui est autorisé par la jurisprudence de la Cour.
- (283) Puis, dans un second temps, Andorre ouvre la possibilité d'étendre cet accès des emplois publics aux seuls ressortissants français, espagnols, et portugais, y inclus ceux dépourvus de « droits acquis » puisque cela peut concerner tous les ressortissants, étrangers au service, en cas de second concours. Ainsi, ce régime, qui s'applique à l'exclusion des autres citoyens de l'UE, heurte le principe de non-discrimination, entre Andorrans et citoyens de l'Union et *a fortiori* entre citoyens de l'UE.
- (284) Comme évoqué *supra* (voir section 2.2.1), les ressortissants de ces trois États membres bénéficient de différentes formes de priorité dans l'accès aux quotas dans la Principauté.
- (285) Ainsi, dans le cadre de l'Accord, ces régimes devraient donc être soit abrogés, soit adaptés à tout le moins pour les restreindre aux concours d'accès à des fonctions liées à l'exercice de la puissance publique. A défaut, s'ils étaient maintenus, ils auraient peu de chance de résister à un recours devant la CJUE pour manquement combiné aux articles 18 et 45 TFUE.

¹⁹⁰ Voir CJCE, 17 décembre 1980, *Commission c. Belgique*, Aff. 149/79, paras. 9-15 ([lien](#)) ; CJCE, 26 mai 1982, *Commission c. Belgique*, Aff. 149/79, para. 7 ([lien](#)).

¹⁹¹ Ibid. CJCE, 26 mai 1982, Aff. 149/79, *Commission c. Belgique*, para. 7.

¹⁹² Ibid. CJCE, 17 décembre 1980, Aff. 149/79, *Commission c. Belgique*, paras. 9-11.

2.3 Conclusion

- (286) Il ressort de l'ensemble de cette section que le droit positif andorran devra être revu dans sa globalité, non seulement en application des principes de non-discrimination et de libre circulation, repris dans l'Accord-cadre dans les mêmes termes que ceux du traité, mais aussi à la lumière de l'acquis communautaire repris et détaillé dans les Annexes au Protocole Andorre et de la jurisprudence européenne en la matière, y compris s'agissant de la libre circulation des ressortissants inactifs par la reprise de la directive 2004/38.
- (287) Si certaines adaptations sectorielles, temporaires et donc soumises à réexamen régulier, ont été obtenues dans le cadre des négociations de l'Accord, l'intégration de l'acquis communautaire dans l'Accord a vocation, à terme, de supprimer les limites actuelles posées par la législation andorrane à l'accès à son territoire, à l'exercice d'une activité économique ou au bénéfice de prestations sociales.
- (288) A cet égard, outre les quotas élevés acceptés par Andorre qui conduiront à une augmentation de plus d'un tiers des titres de séjours d'ici leur première révision, le principal abandon de souveraineté vis-à-vis de l'immigration « sélective et choisie », réside dans la fin de l'obligation de visite médicale préalable, de fourniture du casier judiciaire et de refus systématique en cas d'antécédents judiciaires.
- (289) Les spécificités andorranes à ce sujet ne survivront pas, nonobstant la Déclaration du Gouvernement andorran sur la situation particulière du pays ainsi que sur la sauvegarde de la sécurité et de l'ordre public. Dans cette Déclaration, le Gouvernement considère que si les tribunaux andorrans doivent interpréter les dispositions de la directive 2004/38 relatives à l'ordre et à la sécurité publique conformément à la jurisprudence de la CJUE, cette interprétation « *doit tenir compte, tout en observant les principes d'équivalence et d'effectivité et l'interprétation de la Cour de Justice de l'Union européenne, de l'impact réel qu'un comportement individuel qui constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société et un danger pour la sécurité et l'ordre public selon la jurisprudence des tribunaux nationaux peut avoir compte tenu des particularités géographiques, démographiques et sociales d'Andorre* » (soulignements ajoutés).
- (290) Dans cette même Déclaration, le Gouvernement andorran interprète même certaines dispositions de l'Accord-cadre¹⁹³ : en effet, il indique que les **Mesures de sauvegarde**, c'est-à-dire des mesures prises « *en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique, sociétal ou environnemental, de nature sectorielle ou régionale, causées par l'application du présent accord, susceptibles de persister* »¹⁹⁴, pourraient être justifiées « *lorsque les entrées de capitaux en provenance de l'autre partie contractante risquent de menacer l'accès de la population résidente au marché immobilier, lorsqu'il y a une augmentation extraordinaire du nombre de ressortissants des États membres de l'UE qui risque de mettre en échec les systèmes publics, ou lorsque le nombre total d'emplois offerts par l'économie nationale, par rapport au nombre de la population résidente engendre une situation de déséquilibre manifeste* » (soulignements ajoutés).

¹⁹³ Nous comprenons que dans la dernière version disponible, ce sont celles prévues à l'Article VII.VI.1.

¹⁹⁴ Selon le paragraphe 1 de l'Article VII.VI.1, de telles mesures « *sont limitées, dans leur champ d'application et leur durée, à ce qui est strictement indispensable pour remédier à la situation. Les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du présent Accord sont choisies en priorité* ».

- (291) Encore une fois, qu'il s'agisse de clarifications *ex ante* sous forme de déclarations à l'accord ou au fil de l'eau par les juridictions nationales, les dispositions de l'Accord resteront soumises *in fine* au contrôle de la CJUE, *a fortiori* s'agissant de concepts issus du droit de l'UE et aussi fondamentaux que le principe de non-discrimination ou les libertés de circulation. Cela est d'autant plus vrai s'agissant des déclarations unilatérales qui ne sont par définition **opposables qu'à celui qui s'en prévaut, autrement dit Andorre**. Ainsi, dans le cas où il serait demandé à la Cour de justice de contrôler le respect de l'Accord et du droit de l'UE par Andorre concernant la mise en œuvre de mesures de sauvegarde, la juridiction ne sera pas tenue de s'appuyer sur ladite déclaration pour juger de la conformité de la loi ou de la pratique d'Andorre¹⁹⁵.

¹⁹⁵ CJUE, 2 avril 2009, *Yedaş Tarım ve Otomotiv Sanayi ve Ticaret c. Conseil et Commission*, Aff. C-255/06 P-REV ([lien](#)).

3. COMMERCE INTERETATIQUE ET FISCALITE

3.1 Impact sur l'Union douanière

(292) L'approbation de l'Accord peut avoir d'importantes répercussions sur le système commercial et juridique d'Andorre. Si certains produits circulent librement d'ores et déjà entre les territoires respectifs des Parties, un tel Accord aurait pour conséquence d'achever la libre circulation des marchandises en entraînant l'inclusion définitive d'Andorre dans l'Union douanière.

3.1.1 Inclusion dans le champ matériel de l'Union douanière

(293) Concernant l'accès à l'Union douanière, nous comprenons qu'Andorre y a déjà partiellement adhéré à travers l'accord avec l'Union européenne conclu en 1990¹⁹⁶. Cependant, l'Accord étendrait la libre circulation des marchandises notamment aux produits agricoles et alimentaires, au tabac et aux boissons alcooliques.

(294) La conclusion de l'accord de 1990 entre Andorre et l'Union européenne a permis de lever les droits de douane et les restrictions quantitatives pour certaines catégories de produits. A l'heure actuelle, plusieurs acquis communautaires relatifs aux importations de ces marchandises sont inclus dans l'ordre juridique andorran¹⁹⁷ ; dans cette même optique, Andorre a l'obligation juridique de mettre en œuvre les mesures découlant de la politique commerciale commune de l'UE.

(295) A l'issue de ce processus de libéralisation partielle, la circulation des marchandises entre Andorre et l'Union est déjà, pour partie, exemptée de mesures tarifaires ou non-tarifaires, tandis que, pour une autre partie, elle reste soumise à de telles restrictions.

(296) D'une part, en l'état actuel des échanges, Andorre fait partie de l'Union douanière s'agissant des produits visés par les paragraphes 25 à 97 de la Nomenclature du Système Harmonisé¹⁹⁸ (la « **Nomenclature** »). En d'autres termes, est couvert l'ensemble des produits non-alimentaires et peu de produits alimentaires¹⁹⁹.

(297) Pour ce premier bloc de produits, Andorre a donc déjà dû adapter sa législation nationale, entre autres, aux normes européennes en matière d'exigences techniques, de santé et de sécurité SPS, afin de permettre la libre circulation vers l'Union des marchandises exportées depuis son territoire. Le nouvel Accord n'apporterait point de changements.

(298) D'autre part, l'Accord entre Andorre et l'Union européenne aurait pour conséquence d'étendre le champ matériel de l'Union douanière aux produits visés par les paragraphes 1 à 24 de la Nomenclature. L'essentiel des produits alimentaires serait alors inclus dans l'Union douanière pour l'avenir, en ce compris les produits alimentaires transformés, le tabac et les boissons alcooliques.

¹⁹⁶ Accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la Principauté d'Andorre, JOCE L 374, 31.12.1990, p. 14 ([lien](#)).

¹⁹⁷ Pour plus de détail, v. Section 1.3. et ss. relative aux spécificités des acquis communautaires.

¹⁹⁸ ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, Nomenclature régie par la Convention sur le Système Harmonisé de désignation et de codification des marchandises, 2022 ([lien](#)).

¹⁹⁹ Sont notamment visés le sel (paragraphe 25), les huiles essentielles (paragraphe 33) et les matières albuminoïdes (paragraphe 35).

(299) A cet égard, le récent accord d'association entre l'Ukraine et l'Union européenne²⁰⁰ témoigne d'une libéralisation poussée des échanges, bien que nuancée par la possibilité, fût-ce résiduelle, de se prévaloir de mesures de sauvegarde. A terme, l'objectif est de créer une zone complète et approfondie de libre-échange, l'Accord étant souvent une étape incontournable avant l'entrée d'un État dans l'Union européenne.

(300) S'agissant d'Andorre, l'extension de l'Union douanière à l'ensemble des marchandises pouvant circuler entre son territoire et le territoire de l'Union est prévue par l'Article 5 du Protocole Andorre à l'Accord d'association.

« 1. L'union douanière entre l'Union et Andorre s'étend à l'ensemble des marchandises, sans préjudice de dispositions particulières.

2. L'union douanière entre l'Union et Andorre s'étend d'une part, au territoire douanier de l'Union européenne tel que défini à l'article 4 du code des douanes de l'Union et d'autre part au territoire d'Andorre. ».

(301) Par ce biais, tout type de marchandise, y compris celle en provenance de pays tiers admise sur le territoire d'une des deux parties, pourra circuler librement vers ou depuis le territoire d'Andorre. **Un régime dérogatoire est néanmoins prévu concernant le tabac.**

3.1.1.1 Circulation des marchandises en général

(302) L'aboutissement de l'Union douanière entre Andorre et l'Union européenne se traduira notamment par un alignement de la législation andorrane sur les standards européens en matière, entre autres, de sûreté alimentaire, d'étiquetage et de protection de l'environnement, qui constituent le prérequis nécessaire à la fluidité des échanges.

(303) Sans être en mesure d'estimer précisément le nombre de textes juridiques andorrans potentiellement concernés, plusieurs annexes à l'Accord font état des exigences qu' Andorre devra transposer.

(304) D'emblée, les Annexes I (standards vétérinaires et phytosanitaires), II (règlements techniques, essai et certification) et III (responsabilité du fait des produits défectueux) comportent l'obligation pour Andorre de modifier sa législation en accord avec nombre de textes européens harmonisant les processus techniques, commerciaux et juridiques relatifs à la circulation de produits alimentaires au sein du marché intérieur (voir *supra* paragraphes (92) et (93)).

(305) Or, la logique de ces textes réside davantage dans la protection des consommateurs ainsi que de la santé humaine, par la création de contraintes réglementaires, parfois lourdes, supportées par les producteurs et les distributeurs. Tel est le cas de la directive 85/374/CEE instituant un régime de responsabilité pour la mise sur le marché de produits défectueux²⁰¹ ou le règlement

²⁰⁰ Accord d'association entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, JOUE L 161, 29.5.2014, p. 3 ([lien](#)), complété et modifié à plusieurs reprises et, en particulier, par le Règlement (UE) no 2023/1077 relatif aux mesures de libéralisation temporaire des échanges en complément des concessions commerciales applicables aux produits ukrainiens au titre de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, JOUE L 144, 5.6.2023, p. 1 ([lien](#)).

²⁰¹ Directive 85/374/CEE du Conseil du 25 juillet 1985 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux, JOCEE L 210, 7.8.1985, p. 29 ([lien](#)).

UE 2017/625 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux²⁰²²⁰³.

- (306) Si l'objectif poursuivi apparaît légitime, il n'en demeure pas moins que l'harmonisation des référentiels, bien qu'étant le préalable à la libre circulation des marchandises, peut entraver l'exercice normal des activités primaires et secondaires. En d'autres termes, les activités domestiques, dont notamment les exploitations agricoles, devraient se conformer aux règles européennes aussitôt que l'Accord entrerait en vigueur, afin de bénéficier concrètement de l'Union douanière. A défaut, les entreprises andorranes subiraient la concurrence des entités économiques des États membres, déjà alignées sur la réglementation en vigueur, sans pour autant pouvoir exporter leurs produits dans le marché intérieur et accroître leur compétitivité.
- (307) Au passage, il convient de rappeler que les produits agricoles andorrans font déjà l'objet d'une exemption partielle de droits de douane, dès lors qu'ils remplissent les conditions prévues par l'Annexe « origines » de l'Accord commercial de 1990. En échange de ce traitement favorable, Andorre accorde un tarif préférentiel de 60% sur le tabac produit dans l'Union européenne par rapport au tarif autonome qui est normalement applicable ; de plus, Andorre s'est engagée à ne pas appliquer un régime d'importation plus favorable aux biens en provenance de pays tiers par rapport aux biens de fabrication européenne.
- (308) En conclusion, les bénéfices supposés d'une libéralisation totale du commerce entre Andorre et l'Union douanière restent à démontrer dès lors que l'Union douanière existe déjà et n'est étendue que pour des produits agricoles et alimentaires. En revanche, avec un Accord d'association (i) la législation andorrane subirait d'importants amendements afin de permettre la libre circulation des marchandises alimentaires depuis et vers son territoire et (ii) les entreprises andorranes devraient probablement supporter d'importants investissements dans le seul but de rendre conforme leur activité productive aux contraintes réglementaires européennes.

3.1.1.2 Circulation des produits du tabac en particulier

- (309) Dans le cadre d'un éventuel Accord d'association, la circulation des produits issus du tabac, et relevant du chapitre 24 de la Nomenclature, relèverait d'un régime spécial. Or, les conditions dans lesquelles la vente de ces produits s'effectuera sont d'autant plus cruciales pour évaluer l'économie de l'Accord que les recettes générées par la vente de tabac à Andorre servent au financement de plusieurs activités essentielles ainsi que, cela va sans dire, les finances publiques.
- (310) L'Article 8 du Protocole Andorre à l'Accord prévoit **un régime de transition, de durée égale à trente (30) ans, pendant lequel les droits de douanes et les taxes à effet équivalent seraient progressivement diminués jusqu'à leur disparition**. En même temps, l'article 13(5) a) du même Protocole prévoit **un relèvement des franchises pour l'importation par des personnes physiques, agissant à des fins non commerciales, depuis Andorre vers l'UE des produits du tabac** dans la limite de : 300 cigarettes, ou 150 cigarillos, ou 75 cigares, ou 400 grammes de tabac à fumer par voyageur.

²⁰² Règlement (UE) 2017/625 sur les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, JOUE L 95, 7.4.2017, p. 1 ([lien](#)).

²⁰³ Ceci est de surcroît confirmé par l'Article II.1.8 de l'Accord d'association lequel spécifie que les dispositions spécifiques figurent dans certaines annexes dont les annexes I, II et III.

(311) Ce relèvement des franchises, qui peut être regardé comme favorable pour le commerce andorran, car celui-ci se nourrit d'un certain tourisme de consommation, ne serait pas sans contrepartie. L'entrée dans le marché intérieur entraînant un effet sur les droits d'accise potentiellement exigibles à la sortie du territoire andorran (voir *infra*), il est probable que, les prix andorrans s'aligneront sur, ou à tout le moins convergeront vers le niveau des prix pratiqués par ses voisins européens, notamment l'Espagne.

3.1.2 Politique Commerciale Commune et Tarif Extérieur Commun

(312) En vertu de l'Article II.1.7 de l'Accord et de l'Article 5a du Protocole Andorre à l'Accord, Andorre s'engagerait à appliquer la Politique Commerciale Commune, telle qu'établie par les institutions de l'Union européenne, achevant de perdre sa souveraineté à l'égard des pays tiers pour la part résiduelle qui subsistait dans l'accord de 1990.

(313) Par conséquent, le Tarif Extérieur Commun (« **TEC** »), qu'Andorre s'est déjà engagée à appliquer aux produits couverts par les paragraphes 25 à 97 de la Nomenclature, s'appliquerait aux produits actuellement exclus du régime douanier, c'est-à-dire également aux produits visés par les paragraphes 1 à 24. Pour rappel, le TEC est fixé unilatéralement par l'Union européenne, la Politique Commerciale Commune étant l'une de ses prérogatives exclusives.

(314) De surcroît, il convient de signaler le contexte particulier dans lequel l'Accord s'inscrirait au regard du droit international. Pour des raisons liées à sa politique étrangère, Andorre a fait le choix de ne pas adhérer à l'Organisation Mondiale du Commerce (« **OMC** »)²⁰⁴, contrairement à l'Union européenne qui en est membre tout comme ses Etats.

(315) Dans ces conditions, en cas de différend commercial relatif à l'exécution ou l'interprétation de l'Accord, Andorre ne pourrait pas s'appuyer sur un des mécanismes de résolution propres à l'OMC et serait donc cantonné à la procédure de règlement propre à l'Accord, *i.e.* sous le contrôle de la seule Cour de justice pour trancher toute interprétation du droit de l'UE²⁰⁵.

(316) Cette situation est à prendre en compte face à la menace brandie par l'UE de dénonciation de l'accord de 1990 en cas d'échec de l'Accord, qui serait en effet une arme à double tranchant pour l'UE.

(317) L'Accord commercial de 1990 est un traité international conclu pour une durée illimitée, qui peut être dénoncé par l'une des parties, moyennant un préavis de six mois²⁰⁶. A cette fin, le Conseil doit statuer au préalable à la majorité qualifiée²⁰⁷.

(318) La conséquence d'une telle dénonciation serait la fin de l'application du TEC par Andorre à tous les produits non alimentaires. Andorre retrouverait sa liberté tarifaire, d'une part vis-à-vis des pays tiers et d'autre part vis-à-vis des Etats membres. N'étant pas liée par les règles de l'OMC

²⁰⁴ Un groupe de travail avait été constitué en 1997 ; après une seule réunion, tenue en 1999, les travaux en vue de l'accession d'Andorre à l'Organisation Mondiale du Commerce ont été arrêtés.

²⁰⁵ Par opposition à d'autres pays tiers membres de l'Union douanière, tels que la Turquie, qui ont accès à l'OMC pour le règlement des différends commerciaux avec l'UE.

²⁰⁶ Article 21 de l'Accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la Principauté d'Andorre, JOCE L 374, 31.12.1990, p. 14 ([lien](#)) qui lit « *Chaque partie contractante a la faculté de dénoncer le présent accord par notification écrite à l'autre partie contractante. Dans ce cas, le présent accord cesse d'être en vigueur six mois après la date de cette notification.* ».

²⁰⁷ Articles 207 ([lien](#)) et 218 ([lien](#)) du TFUE.

(et notamment la clause de la nation la plus favorisée²⁰⁸), Andorre pourrait appliquer des droits de douanes asymétriques, par exemple plus élevés sur ses importations en provenance d'Espagne que sur les produits similaires importés d'Amérique Latine. On imagine la réaction potentiellement forte des Etats les plus concernés (France, Espagne, Portugal) à une telle dénonciation, même s'ils ne sauraient suffire à eux seuls à former une minorité de blocage, *a fortiori* dans un domaine où le consensus prévaut sur les règles de vote, y compris s'agissant de deux grands Etats membres.

- (319) Au-delà de ces aspects tarifaires, la dénonciation de l'accord douanier signifierait pour l'UE (i) une perte de contrôle sur les standards appliqués jusqu'à ce jour par Andorre sur les produits non alimentaires et (ii) un aveu d'échec pour l'UE qui provoquerait ainsi un processus de « divergence » par rapport à un territoire géographiquement enclavé dans le marché intérieur.
- (320) Le précédent du Brexit montre combien l'UE ne déteste rien plus qu'une telle divergence, *a fortiori* en matière d'échanges commerciaux et le désordre qui l'accompagne, avec la nécessité de restaurer des contrôles de part et d'autre de la frontière. Ne pas converger est une chose, diverger en est une autre. Or, en refusant l'Accord, Andorre ne divergerait pas, contrairement à la Suisse quand elle a adopté par votation des restrictions à la libre circulation (telles que l'instauration de quotas, notion de préférence et de « gestion autonome » de l'immigration), revenant ainsi sur ses accords avec l'UE sur la libre circulation²⁰⁹. Au demeurant, la Commission n'a pas dénoncé d'accords en vigueur avec la Suisse et s'est contentée de suspendre les négociations à propos de la participation de la Suisse aux programmes Horizon 2020 et Erasmus+, destinés à l'échange entre universités européennes et d'étudiants.
- (321) Un pays tiers peut continuer à converger avec l'Union et ses Etats membres, sans pour autant basculer dans la logique globale d'un accord d'association. Comme évoqué *supra* à propos de Monaco qui est pourtant sorti des négociations de l'Accord²¹⁰ (voir paragraphes (30) et (43)), les menaces exprimées en cours de négociation sur le risque de retour en arrière, et sur le fait que le *statu quo* ne survivrait pas à l'échec de l'Accord ont fait long feu.
- (322) Il serait compliqué politiquement et coûteux juridiquement pour l'UE de sanctionner un Etat qui ne diverge pas, au seul motif de l'échec des négociations sur un accord d'association, *a fortiori* un Etat tiers qui partage sa monnaie.

3.1.3 Conclusion

- (323) Globalement, l'achèvement de l'Union douanière entre Andorre et l'Union européenne se traduira par la reprise d'une multitude de règlements, y compris d'exécution, et de directives pour assurer l'alignement de l'ordre juridique national sur les règles européennes régissant la circulation des marchandises.
- (324) Andorre perdra la maîtrise de sa politique commerciale en ce qui concerne les produits alimentaires, essentiellement visés par les chapitres 1 à 24 de la Nomenclature, pour la

²⁰⁸ Pour rappel, la clause de la nation la plus favorisée impose à l'Etat dont elle est destinataire d'octroyer un traitement à l'égard d'un autre Etat partenaire au moins aussi favorable que le traitement réservé à d'autres Etats.

²⁰⁹ Accords bilatéraux de 1999, entrés en vigueur en 2002, avec pour conséquence une hausse sensible de l'immigration de matrice européenne vers la Suisse.

²¹⁰ « L'Union européenne est et restera un partenaire privilégié de la Principauté. La Commission européenne reste disponible et prête à continuer les négociations pour un accord d'association dans le futur. » - Commission européenne, Déclaration, Monaco : les négociations en vue d'un accord d'association suspendues d'un commun accord, 15 septembre 2023, ([lien](#)).

transférer à l'Union européenne et, de ce fait, il y aura obligation d'appliquer le TEC dans les rapports avec les pays tiers, tel que défini au niveau supranational.

(325) Un point de vigilance particulier tient à l'effet de cette législation sur l'économie réelle. Si, en théorie, la libéralisation des échanges et le relèvement des franchises voyageurs peuvent stimuler la compétitivité des entreprises locales, ces dernières devront fournir de nombreux efforts financiers et techniques pour assurer leur conformité avec les contraintes réglementaires.

(326) De plus, sur le moyen terme, l'exportation des produits du tabac depuis Andorre vers l'UE pourrait diminuer, nonobstant des seuils quantitatifs plus élevés, étant donné la pression à la convergence de la fiscalité de ces produits sur celle de l'UE (voir *infra* section 3.2.2.2) ; à défaut d'une telle harmonisation, il apparaît peu réaliste que les Etats membres se livrent à la libéralisation complète des échanges.

3.2 Impact sur la fiscalité andorrane

(327) En règle générale, l'Union européenne n'a pas le pouvoir de lever ou de percevoir des impôts, car les Traités laissent ces prérogatives aux Etats membres. Néanmoins, les institutions de l'Union peuvent mener une politique fiscale pour autant que le bon fonctionnement du marché intérieur le requiert.

(328) Dans le cadre des accords d'association, l'Union européenne a tendance à promouvoir la coopération en matière fiscale, dans le but principal de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales, et exiger l'alignement des législations nationales des Etats tiers sur les politiques harmonisées en matière d'accises ou de taxe sur la valeur ajoutée (« **TVA** »).

(329) Les enjeux fiscaux sont d'autant plus sensibles qu'ils présentent des liens inextricables avec d'autres domaines de compétence exclusive de l'Union européenne, dont la régulation sectorielle des marchés et les règles de concurrence.

(330) Premièrement, l'application des règles fiscales peut conduire à conférer un avantage sélectif à une entreprise (ou à un secteur) soit parce qu'elle paie moins d'impôts par rapport à des entreprises dans une situation comparable, soit parce qu'elle n'est pas redevable alors que d'autres entreprises comparables le sont. Dans les accords d'association récents, l'Union européenne a fait preuve de rigueur en ne dispensant pas ses partenaires de la mise en place d'une législation nationale concernant **les aides d'Etat**²¹¹ et il en ira de même pour Andorre.

(331) Deuxièmement, l'Union européenne est peu encline à accepter des restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation, tout comme les mesures d'effet équivalent. A cet égard, l'Article II.1.2 de l'Accord entre Andorre et l'Union européenne étend l'interdiction des droits de douane aux mesures à caractère fiscal d'effet équivalent.

²¹¹ Voir, à titre d'exemple, l'Accord d'association entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, JOUE L 161, 29.5.2014, p. 3 ([lien](#)), dans ses articles 262 et suivants, ou encore l'Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, JOUE L 260, 30.8.2014, p. 4 ([lien](#)) dans ses articles 339 et suivants. Mais également la Décision du Conseil et de la Commission du 26 février 2009 concernant la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République d'Albanie, d'autre part, JOCE L 107, 28.4.2009, p. 165 ([lien](#)) dans son article 71, ou l'Accord Euro-Méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part, JOCE L 97, 30.3.1998, p. 2 ([lien](#)) dans son article 36.

3.2.1 Exclusion apparente des questions fiscales

(332) La **déclaration unilatérale de la Principauté d'Andorre**, à annexer à l'Accord entre Andorre et l'Union européenne, souligne qu'en principe « **la fiscalité n'entre pas dans le champ d'application de l'Accord d'Association** ». Nonobstant cette déclaration, certaines questions fiscales rentrent tout de même dans le champ matériel de l'Accord. En particulier, son Article V.I.2 rappelle que :

*« Les parties associées **reconnaissent** les principes d'une bonne gouvernance en **matière fiscale, y compris les normes internationales en vigueur** concernant la transparence et l'**échange** d'informations, l'équité fiscale ainsi que **les normes minimales** visant à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires (BEPS), et **s'engagent à mettre en œuvre ces principes**. Les parties associées **promouvront** la bonne gouvernance en matière fiscale, **amélioreront** la coopération internationale dans le domaine fiscal et **faciliteront la perception de recettes fiscales** » (soulignements ajoutés).*

(333) Il en ressort une contradiction textuelle manifeste entre la position du Gouvernement andorran vis-à-vis de l'Accord et les obligations juridiquement contraignantes prévues par le même accord. Sans préjudice de ses déclarations unilatérales, le Gouvernement d'Andorre s'engage explicitement, avec cet accord à reconnaître et mettre en œuvre plusieurs principes et mesures ayant un impact sur le système fiscal andorran.

(334) Quand bien même Andorre s'engage à mettre en œuvre des principes de bonne gouvernance en matière fiscale, tels que définis dans des accords internationaux (les accords BEPS relèvent de l'Organisation pour la Coopération Economique et le Développement (« **OCDE** »)), en faisant entrer cet engagement international dans l'Accord, Andorre transfère i) l'interprétation et ii) le contrôle et la sanction d'un éventuel manquement vers l'UE et la CJUE. C'est particulièrement vrai de **l'imposition minimale de 15%**, puisque l'accord OCDE de décembre 2021 (dit Pilier II)²¹² a été transposé en droit de l'UE par une directive Pilier II (voir section 3.2.3.2)²¹³. Au demeurant, il pourrait en être de même avec les lignes directrices de l'OCDE sur les prix de transfert qui seraient transposées par une proposition de directive en cours de discussion²¹⁴.

(335) Par conséquent, **l'Accord entre Andorre et l'Union européenne aura un impact non négligeable, sur la fiscalité andorrane, y inclus sa fiscalité directe**. Au surplus, la fiscalité indirecte, qui est un des atouts majeurs de l'attractivité de la Principauté et un élément fondamental de son pacte social vis-à-vis de ses résidents, est directement affectée par l'accord. A cet égard, la déclaration unilatérale du Gouvernement andorran, outre sa portée juridique non contraignante, est contestable dans son contenu.

3.2.2 Impact sur la fiscalité indirecte d'Andorre

(336) Le système andorran de fiscalité indirecte est conçu pour favoriser le développement du commerce et du secteur tertiaire, qui constituent des secteurs clés de l'économie nationale. Des

²¹² OCDE, Déclaration sur une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie, 8.10.2021 ([lien](#)).

²¹³ Directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 14 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union, JOUE L 328, 22.12.2022, p. 1 ([lien](#)).

²¹⁴ COMMISSION EUROPENNE, Proposition de la Commission concernant une directive sur les prix de transfert, SWD(2023) 308-309 final, 12.9.2023 ([lien](#)).

taux minimales frappent la consommation de biens et la prestation de services, en limitant leur impact sur les prix de base.

- (337) A cet égard, les effets structurants de l'Accord affectent clairement l'esprit des règles fiscales andorranes actuellement en vigueur.

3.2.2.1 Imposition sur la consommation

- (338) Nous comprenons qu'Andorre prévoit d'ores et déjà une forme de taxation indirecte relative à la consommation de biens et de services sur son territoire. L'impôt général indirect (« *impost general indirect* », « **IGI** ») frappe les ventes de biens ou les prestations de services à l'occasion de leur réalisation²¹⁵ et, pèse donc sur le consommateur final, à l'instar de la TVA communautaire.
- (339) L'Accord entre Andorre et l'Union européenne n'entraîne pas de changements relatifs au fonctionnement ou le taux de l'IGI. Ainsi, Andorre ne sera pas dans l'obligation de transposer la législation européenne en matière de TVA.
- (340) Il reste que, dans le cadre de l'importation de marchandises depuis Andorre vers les Etats membres de l'UE, **certaines catégories de produits seront traitées comme des marchandises importées depuis un pays tiers à l'Union**, dès lors que l'importateur n'est pas un consommateur ou n'agit pas à des fins étrangères à une activité commerciale, ou encore ne respecte pas des limites quantitatives (voir section 3.2.2.2). Nous comprenons qu'il s'agit non seulement du tabac et de l'alcool, mais aussi de certains produits alimentaires tels que le lait et la viande²¹⁶.
- (341) Dans ces cas, l'Article 12 du Protocole Andorre donne le pouvoir aux Etats membres de **destination de récupérer la TVA due sur les marchandises importées**. Si le changement demeure minimal par rapport à ce que prévoyait déjà l'Accord commercial de 1990, il est possible de s'interroger sur la logique et la légitimité d'une telle disposition dans un accord d'association censé établir la libre circulation des marchandises. L'inclusion d'Andorre dans l'Union douanière devrait en principe permettre la libre circulation des marchandises et, sur cette base, une libre concurrence entre agents économiques andorrans et UE, tout en tenant compte des spécificités propres à un Etat dont l'étendue géographique et le poids économique ne sont comparables à aucun Etat membre de l'UE.
- (342) Or, l'UE refuse ici de tenir compte des spécificités andorranes, tout comme elle refuse par avance pour certains produits la concurrence sur les prix. *In fine*, ce système induit des conditions de concurrence entre les opérateurs économiques européens et les opérateurs andorrans qui ne sont pas totalement équitables.
- (343) Dit autrement, **d'un point de vue juridique, l'UE réclame qu'Andorre, même dotée du statut d'Etat associé, continue à être traitée comme un pays tiers du point de vue de la libre circulation d'une partie des marchandises et de la fiscalité subséquente** ; d'un point de vue

²¹⁵ L'IGI est régie par le Décret Legislatiu du 5 juin 2019 mettant en œuvre la loi 11/2012 du 21 juin 2012 sur l'imposition indirecte, BOPA 17, 8.2.2023 ([lien](#)).

²¹⁶ Voir, par exemple, le Règlement (CE) 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009 relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières, JOCE L 324, 10.12.2009, p. 23 ([lien](#)) ou la Directive 2007/74/CE du Conseil du 20 décembre 2007 concernant les franchises de la taxe sur la valeur ajoutée et des accises perçues à l'importation de marchandises par des voyageurs en provenance de pays tiers, JOCE L 346, 29.12.2007, p. 6 ([lien](#)).

économique, c'est tout aussi incohérent et asymétrique : ainsi, la France veut bien que les consommateurs belges viennent remplir leur caddy dans les supermarchés français, mais refuse que le consommateur français aille en faire de même à Andorre.

3.2.2.2 Etablissement des accises

- (344) A l'heure actuelle, Andorre fixe les droits d'accises de manière autonome²¹⁷, tant dans ses composantes générales que concernant le montant effectivement appliqué.
- (345) L'Union européenne fixe les composantes générales des droits d'accise et les taux minima applicables aux différentes catégories de produits, leurs conditions de naissance et d'exigibilité, ainsi que les conditions de circulation entre les Etats membres des produits soumis à droit d'accises²¹⁸. Dans ce cadre, les Etats membres fixent le taux d'accises effectivement dû d'après la politique fiscale qu'ils entendent mener. Si les Etats ont une grande marge de manœuvre dans la fixation des taux, elle est encadrée en droit et en fait par la structuration très précise des différents produits et des différents taux minima applicables, tant par les directives sur les accises applicables au tabac²¹⁹, à l'alcool²²⁰ ou à l'énergie²²¹. Ainsi, l'imposition de taxes spécifiques sur l'énergie en dehors du champ de la directive sur la fiscalité du secteur est interdite par la CJUE²²².
- (346) En principe, ni l'Accord ni le Protocole Andorre n'emportent l'obligation pour la Principauté de transposer les textes européens en matière d'accises dans son ordre juridique interne. Néanmoins, cette conclusion doit être nuancée par deux considérations.
- (347) Premièrement, comme évoqué *supra* à propos de la TVA, les franchises voyageurs pour l'importation de produits depuis Andorre vers l'Union européenne couvrent toutes les marchandises pour lesquelles l'Union européenne accorde une telle franchise, exprimée en termes de seuils financiers ou quantitatifs, vis-à-vis des pays tiers. Parmi ces produits, l'on trouve le tabac et l'alcool pour lesquels les seuils quantitatifs suivants s'appliqueraient au titre de l'Article 13(5) du Protocole Andorre à l'Accord :

« a) *Produits de tabac* :

-300 cigarettes, ou

-150 cigarillos, ou

-75 cigares, ou

²¹⁷ Lei 27/2008, del 20 de novembre, d'impostos especials, BOPA, 24.12.2008 ([lien](#)).

²¹⁸ Directive (UE) 2020/262 du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise (refonte), JOUE L 58, 27.2.2020, p. 4 ([lien](#)).

²¹⁹ Directive 2011/64/UE du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs et manufacturés, JOUE L 176, 5.7.2011, p. 24 ([lien](#)), telle que modifiée par la Directive 2020/262/UE du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise, JOUE L 58, 27.2.2020, p. 4 ([lien](#)).

²²⁰ Directive 92/83/CEE du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques, JOCEE L 316, 31.10.1992, p. 21 ([lien](#)) et Directive 92/84/CEE du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées, JOCEE L 316, 31.10.1992, p. 29 ([lien](#)), telles que modifiées par la Directive 2020/262/UE du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise (refonte), JOUE L 58, 27.2.2020, p. 4 ([lien](#)).

²²¹ Directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, JOCE L 283, 31.10.2003, p. 51 ([lien](#)), telle que modifiée par la Directive 2020/262/UE du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise (refonte), JOUE L 58, 27.2.2020, p. 4 ([lien](#)).

²²² CJUE, 25 juillet 2018, , Aff. C-103/17, *Messer France SAS c. Premier ministre e. a.*, para.. 41-44 ([lien](#)).

- 400 grammes de tabac à fumer.

b) Alcools et boissons alcooliques; vins et bières

-au total, 1,5 litre d'alcool et de boissons alcooliques ayant un titre alcoométrique de plus de 22 % vol, ou d'alcool éthylique non dénaturé de 80 % vol et plus; ou

- au total, 3 litres d'alcool et de boissons alcooliques ayant un titre alcoométrique n'excédant pas 22 % vol, et

5 litres de vin tranquille et 20 litres de bière au total ».

- (348) Les seuils quantitatifs appliqués à Andorre par l'Accord sont certes supérieurs à ceux des franchises actuellement en vigueur en vertu de l'accord commercial de 1990²²³, mais restent très inférieurs à ceux applicables entre Etats membres pour ce qui concerne les alcooliques et les boissons alcooliques²²⁴ et légèrement supérieurs pour ce qui concerne les produits du tabac²²⁵.
- (349) Si les franchises se trouvent doublées par rapport à l'accord commercial de 1990, il n'en demeure pas moins que les Etats membres gardent le droit d'exiger des droits d'accises supplémentaires en cas d'achat de nature commerciale, ou allant au-delà des seuils quantitatifs fixés par l'Accord. Comme dans le cas de la récupération de la TVA (voir paragraphe (341) *supra*), le bien-fondé de cette mesure soulève plusieurs doutes.
- (350) En deçà de seuils prédéterminés, il existe aujourd'hui au sein de l'UE une présomption irréfragable d'achat de tabac ou boissons alcooliques et vins spiritueux à des fins de consommation personnelle ; au surplus, la CJUE a considéré que, même au-delà de ces seuils quantitatifs, il ne peut pas exister de « *présomption irréfragable du caractère commercial de l'importation en raison de la quantité de marchandises importées* » ; en effet « *l'examen du caractère non commercial d'une importation de marchandises, [...], doit se faire au cas par cas sur la base d'une appréciation globale des circonstances, tenant compte de la quantité et de la nature de l'importation, de la fréquence d'importations des mêmes produits par le voyageur concerné mais aussi, le cas échéant, du mode de vie et des habitudes de ce voyageur ou de son environnement familial* » (soulignements ajoutés)²²⁶.
- (351) Il conviendra d'être particulièrement vigilant sur la mise en œuvre qui devrait nourrir un contentieux important ; il serait ainsi contestable qu'un particulier soit soumis au droit d'accises de son Etat membre de résidence pour avoir transporté des volumes supérieurs aux franchises définies par l'accord, alors qu'il s'agirait de produits destinés à sa consommation propre²²⁷.

²²³ A l'heure actuelle, l'achat à des fins de consommation n'est tel que dès lors que l'on ramène, au maximum, 200 pièces pour les cigarettes, soit une cartouche, 100 pièces pour les cigarillos, 50 pièces pour les cigares, 250 g pour le tabac à fumer ; 4 litres pour les vins tranquilles ; 16 litres pour les bières, 1 pour les boissons titrant plus de 22° ou 2 litres pour les boissons titrant 22° ou moins.

²²⁴ Lorsqu'une personne se déplace entre deux Etats membres, elle peut importer pour sa consommation personnelle jusqu'à 90 litres de vin (dont 60 litres maximum de vin mousseux), 110 litres de bières, 10 litres boissons titrant plus de 22°, et 20 litres de boissons titrant 22° ou moins. Toutes ces quantités sont cumulables, contrairement aux franchises prévues par le Protocole Andorre à l'Accord d'association.

²²⁵ Lorsqu'une personne se déplace entre deux Etats membres, elle peut importer pour sa consommation personnelle soit 200 unités de cigarettes (1 cartouche), soit 100 unités de cigarillos, soit 50 unités de cigares, soit 250 g de tabacs à fumer. Ces quantités ne sont pas cumulables, à l'instar de ce que prévoit le Protocole Andorre à l'Accord d'association.

²²⁶ CJCE, 4 juin 2002, Aff. C-99/00, *Kenny Roland Lyckeskog c. Procureur du Roi*, Aff. C-99/00, para. 27 ([lien](#)).

²²⁷ *Ibid.*, paras. 32 et 33.

(352) En outre, l'extension des franchises sur les importations liées à la consommation personnelle des particuliers entraîne davantage de **pression de la part de l'UE pour un double alignement de la fiscalité indirecte des produits soumis à accises et à l'IGI**, en tant que taxe équivalente à la TVA.

(353) Deuxièmement, alors que le Gouvernement andorran, ainsi que la délégation de l'UE, soulignent les effets positifs sur le développement économique andorran imputables à l'association, l'Accord prévoit l'obligation pour Andorre (i) de ne **pas augmenter les différentiels de prix** sur les produits du tabac par rapport à ses voisins européens (France, Espagne et Portugal), ainsi que (ii) s'inspirer de la législation européenne en matière de taxes sur les produits du tabac afin d'assurer des recettes fiscales adéquates.

« Compte tenu des différentiels actuels de prix (taxes incluses) des produits du tabac entre l'Andorre et notamment les deux Etats membres voisins, l'Andorre s'engage à ne pas augmenter les différentiels de prix des produits du tabac (taxes incluses) existant, à la date du paragraphe de l'Accord d'Association, entre l'Andorre et l'Union européenne, par rapport à l'Etat membre voisin le moins disant. L'Andorre veillera à ce que, pendant la période transitoire visée à l'article 8 du Protocole Andorre, chaque diminution des recettes résultant de la baisse des droits de douane soit compensée simultanément par d'autres recettes d'Etat. Tout en soulignant que la fiscalité n'entre pas dans le champ d'application de l'Accord d'Association, l'Andorre examinera, le cas échéant et en vue de s'assurer des recettes d'Etat adéquates, la possibilité de s'inspirer de la législation de l'Union européenne en matière de taxes sur les produits du tabac »²²⁸ (soulignements ajoutés).

(354) Il n'est pas aisé de comprendre pourquoi le Gouvernement andorran impose ainsi de lui-même à la Principauté i) de renoncer à mener une politique fiscale favorable au développement du commerce local qui bénéficie d'un important tourisme lié à la consommation, ii) de supporter un effet cliquet inflationniste sur les prix, et iii) de s'engager à aligner les taxes sur le tabac, sur la législation européenne, en rupture avec la tradition locale.

(355) Dans ces conditions, l'effet sur l'économie andorrane est difficile à apprécier : d'une part **l'effet volume** (positif) dont bénéficierait la consommation touristique grâce au relèvement des franchises pourrait être plus que compensé par un effet « prix » et une convergence des accises. Ce phénomène est bien connu en France qui pratique une des fiscalités les plus élevées sur le tabac aboutissant à ce que les ventes officielles reculent au profit de différents formes de contournement (achats transfrontaliers, contrebande, contrefaçon...). D'autre part, il y aura **un effet inflationniste** et de perte de pouvoir d'achat pour les Andorrans si le relèvement des franchises s'accompagne du relèvement des droits d'accises dus sur le tabac, les boissons alcooliques et le pétrole, comme Andorre s'y est engagée.

(356) En tout état de cause, l'objectif déclaré d'inclusion d'Andorre dans l'Union douanière, semble sous-tendre un deuxième objectif de moyen terme, consistant dans la réduction des spécificités fiscales d'Andorre, contrairement à l'engagement selon lequel la fiscalité ne fait pas partie de l'Accord.

²²⁸ Déclaration de la Principauté d'Andorre relative au secteur du tabac dans le Protocole Andorre à l'Accord d'association annexée à l'Accord à la suite du Protocole Andorre.

3.2.3 Impact sur la fiscalité directe d'Andorre

- (357) Au sein de l'Union européenne, les Etats membres bénéficient d'autonomie législative en dehors des domaines dans lesquels le droit fiscal de l'UE a fait l'objet d'une harmonisation²²⁹ et déterminent, par l'exercice de leurs propres compétences en matière de fiscalité directe, les caractéristiques constitutives de l'impôt tels que le taux, l'assiette et le fait générateur²³⁰.
- (358) Bien que plusieurs propositions de directives aient été discutées au cours des dernières décennies, le cadre juridique en vigueur ne permet pas à l'Union de lever des impôts ou de déterminer le taux de l'impôt dû par les sociétés sur leur chiffre d'affaires (« CA »). Il reste que l'Union exerce une compétence résiduelle pour assurer que les règles fiscales nationales n'entravent pas la mise en œuvre des grandes libertés, ainsi que pour neutraliser tout avantage concurrentiel significatif généré par un écart fiscal entre des entreprises dans une situation comparable mais localisées dans des Etats membres ou associés différents.
- (359) Les impacts éventuels sur la fiscalité d'Andorre d'autres politiques et principes de l'Union doivent alors être évalués, étant donné qu'ils peuvent toucher à l'un des atouts spécifiques de la Principauté quant à son attractivité.
- (360) Sur le volet fiscal, l'association à l'UE démultipliera les effets induits de la participation d'Andorre à l'OCDE. En effet, comme évoqué *supra*, la nature juridiquement contraignante de l'Accord d'association et du droit de l'UE, l'un et l'autre sous le contrôle de la Cour de Justice, peut aboutir à modifier la portée réelle des engagements pris par Andorre dans le seul cadre institutionnel de l'OCDE.

3.2.3.1 Conséquences de l'adhésion à l'OCDE

- (361) L'entrée d'un Etat dans l'OCDE n'emporte pas une obligation d'adopter les projets ou suivre les recommandations élaborés au niveau international, à moins d'un engagement en ce sens pris par l'Etat sur le plan international. Andorre, qui comme l'Union européenne et ses Etats membres a adhéré à l'OCDE, participe au projet relatif à la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et des bénéfices (BEPS).
- (362) A cet égard, le Cadre inclusif OCDE/G20²³¹ sur le BEPS ; rejoint par Andorre, a adopté une Déclaration sur une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie²³². Le deuxième de ces piliers, à savoir le Pilier II²³³, a pour but d'encourager les Etats à adopter des règles d'imposition visant à faciliter la récupération d'une partie de la charge d'impôt perdue du fait d'un régime fiscal étranger plus avantageux dont se prévaudrait une société multinationale ou mère d'un groupe de sociétés transnational. Applicable aux entreprises ayant un CA global d'au moins 750 millions EUR, ce mécanisme vise

²²⁹ L'Article 115 TFUE ([lien](#)) constitue la base juridique pour toute harmonisation en matière de fiscalité de directe, si bien que de telles mesures doivent être nécessaires à l'achèvement du marché intérieur.

²³⁰ Cela a encore été rappelé récemment par la Cour en CJUE, 8 novembre 2022, , [Aff. jointes C-885/19 P et C-898/19 P, Fiat Chrysler Finance Europe](#), para. 73.

²³¹ CADRE INCLUSIF G20/OCDE, Déclaration reposant sur deux piliers pour résoudre les enjeux soulevés par la numérisation de l'économie, 1^{er} juillet 2021 ([lien](#)).

²³² OCDE, Liste des juridictions ayant adhéré à la Déclaration reposant sur deux piliers pour résoudre les enjeux soulevés par la numérisation de l'économie, 31 août 2021 ([lien](#)).

²³³ OCDE, Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie - Règles globales anti-érosion de la base d'imposition (Pilier deux), 2023 ([lien](#)).

à garantir que les entreprises concernées s'acquittent d'un minimum de 15% d'impôt sur leurs revenus mondiaux. Un Etat peut réclamer un complément d'impôt lorsque le taux d'imposition effectivement supporté dans une autre juridiction est inférieur au taux minimum de 15%.

- (363) Or, nous comprenons que l'impôt andorran sur les sociétés (« *Impost de Societats* », 'IS') s'élève à 10% quel que soit le CA de l'entreprise concernée (ou 5% dans la limite de 50.000 EUR si l'entreprise génère moins que 100.000 EUR de CA durant ses premiers trois ans d'existence). Ces taux ne tiennent pas compte d'autres critères liés à la taille de l'entreprise (e.g., bilan, effectifs), ni de son activité.
- (364) L'IS actuel est donc inférieur au minimum de 15% tel que défini par les règles du Pilier II. Même en l'absence d'obligation juridiquement contraignante vis à vis de l'UE, Andorre est, de par la seule participation à l'OCDE, sous pression politique et institutionnelle de relever le taux de l'IS de 10% à 15% au moins, sauf à exposer les entreprises andorranes actives hors de la Principauté à une fiscalité additionnelle de la part des autres Etats concernés par la Déclaration susvisée qui a été signée par l'UE et l'ensemble de ses Etats membres.

3.2.3.2 Conséquences de l'association à l'UE

- (365) En règle générale, les accords d'association ne sont pas le siège naturel de la fiscalité des entreprises, ce dont témoignent les plus récents traités conclus avec des Etats tiers²³⁴. Si le fait générateur, l'assiette et le barème d'imposition demeurent, en principe, de la compétence exclusive des Etats, on observe néanmoins une certaine tendance de la part de l'UE à établir des grands principes auxquels les Etats doivent se conformer dans le but d'assurer « *le bon fonctionnement du marché intérieur* »²³⁵.
- (366) Pour sa part, l'Article V.1.2 de l'Accord d'association oblige les Etats associés à **mettre en œuvre « les normes minimales visant à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices »** (soulignement ajouté), dont fait partie le Pilier II. Sans définir le contenu exact des obligations, la disposition contraint les Etats associés à adopter des règles fiscales communes en vue de prévenir une forme de concurrence inter-étatique en matière fiscale. Il ne fait guère de doutes que les projets menés au niveau de l'OCDE sont couverts, dans la mesure où les termes mêmes utilisés ici par l'Accord sont ceux du projet BEPS de l'OCDE.
- (367) Or, l'accord OCDE Pilier II a déjà fait l'objet d'une **transposition en droit de l'UE** depuis l'adoption en décembre 2022 d'une directive relative à la mise en place d'un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes multinationaux dans l'Union²³⁶. Nous comprenons, en revanche, qu'Andorre n'a pas transposé le Pilier II en droit interne.
- (368) Il n'en demeure pas moins que l'Accord d'association accroîtra l'obligation pour Andorre de rendre conforme le droit fiscal interne aux normes minimales pour lutter contre les BEPS, en ce compris les règles du Pilier II, contrairement au Cadre inclusif OCDE/G20 qui ne comporte

²³⁴ Accord d'association entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, JOUE L 161, 29.5.2014, p. 3 ([lien](#)) dans son Annexe XXVIII relative au Chapitre 4 de l'accord, mais encore l'Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, JOUE L 260, 30.8.2014, p. 4 ([lien](#)) dans son Annexe VI relative au Chapitre 8 de l'Accord.

²³⁵ V. par exemple la présentation des priorités de politiques publiques de l'UE en matière d'imposition et de systèmes fiscaux ([lien](#)).

²³⁶ Directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 14 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union, JOUE L 321, 22.12.2022, p. 1-58 ([lien](#)).

aucune obligation juridiquement contraignante si l'Etat décide *in fine* de ne pas donner suite au projet (voir *supra* section 3.2.3.1). Par ce biais, Andorre devrait (i) relever le taux de l'IS de 10% à 15% à tout le moins et (ii) assujettir au nouvel IS au moins les entreprises multinationales ou groupes de sociétés transnationaux qui sont ses résidents fiscaux. De surcroît, l'interprétation du respect par Andorre de cet engagement à respecter « les normes minimales visant à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices » et donc les dispositions de l'accord OCDE Pilier II, basculerait sous le contrôle de la CJUE, et se ferait à la lumière de la directive Pilier II, dans le cadre d'un litige ou d'un règlement des différends.

- (369) Dans ce contexte, notons également que le droit de l'Union européenne impose aux entreprises et groupes d'entreprises réalisant plus que 750 millions EUR par exercice comptable de **publier**, sur base annuelle, leurs revenus, bénéfices, effectifs et le montant d'impôt payé dans chaque pays où elles sont présentes²³⁷. Ce texte – soumis à transposition en vertu de l'Annexe XXII à l'Accord - a pour but de permettre à l'opinion publique de comprendre si la contribution d'une entreprise aux recettes publiques d'un Etat correspond à l'activité économique exercée sur le territoire de cet Etat.
- (370) Une fois Andorre associée à l'UE, la référence à la Principauté parmi les Etats listés par une grande entreprise de l'UE, avec mention de l'impôt payé, **pourrait davantage attirer l'attention et soulever des questions dans l'Etat concerné** sur la légitimité d'une présence visible de l'entreprise dans un Etat qui fait de sa politique fiscale un argument d'attractivité de son économie. A tout le moins, **cela pourrait faciliter l'application des « top-up tax » autorisées par la Directive Pilier II pour porter le taux effectif d'IS à 15%, réduisant ainsi l'attractivité d'Andorre par rapport à d'autres juridictions.**

3.2.4 Conclusion

- (371) **L'exclusion des questions fiscales du champ d'application de l'Accord n'est que théorique, ou en tous cas partielle**, en dépit de toute déclaration du Gouvernement d'Andorre. Au contraire, le système fiscal andorran sera en partie « *connecté* » au droit de l'UE à au moins trois niveaux, via l'engagement à converger vers certaines règles européennes (ex. la structure des accises dues sur les produits du tabac), à respecter des normes fiscales internationales traduites en droit de l'UE (e.g., le Pilier II de l'OCDE) et plus généralement à appliquer le droit des aides d'Etat (qui couvre les régimes fiscaux avantageux).
- (372) En particulier, l'Accord emportera, dans le sillage immédiat de l'association, le relèvement du taux minimal de l'impôt sur les sociétés andorranes ou, en tout état de cause, à brève échéance, l'application par les Etats concernés d'une **imposition minimale sur les sociétés égale à 15%**.
- (373) Un impact sur la fiscalité (directe ou indirecte) est tout autant probable que le progressif relèvement des droits de douane et des restrictions quantitatives sur les produits du tabac devra être « *compensé par d'autres mesures* » (voir *supra* section 3.1). Les bénéfices ainsi visés seront réduits par la hausse des droits d'accises sur le tabac, l'énergie et le pétrole.
- (374) Une fois que par ces éléments, une connexion aura été établie entre la fiscalité andorrane et le droit de l'UE, s'ajoutant aux effets propres des règles sur les aides d'Etat (qui s'appliquent aux

²³⁷ Directive (UE) 2021/2101 du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2013/34/UE en ce qui concerne la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés, JOUE L 429, 1.12.2021, p. 1 ([lien](#)), dite « *Public CBCR* » (*country by country report*).

mesures fiscales), **on voit mal comment les Etats membres accepteront la présence d'Andorre dans l'Union douanière et de libre circulation, sans qu'elle aligne sa législation nationale sur les grands principes fiscaux communs aux Etats de l'UE.** Il est difficile de garantir aujourd'hui qu'un tel changement n'affectera aucune des spécificités qui différencient le système fiscal actuel d'Andorre de celui des Etats membres de l'UE.

4. SECTEUR DES SERVICES FINANCIERS

(375) Le secteur bancaire et financier est considéré comme l'une des composantes les plus importantes de l'économie andorrane, représentant au moins **15 % du PIB du pays**. Les principaux domaines d'activité du secteur bancaire sont la banque de détail, la banque privée, la gestion d'actifs et l'assurance.²³⁸ En considérant le rôle central du secteur financier dans l'économie andorrane, **le Gouvernement andorran doit évaluer de manière approfondie l'impact de l'Accord sur ce secteur.**

4.1 Accès au marché intérieur des services financiers de l'UE

(376) En tant que membre associé de l'UE, Andorre serait tenue d'adhérer aux lois de l'UE régissant la libre circulation des services et des capitaux qui relèvent du champ d'application de l'intégration du marché intérieur, comme convenu dans l'Accord.

(377) Au cours des négociations, Andorre a entrepris des efforts importants pour affiner son cadre législatif dans le but d'harmoniser sa réglementation bancaire et financière avec le cadre réglementaire et les normes européennes. Compte tenu de l'importance du secteur, l'alignement avec la réglementation de l'UE est essentiel, d'une part pour renforcer l'intégrité et la réputation du secteur sur le marché européen, et d'autre part pour garantir un accès sans entrave au marché intérieur européen.

(378) Toutefois, cet **alignement exige des efforts substantiels tant de la part du Gouvernement andorran que de ses opérateurs financiers**. L'adaptation et la conformité au cadre réglementaire de l'UE nécessiteront en effet des investissements importants de la part du secteur financier andorran. Il est donc essentiel de souligner que l'accès au marché intérieur de l'UE pour les services financiers dépend de la mise en œuvre complète et efficace par le Gouvernement andorran et le secteur privé, **un processus qui n'est pas sans incertitude quant à son calendrier, son effectivité et les coûts associés.**

4.1.1 Acquis européen

(379) Pour s'assurer d'un tel alignement, le cadre législatif et réglementaire d'Andorre doit évoluer, notamment s'agissant des trois aspects suivants :

- Tout d'abord, il serait impératif de mettre en œuvre des normes strictes en matière de **lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme** (ci-après « **LCB-FT** »). Cette démarche est cruciale pour garantir que le secteur financier n'est pas exploité à des fins d'évasion fiscale et de blanchiment d'argent. Cette réglementation impose à la fois des obligations aux banques et aux acteurs des marchés financiers, ainsi qu'au Gouvernement, de mettre en œuvre une supervision stricte de l'application des mesures LCB-FT, et de coopérer avec les autorités des autres États membres de l'UE.
- Deuxièmement, dans l'intérêt du maintien de la stabilité du marché financier européen, Andorre devrait renforcer les **réglementations prudentielles** existantes afin de protéger la solidité de ses institutions financières. Ces réglementations devraient renforcer le secteur bancaire andorran, atténuant ainsi le risque éventuel de contagion systémique vers le système financier européen dans son ensemble. Un secteur financier stable soumis à une

²³⁸ Sur la base des informations disponibles sur le site web de la Fédération bancaire andorrane ([lien](#)).

réglementation prudentielle rigoureuse est une condition préalable à l'accès au marché financier européen.

- Troisièmement, la fourniture de services financiers devrait se faire sur un pied d'égalité, en mettant l'accent sur la **protection des investisseurs** et sur une **infrastructure de marché moderne**. Cet engagement en faveur de la protection des investisseurs et de l'amélioration des règles relatives à l'infrastructure du marché est essentiel afin notamment de prévenir les risques d'arbitrage réglementaire par les entreprises et les particuliers.

(380) L'alignement du cadre législatif d'Andorre sur les normes européennes dans ces trois domaines est donc un impératif à respecter pour assurer l'accès des acteurs du secteur financier du pays au marché intérieur européen. Il convient également de souligner que la seule transposition mécanique des actes législatifs de l'UE dans le droit andorran ne sera pas en tant que telle suffisante. Il est impératif non seulement que les principes et les exigences issues de la réglementation européenne soient incorporés dans le droit national, mais également qu'ils soient mis en œuvre de manière efficace.

(381) **Certes, Andorre ne part pas de zéro. Le 30 juin 2011, Andorre a conclu un accord monétaire avec l'Union européenne**, établissant le cadre juridique en vertu duquel Andorre est autorisée à utiliser l'euro comme monnaie officielle (ci-après l'« **Accord Monétaire** »). Cet accord engage Andorre à mettre en œuvre divers actes législatifs de l'UE, comme indiqué dans l'annexe de l'Accord Monétaire. Ceux-ci concernent, entre autres, la prévention du blanchiment d'argent ainsi que le droit bancaire et financier. **Par conséquent, un grand nombre des lois essentielles sur les services financiers requises pour la participation d'Andorre à un accord d'association ont déjà été mises en œuvre** dans le cadre de l'Accord Monétaire.

(382) Enfin, même si les règles européennes dans les trois domaines listés ci-dessus sont en grande partie inspirées par le cadre international (GAFI, Comité de Bâle, IOSCO), le seul alignement avec ce cadre international ne peut suffire à garantir une conformité au droit européen, qui peut parfois dévier (de manière significative) des accords internationaux, et entraîner une réglementation plus exigeante vis-à-vis des acteurs du secteur financier. Surtout, comme évoqué *supra* (voir section 1.2), le droit européen diffère du droit international en ce qu'il dispose de leviers puissants pour imposer sa mise en œuvre sous le contrôle de la CJUE.

(383) Pour une meilleure compréhension, nous présenterons brièvement le cadre réglementaire pertinent dans les domaines de (i) la lutte contre le blanchiment, (ii) la réglementation bancaire et prudentielle et (iii) le droit des valeurs mobilières, en mettant en exergue le besoin d'alignement (strict) du système juridique andorran avec le cadre législatif et réglementaire de l'UE. Il ne s'agit toutefois pas d'un aperçu exhaustif de tous les actes législatifs énumérés dans les Annexes IX, XII et XXII de l'Accord.

4.1.2 Adoption et implémentation du cadre européen

(384) Conformément à l'article 3 du protocole n°4 de l'Accord concernant les services financiers (le « **Protocole n°4** »)²³⁹, l'accès au marché intérieur des services financiers de l'UE exige, entre autres, « **la mise en œuvre et l'application complètes, intégrales et effectives de toutes les**

²³⁹ Nous comprenons que les Protocoles de l'Accord-Cadre ne sont plus numérotés. Pour faciliter la lecture, nous avons néanmoins conservé la numérotation initiale de ces protocoles au sein de l'étude, en définissant le Protocole n°1 comme celui sur les adaptations horizontales et le Protocole n°4 comme celui portant sur les services financiers.

dispositions relatives au secteur des services financiers énoncées dans les Annexes IX, XII et XXII de l'Accord et « **l'existence et le bon fonctionnement de capacités et de dispositifs de surveillance** ». Pour réaliser l'alignement sur l'acquis européen, Andorre doit élaborer un plan d'action et un calendrier pour la mise en œuvre des règlements de l'UE pertinents dans le secteur des services financiers, comme le prévoit l'article 5 du Protocole n°4.

- (385) À cet égard, les autorités européennes de surveillance des services financiers dans l'UE (ci-après « **AES** ») ont d'ailleurs collectivement fait part à la Commission de leurs préoccupations concernant la solidité du paysage réglementaire d'Andorre, en soulignant les effets négatifs potentiels sur le marché intérieur.²⁴⁰ Or, ces AES jouent un rôle déterminant puisque, conformément à l'Article 3 du Protocole n°4, l'accès au marché intérieur de l'UE nécessite la conclusion d'un **protocole d'accord entre les autorités compétentes d'Andorre et les AES** sur la coopération, l'échange d'informations et la consultation en matière de surveillance.
- (386) Ainsi, pour déterminer si les conditions énoncées à l'Article 3 du Protocole n°4 ont été remplies, la Commission entreprendra une évaluation complète du secteur financier d'Andorre, de la mise en œuvre et de l'application de la législation communautaire pertinente, ainsi que du cadre de surveillance dans l'État associé. Cette évaluation sera lancée à la demande d'Andorre une fois qu'elle sera convaincue que les conditions énoncées à l'article 3 ont été remplies (voir section 4.1.3).
- (387) L'article 4 du Protocole n°4 définit un **cadre pour l'accès partiel**, accordant à Andorre le pouvoir discrétionnaire de **s'abstenir (temporairement) de demander l'accès à l'ensemble** du marché intérieur des services financiers de l'UE. Cela permet d'exclure temporairement des segments spécifiques du marché, tels que la banque, l'assurance, la gestion d'actifs et/ou les marchés de valeurs mobilières. Pendant la période d'exclusion temporaire, Andorre n'est pas obligée de mettre en œuvre et d'appliquer les dispositions de l'UE relatives au segment de marché exclu. La conformité avec les dispositions pertinentes de l'UE est obligatoire pour les segments de marché non exclus, permettant à Andorre d'accéder au marché intérieur de l'UE pour ces domaines spécifiques.
- (388) La dérogation prévue à l'article 4 du Protocole n°4 ne **reste en vigueur que pour une durée maximale de quinze ans à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord**. Un an avant l'expiration de la dérogation, l'Annexe IX doit être mise à jour avec toutes les dispositions de l'UE pertinentes à ce moment-là. En outre, six mois avant la fin de la période de dérogation, Andorre doit avoir mis en œuvre et appliqué pleinement et efficacement toutes les dispositions de l'UE relatives au secteur des services financiers. Cela signifie qu'en principe, **Andorre doit avoir atteint la pleine conformité avec l'acquis européen (pour les services financiers) dans les 14 ans et 6 mois suivant l'entrée en vigueur de l'accord**.
- (389) Comme précisé *infra*, la mise en conformité avec le cadre européen sera lourde, à la fois d'un point de vue réglementaire, en termes de contrôle, mais aussi en termes d'adaptation des institutions financières andorranes en particulier les banques qui devront s'adapter à l'infrastructure du marché européen et à la réglementation des services d'investissement.
- (390) Cela prendra du temps et il serait problématique que les institutions financières européennes entrent sur le marché andorran, alors que les institutions financières andorranes ne sont pas en

²⁴⁰ Brenton H., « *EU warns of financial risks from Andorra, Monaco and San Marino* », Politico, 28 août 2023 ([lien](#)).

mesure d'offrir leurs services sur le marché européen. Cela nuirait à la compétitivité du secteur financier andorran.

(391) C'est pourquoi nous comprenons qu'Andorre estime avoir obtenu une **garantie de 'règles du jeu équitables'** afin que les institutions financières européennes ne puissent pas offrir leurs services en Andorre tant que les services financiers andorrans ne seront pas en mesure d'offrir leurs services sur le marché européen.

(392) A cet égard, il convient de noter que le premier considérant du Protocole n°4 (version datée du 15 septembre 2023) contenait à l'origine la phrase suivante :

*« L'adoption d'une approche échelonnée pour la mise en œuvre et l'application de l'acquis de l'UE est envisagée pour offrir à l'État associé la souplesse nécessaire pour donner la priorité à des segments spécifiques de l'acquis de l'UE pour lesquels il a l'intention de fournir des services financiers transfrontaliers dans un premier temps. Cette approche permet aux États associés d'adopter et d'appliquer progressivement l'acquis de l'UE, en tenant compte de leur situation particulière et de leurs préférences. **Cette dérogation est unilatérale, les opérateurs financiers de l'UE bénéficiant d'emblée d'un accès illimité à l'ensemble du marché financier de l'État associé, à condition qu'ils soient déjà pleinement conformes à l'ensemble de l'acquis de l'UE.**²⁴¹ »*

Nous comprenons que cette phrase a ensuite été supprimée du Protocole n° 4 (version datée du 21 novembre 2023) après des discussions entre le Gouvernement andorran et la Commission européenne.

(393) S'il n'y a aucune indication explicite que les entreprises européennes se verront refuser l'accès au marché andorran aussi longtemps que les entreprises andorranes n'obtiennent l'accès au marché intérieur de l'UE pour les services financiers, nous comprenons qu'une telle garantie résulte de différentes clauses générales de l'Accord :

1. tout d'abord, l'Article 4 de l'Accord-Cadre prévoit que l'exécution des obligations prévues dans l'Accord doit se faire notamment conformément aux principes de sécurité juridique et d'égalité de traitement entre opérateurs économiques ;
2. comme vu *supra* au paragraphe (214), l'Article II.IV.II précise qu'aussi longtemps que les restrictions à la libre prestation des services ne sont pas supprimées entre les Parties, la Principauté d'Andorre peut continuer à appliquer ces restrictions à tous les prestataires de services, y compris financiers, dès lors qu'elle les applique sans distinction de nationalité ou de résidence. En effet, en l'absence de cadre juridique équivalent avant la fin de la période transitoire, si un opérateur européen désire accéder au marché andorran, cet accès se fera sur la base de la législation en vigueur en Andorre à ce moment-là et avec l'obtention préalable d'une autorisation d'activité délivrée par l'AFA (Autorité Financière Andorrane), ce qui correspond à la situation actuellement en vigueur ;

²⁴¹ Traduction libre de: « *The adoption of a staggered approach for the implementation and application of the EU acquis is envisaged to offer the associated state the flexibility to prioritize specific segments of the EU acquis for which they intend to provide cross-border financial services initially. This approach allows associated states to gradually adopt and apply the EU acquis in a phased manner, taking into account their particular circumstances and preferences. This derogation is unilateral, whereby EU financial operators shall enjoy unrestricted access to the entire financial market of the associated state from the outset, on the condition that they are already fully compliant with the entirety of the EU acquis.* ».

(394) En l'état, **par souci de sécurité juridique il est de l'intérêt des opérateurs andorran d'obtenir toute assurance tant de la part du Gouvernement que de la Commission**, que les entreprises financières européennes seront effectivement empêchées d'exercer leur droit de fournir des services en Andorre jusqu'à ce qu'Andorre obtienne l'accès au marché intérieur européen pour les mêmes services financiers.

4.1.3 Conditions d'accès au marché intérieur de l'UE

(395) Conformément à l'article 6 du Protocole n°4, **l'accès au marché intérieur est subordonné à une recommandation positive de la Commission** et du sous-comité mixte des services financiers, qui exige le respect de toutes les conditions stipulées à l'article 3 du Protocole n°4. Suite à ces recommandations, le comité mixte émet une décision positive pour accorder l'accès au marché intérieur des services financiers (ou à un segment de celui-ci).

(396) Afin d'obtenir cette décision positive du comité mixte, de multiples évaluations et examens devront être entrepris, dont les coûts sont supportés par Andorre :

- **Examen final du secteur** : L'article 8 du Protocole n°4 charge l'autorité de surveillance financière compétente de l'UE d'examiner le secteur financier d'Andorre, y compris une évaluation par le Conseil de résolution unique (« **CRU** ») concernant le système de garantie des dépôts.
- **Évaluation de la mise en œuvre et de l'application** : L'article 9 du Protocole n°4 prévoit que l'UE évalue la conformité de la législation des États associés avec les réglementations relatives aux services financiers, y compris les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux.
- **Évaluation de l'infrastructure de surveillance** : L'article 10 du Protocole n°4 prévoit une évaluation de l'infrastructure de surveillance d'Andorre par les autorités de surveillance financière de l'UE, axée sur l'indépendance, la solidité, l'efficacité et l'efficience, y compris la surveillance de la lutte contre le blanchiment d'argent et le fonctionnement de la cellule de renseignement financier.

(397) À l'issue de chacun de ces examens, l'autorité chargée de l'examen émet un avis fournissant une évaluation à la Commission. À son tour, sur la base de ces avis, la Commission émet une recommandation au sous-comité mixte des services financiers. **La recommandation détermine si Andorre obtient l'accès au marché intérieur de l'UE pour les services financiers.**

(398) Une recommandation négative donne lieu à des lignes directrices et à des points d'action pour remédier aux lacunes, ce qui **interdit à Andorre de présenter une nouvelle demande d'évaluation pendant un an**. Les demandes ultérieures doivent prouver qu'Andorre s'est conformée aux lignes directrices et aux points d'action publiés par la Commission.

(399) Ainsi, la **décision d'accorder ou non à Andorre l'accès au marché intérieur des services financiers de l'UE relève exclusivement de l'UE**, sur la base d'évaluations réalisées par l'UE. Notamment, Andorre n'a aucune influence directe sur ce processus décisionnel (voir également *infra* paragraphe (409)). Par conséquent, **rien ne garantit que l'accès au marché sera accordé dans un délai raisonnable** après l'entrée en vigueur de l'Accord.

- (400) De plus, **le peu de recours possible en cas de décision défavorable de la Commission ajoute une couche supplémentaire d'incertitude**. Il est important de noter qu'Andorre, après avoir reçu une recommandation négative, est confrontée à une période d'attente obligatoire d'au moins un an avant de pouvoir soumettre une autre demande. Ce délai pourrait entraver considérablement le processus d'obtention de l'accès au marché.
- (401) Enfin, l'ensemble du processus est soumis au **filtre préalable des AES** qui ont pris encore l'été dernier, après huit ans de négociation, des positions très dures, et sur un ton plus polémique que prudentiel, contre Andorre, doutant de sa capacité et volonté à se conformer à l'acquis (voir ci-dessus paragraphe (385)). Plutôt que de désigner les Etats concernés par leurs noms ou l'Accord par son acronyme « AMS », les AES ont préféré le raccourci désobligeant de « *micro-Etats* ». Les AES accusent ainsi les Etats concernés d'être « *sujets au blanchiment d'argent et à d'autres activités illicites* », et que leur accès au marché UE créerait « *des risques importants pour les consommateurs* », mais aussi « *des risques fondamentaux pour l'intégrité du Marché intérieur* ». ²⁴² Les AES, tout en appelant ainsi à des moyens renforcés de supervision et de mise en œuvre du cadre réglementaire, refusent par avance d'étendre leur contrôle notamment à la qualité des actifs bancaires.
- (402) En conclusion, Andorre - Etat, régulateur, opérateurs - devra non seulement **s'aligner sur les normes fixées par l'UE, mais aussi répondre aux attentes et sans doute vaincre les préjugés de ses autorités de surveillance financière de l'UE**, lesquelles *in fine* évalueront la conformité d'Andorre avec le cadre de l'UE. Si elle ne le fait pas, Andorre **risque de s'enliser dans une procédure longue et complexe pour obtenir l'accès au marché**. A tout le moins l'Accord ouvre une grande période d'incertitude et donc d'insécurité juridique pour une durée de 15 ans.
- 4.1.4 Suivi et évaluation continus
- (403) Après avoir obtenu l'accès au marché intérieur des services financiers, Andorre restera soumise au contrôle et à l'évaluation :
- **Contrôle de la législation** : Conformément à l'article 12 du Protocole n°4, la Commission contrôle en permanence la conformité de la législation d'Andorre avec le cadre européen, reflétant l'évaluation initiale prévue à l'article 9 du Protocole n°4.
 - **Évaluation de l'infrastructure de surveillance** : Conformément à l'article 13 du Protocole n°4, tous les deux ans, l'autorité de surveillance financière compétente de l'UE évalue l'infrastructure de surveillance d'Andorre, reflétant l'évaluation initiale prévue à l'article 10 du Protocole n°4, et la conformité d'Andorre avec l'article 7 du protocole n°4. ²⁴³
- (404) Les résultats du suivi et de l'évaluation, ainsi que les recommandations si des déficiences sont identifiées et communiqués au sous-comité mixte. Le fait de ne pas remédier aux déficiences identifiées dans les délais fixés donne à l'UE le droit de suspendre le protocole pour le(s) segment(s) de services financiers correspondant(s), comme le prévoient les articles 18 et 19 du Protocole n°4.

²⁴² Traduction libre de la lettre des EAS à la DG FISMA du 22 Juin 2023.

²⁴³ L'article 7 du protocole n° 4 prévoit que les autorités compétentes andorranes doivent empêcher l'établissement dans leur juridiction d'entités n'ayant pas d'activités commerciales actives ou d'actifs substantiels. L'objectif est de décourager la création de structures artificielles à des fins d'arbitrage réglementaire ou à d'autres fins frauduleuses.

(405) Par conséquent, Andorre doit reconnaître que **l'accès au marché intérieur implique une évaluation et un contrôle continu** de la part de la Commission. Cet engagement implique l'adhésion permanente au cadre européen, y compris la mise en œuvre des réglementations de l'UE et le maintien d'une infrastructure de surveillance conforme aux normes européennes. **Le non-respect de cet engagement peut entraîner une suspension de l'accès au marché**, ce qui pourrait avoir des effets négatifs importants sur le secteur financier d'Andorre (voir ci-dessous section 4.1.6).

4.1.5 Supervision par les autorités de surveillance financière de l'UE

(406) En vertu des articles 14 (pouvoirs généraux) et 15 (pouvoirs d'urgence) du Protocole n°4, les autorités de surveillance financière de l'UE se voient accorder en Andorre des pouvoirs équivalents à ceux qu'elles possèdent au sein de l'Union européenne. Ces pouvoirs englobent **le pouvoir de décision concernant les prestataires de services financiers et les autorités financières compétentes d'Andorre**. Par exemple, les autorités de surveillance financière de l'UE peuvent prendre une décision ordonnant à l'autorité compétente andorrane de suspendre la licence d'un prestataire de services financiers en cas de violation de la législation de l'UE, d'activités frauduleuses ou de préoccupations importantes concernant la stabilité financière, les modèles d'entreprise et le respect de la législation LCB-FT.²⁴⁴

(407) Andorre est tenue d'assurer l'exercice effectif de ces pouvoirs dans sa juridiction, en coopérant avec les autorités de surveillance financière de l'UE et en appliquant leurs décisions, **sans que les autorités andorranes ne conservent de pouvoirs discrétionnaires ou de droits de veto à cet égard**. En outre, dans les domaines où les autorités de surveillance financière de l'UE ont des mandats de surveillance directe ou des pouvoirs d'invention, leurs décisions sont juridiquement contraignantes et directement applicables en Andorre **sans nécessiter de validation de la part de l'autorité compétente d'Andorre**.

(408) Bien que le Protocole n°4 contienne une note entre crochets à l'article 14 indiquant que « [c]es pouvoirs sont exercés en coopération/consultation avec les autorités de surveillance financière de l'État associé », cette disposition ne fait actuellement pas partie de l'article lui-même. De même, l'article 15 comporte des crochets indiquant que les décisions sont prises « en consultation avec les autorités financières de l'État associé ». Cela suggère que le droit de consultation est encore sujet à des négociations entre Andorre et l'Union européenne. Si ces références ne sont pas incluses dans le texte final du Protocole n°4, **les autorités andorranes n'auront aucun droit de consultation concernant les décisions prises par les autorités de surveillance financière de l'UE** en vertu des articles 14 et 15 du Protocole n°4.

(409) Enfin, *uniquement* en ce qui concerne les décisions visant *spécifiquement* le secteur financier andorran ou ses autorités, Andorre a les mêmes droits et obligations que les autorités compétentes des autres États membres de l'UE dans le cadre du fonctionnement des autorités de surveillance financière de l'UE et de leur conseil de surveillance.²⁴⁵ Toutefois, il convient de noter que **l'autorité compétente andorrane n'a pas le droit de vote dans les procédures de prise de décision**.

²⁴⁴ Toutefois, cette décision ne sera adoptée par les autorités de surveillance financière de l'UE que si elles ont constaté que les autorités compétentes andorranes n'ont pas exercé leurs pouvoirs en temps voulu ou de manière efficace. Ces décisions sont juridiquement contraignantes et directement applicables dans la juridiction d'Andorre.

²⁴⁵ En vertu de l'article 16 du Protocole n°4.

(410) En substance, l'accès au marché intérieur des services financiers de l'UE exige qu'Andorre accepte les pouvoirs étendus exercés par les diverses autorités de surveillance financière de l'UE directement sur le secteur financier et les autorités compétentes d'Andorre. Il est essentiel de noter que **les autorités compétentes andorranes n'ont pas le pouvoir d'opposer leur veto ou d'exercer un pouvoir discrétionnaire** dans la mise en œuvre des décisions visant Andorre, certaines décisions étant même juridiquement contraignantes et directement applicables en Andorre. Simultanément, **l'autorité compétente andorrane ne dispose d'aucun droit de vote au sein des organes décisionnels** des autorités de surveillance financière de l'UE, abandonnant ainsi une partie de son pouvoir réglementaire aux autorités de surveillance financière de l'UE.

4.1.6 Non-conformité

(411) En cas de non-respect, l'UE peut suspendre l'accès au marché conformément aux Articles 18 et 19 du Protocole n°4. Bien qu'en principe, la question soit d'abord soumise au comité mixte pour résolution, si aucune solution n'est trouvée dans les trois mois, délai très court en pareil cas, **l'UE se réserve le droit d'imposer unilatéralement la solution qu'elle propose pour remédier à la déficience constatée**. Si Andorre ne se conforme pas à la solution proposée dans un délai de trois mois, **l'UE peut suspendre unilatéralement l'accès au marché intérieur des services financiers** (ou à un segment de celui-ci) jusqu'à ce qu'il soit remédié à la situation.

(412) Andorre doit dûment prendre en compte l'implication du fait que l'obtention et surtout le maintien de l'accès au marché intérieur des services financiers dépendent d'une décision unilatérale de l'Union européenne. Et ce, pour deux raisons :

- premièrement, si le risque d'une ouverture asymétrique est moindre lors de la période transitoire, tel que mentionné au paragraphe (391), s'agissant d'une suspension *ex post*, les entreprises européennes auraient en principe accès au marché andorran alors que l'accès des entreprises andorranes offrant des services équivalents ferait l'objet d'une décision unilatérale de suspension de l'UE. Cela signifie que durant la période de suspension, les entreprises européennes pourraient concurrencer les entreprises andorranes sur leur marché national, tandis que les entreprises andorranes ne pourraient pas concurrencer les entreprises européennes sur le marché européen. L'asymétrie des pouvoirs et de leurs effets est telle que cela **crée des conditions de concurrence inégales et un désavantage concurrentiel pour les entreprises andorranes sur leur propre territoire, même en amont d'une telle décision de suspension** ;
- d'autre part, si l'accès au marché est effectivement suspendu, la perturbation des entreprises andorranes actives dans l'UE sera considérable ; n'ayant guère de prises sur les solutions permettant la fin de la suspension, elles seront exposées à **un niveau d'incertitudes juridiques et financières sans précédent pour le maintien en sommeil de leurs activités européennes pendant la période de suspension**. Là encore, les entreprises européennes ne manqueront pas de profiter de cette période pour récupérer les activités « suspendues ».

(413) En conclusion, l'accès effectif des institutions financières andorranes au Marché intérieur reste plus qu'incertain. Il sera soumis à un parcours long, semé d'embûches et conditionné au contrôle *ex ante* et *ex post* des AES qui ont exprimé de façon claire et sans précédent qu'elles n'en voulaient pas. Dès lors, de notre point de vue, la conformation des dispositions du régime transitoire visant à suspendre **temporairement l'accès des entreprises européennes** au marché andorran en attendant l'approbation de l'accès d'Andorre au marché intérieur de l'UE

revêt **une importance primordiale pour la compétitivité du secteur financier andorran**. En outre, un cadre plus complet devrait être conçu pour traiter les implications d'une suspension *ex post* des entreprises andorranes qui opèrent déjà sur le marché intérieur européen, en garantissant la sécurité juridique pour ces entités, *a fortiori* lorsqu'elles sont à titre individuel 'compliant'. Enfin, le secteur financier Andorran et le Gouvernement devraient évaluer les risques réputationnel, commercial et opérationnel d'un accès qui serait différé sans cesse ou refusé à plusieurs reprises, ou suspendu aussitôt accordé.

4.2 Règlement LCB-FT

4.2.1 Cadre réglementaire LCB-FT de l'UE

(414) Il est essentiel que les acteurs financiers, en particulier les banques, appliquent des mesures de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme afin d'empêcher l'utilisation abusive du système financier à des fins de blanchiment de capitaux. Le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et la traçabilité des informations financières, combinés à l'échange d'informations entre les autorités nationales, ont un effet dissuasif important. À cet égard, le cadre réglementaire européen relatif à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier, en particulier pour les banques, est très complet.

(415) La pièce maîtresse de la législation LCB-FT de l'UE est la Directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme²⁴⁶ (ci-après la « **Directive LCB-FT** »), modifiée en dernier lieu par la 5e Directive LCB-FT²⁴⁷, ainsi que les actes délégués élaborés par les AES :

- **Règlement délégué (UE) 2016/1675** concernant les pays tiers à haut risque présentant des insuffisances stratégiques, tel que modifié de temps à autre²⁴⁸ ;
- **Règlement délégué (UE) 2019/758** relatif aux normes techniques de réglementation concernant l'action minimale et le type de mesures supplémentaires que les établissements de crédit et les établissements financiers doivent prendre pour atténuer le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans certains pays tiers²⁴⁹ ; et
- **Règlement délégué (UE) 2018/1108** contenant des normes techniques réglementaires relatives aux critères de désignation des points de contact centraux pour les émetteurs de monnaie électronique et les prestataires de services de paiement, ainsi que des règles relatives à leurs fonctions.²⁵⁰

²⁴⁶ Figurant au point 180 de l'annexe IX de l'Accord : Directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) no 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ([lien](#)).

²⁴⁷ Directive (UE) 2018/843 du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE, JOUE L 156 du 19.6.2018, p. 43 ([lien](#)).

²⁴⁸ Figurant au point 182 de l'annexe IX de l'Accord ([lien](#)).

²⁴⁹ Figurant au point 184 de l'annexe IX de l'Accord ([lien](#)).

²⁵⁰ Figurant au point 183 de l'annexe IX de l'Accord ([lien](#)).

- (416) La Directive LCB-FT étant au cœur du cadre européen LCB-FT, il est impératif que tous les principaux éléments de la Directive LCB-FT soient correctement transposés dans le droit andorran et mis en œuvre de manière effective. Afin de mieux comprendre les attentes de l'Union européenne, nous avons joint à l'annexe un bref aperçu des principaux éléments de la Directive LCB-FT (voir ANNEXE 4).
- (417) La mise en œuvre et l'interprétation de la Directive LCB-FT par les institutions financières sont également complétées par des lignes directrices de l'Autorité bancaire européenne (ci-après « **ABE** »). Ces lignes directrices sont essentielles au travail de l'ABE pour diriger, coordonner et contrôler la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
- (418) En outre, les textes législatifs suivants sont également pertinents aux fins de la lutte contre le blanchiment d'argent dans le contexte de l'accès au marché intérieur :
- **Règlement (UE) 2015/847** : Ce règlement établit des règles sur les informations accompagnant les virements de fonds afin de contribuer à la prévention et à la détection du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, ainsi qu'aux enquêtes en la matière. Il impose notamment aux prestataires de services de paiement l'obligation d'accompagner les virements de fonds d'informations sur le donneur d'ordre et le bénéficiaire ;²⁵¹
 - **Règlement (UE) 2018/1672** : Ce règlement prévoit un système de contrôle de l'argent liquide entrant ou sortant de l'Union pour compléter le cadre juridique de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.²⁵²
- (419) Ce volet LCB-FT est d'autant plus important et fera l'objet d'une attention particulière de la part de l'Union européenne, dans la mesure où un nouveau paquet législatif LCB-FT a été présenté par la Commission le 20 juillet 2021.²⁵³
- (420) Ce paquet consiste en un ensemble complet de propositions législatives visant à renforcer les règles de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LCB-FT). Il comprend quatre propositions législatives :
- Un **Règlement instituant l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme** (« **ALBC** »), qui crée un nouvel organisme européen qui sera l'autorité centrale coordonnant les autorités nationales afin de garantir que le secteur privé applique correctement et de manière cohérente les règles de l'UE ;
 - Un **Règlement sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme** contenant des règles directement applicables, notamment dans les domaines du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et de la propriété effective. Cette proposition rassemble plusieurs règlements et directives existants au niveau de l'UE en un seul règlement directement applicable. L'objectif est d'améliorer la détection des transactions et activités suspectes et de combler les lacunes utilisées par les criminels pour blanchir des produits illicites ou financer des activités terroristes par l'intermédiaire du système financier ;

²⁵¹ Figurant au point 181 de l'annexe IX de l'Accord ([lien](#)).

²⁵² Figurant au point 17 de l'annexe XXIII de l'Accord ([lien](#)).

²⁵³ DG FISMA, « *EU's anti-money laundering and countering the financing of terrorism (AML/CFT) rules* » ([lien](#)).

- Une **sixième directive sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme**, qui remplacera la directive sur le blanchiment de capitaux (la quatrième directive sur le blanchiment de capitaux modifiée par la cinquième directive sur le blanchiment de capitaux), qui comprend des règles relatives aux autorités de surveillance nationales et aux cellules de renseignement financier dans les États membres ;
- Révision du **règlement (UE) 2015/847 sur les transferts de fonds**, qui étend le champ d'application du règlement existant sur les transferts de fonds aux prestataires de services de crypto-actifs.

(421) Les États associés seront tenus de transposer et de mettre en œuvre les règles et ces nouvelles normes sur le blanchiment d'argent dans leur droit national. À cet égard, Andorre devra transposer et mettre en œuvre les législations en cours d'adoption sur le blanchiment d'argent, ainsi que ses futures modifications. Comme dans d'autres domaines (cf. *supra* section 1.1 sur l'acquis, la reprise de l'acquis aura un effet dynamique sur la législation andorrane).

(422) Au-delà de la seule dimension juridique, l'objectif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme se voit conférer une importance très forte dans l'agenda politique de l'Union européenne. Cet objectif ne s'arrête pas aux frontières de l'UE, comme illustré par les récentes révélations « *Cyprus Confidential* »²⁵⁴. Dans ce contexte, un alignement strict avec la réglementation européenne LCB-FT et ses évolutions à venir sera incontournable pour Andorre (voir également *infra* section 4.2.2.3).

4.2.2 Droit LCB-FT andorran

4.2.2.1 Cadre législatif général - Etat des lieux

(423) Comme mentionné ci-dessus, Andorre a conclu un Accord Monétaire avec l'UE en vertu duquel elle est tenue de mettre en œuvre divers textes législatifs, en particulier les directives et tous les règlements visés aux paragraphes (415) et (418).

(424) En conséquence, Andorre a adopté les actes législatifs suivants (et leurs modifications successives) relatifs aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, afin de se conformer aux dispositions de la directive sur le blanchiment d'argent :

- Loi 9/2005 du 21 février 2005 relative au code pénal andorran, en ce qui concerne l'incrimination de certains délits de blanchiment de capitaux ;
- Loi 19/2016 du 30 novembre 2016 relative à l'échange automatique international d'informations en matière fiscale ;
- Loi 14/2017 du 22 juin 2017 relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, telle que mise en œuvre par :
 - Décret du 5 septembre 2018 portant approbation du règlement régissant l'enregistrement et l'accès aux informations relatives aux bénéficiaires effectifs dans les registres des personnes morales ;

²⁵⁴ Briefing du 16 novembre 2023, « *Cyprus Confidential* »: les députés interrogent le Conseil et la Commission » ([lien](#)).

- Décret du 6 février 2019 portant approbation du règlement relatif au registre des prestataires de services de trusts et de constructions juridiques similaires ; et
- Décret 377/2022, du 21 septembre 2022, approuvant le règlement relatif à la déclaration de transport transfrontalier d'espèces.

4.2.2.2 Secret bancaire

- (425) Le 12 février 2016, Andorre et l'Union européenne ont signé un accord d'échange automatique d'informations financières, **mettant ainsi effectivement fin au secret bancaire pour les citoyens de l'UE.**
- (426) Andorre est également signataire de la déclaration de l'OCDE sur l'échange automatique de renseignements en matière fiscale (c'est-à-dire la Norme Commune de Déclaration (ci-après la « **NCD** »)), qui a été mise en œuvre dans le droit de l'UE par la directive 2014/107/UE relative à l'échange automatique obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (DAC 2).
- (427) La loi 19/2016 du 30 novembre 2016 met en œuvre la NCD, approuvé par l'OCDE en juillet 2014 et l'accord du 12 février 2016 entre l'Union européenne et Andorre. Cela démontre la conformité avec les exigences de l'UE d'abolir le secret bancaire et de mettre en œuvre des normes de transparence dans le but de lutter contre l'évasion fiscale et le blanchiment de capitaux.

4.2.2.3 Mise en œuvre et application

- (428) *Prima facie*, les actes législatifs européens relatifs à la LCB-FT ont été transposés en droit national comme requis. **Par conséquent, l'impact de l'Accord sur le secteur bancaire andorran serait, en principe, limité en ce qui concerne le cadre LCB-FT** puisque les institutions financières sont déjà soumises à des règles similaires.
- (429) Cependant, comme indiqué ci-dessus, il est nécessaire que les dispositions des actes législatifs (notamment celles énoncées au paragraphe (415)) soient **également mises en œuvre de manière adéquate, effective et efficace**. En outre, conformément à l'article 17 du Protocole n°4, Andorre doit assurer une pleine coopération avec les autorités compétentes de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et tout organisme qui leur succéderait.
- (430) On note toutefois déjà un paradoxe dans le fait que les AES désignent toujours Andorre en 2023 (voir ci-dessus paragraphe (385)) comme sujette « *au blanchiment d'argent et à d'autres activités illicites* », alors que cet Etat qui partage la monnaie de l'UE depuis 2011, a transposé dans sa législation cet accord monétaire et celui de 2016 sur l'échange d'information. Soit il existe un décalage entre le droit applicable en Andorre et sa mise en œuvre, soit le jugement des AES n'est pas le reflet d'une évaluation factuelle et juridique précise de la situation (contrairement à celle menée par MONEYVAL), soit les deux.
- (431) **Le cadre LCB-FT de l'UE est en constante évolution et revêt une importance cruciale** étant donné que les fraudeurs et les criminels peuvent abuser de la libre circulation dans le marché intérieur pour blanchir des capitaux ou financer le terrorisme. En tant que telles, les questions relatives à la LCB-FT au sein du marché intérieur sont généralement un sujet politiquement sensible qui fait l'objet d'une grande attention de la part des décideurs politiques. Cela signifie également qu'une mise en œuvre et une application faibles ou défectueuses des mesures de

LCB-FT sont souvent examinées au niveau européen afin de garantir une application cohérente et efficace dans l'ensemble du marché intérieur.

- (432) À cet égard, **le troisième rapport de suivi renforcé de 2021 de MONEYVAL souligne que certaines améliorations ont été apportées.**²⁵⁵ Andorre est ainsi considérée comme « conforme » à 9 des 40 recommandations du GAFI. Cependant, **certaines déficiences subsistent**, en particulier si l'on considère qu'Andorre est considérée comme « largement conforme » à 28 recommandations et seulement « partiellement conforme » à trois recommandations.²⁵⁶ Par conséquent, Andorre reste en suivi renforcé et continue à rendre compte à MONEYVAL des progrès réalisés pour renforcer sa mise en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
- (433) Après la conclusion de l'Accord, la Commission exigera d'Andorre qu'elle mette en œuvre sans délai les recommandations restantes du GAFI. En outre, tel que rappelé ci-dessus, le cadre LCB-FT européen est en constante évolution et, en concluant l'Accord, Andorre devra également mettre en œuvre la future législation européenne en matière LCB-FT.
- (434) Enfin, au-delà de la transposition en droit national des règles pertinentes Andorre devra prêter une attention particulière à **l'interprétation et à l'harmonisation des pratiques par les agences européennes - voire par la future autorité européenne en charge de la lutte** contre le blanchiment.
- (435) Par conséquent, les acteurs financiers **andorrans seront affectés par les évolutions en cours et futures du cadre législatif de l'UE et les conditions de sa mise en œuvre**, au-delà de ce qui serait nécessaire au regard des instances internationales sans accord d'association.

4.3 Réglementation bancaire et prudentielle

4.3.1 Cadre réglementaire prudentiel de l'UE

- (436) Le cadre prudentiel applicable aux établissements de crédit²⁵⁷ se compose des textes législatifs suivants :
- **La directive sur l'adéquation des fonds propres** (ci-après « **CRD** »)²⁵⁸, qui établit des règles concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit, la gouvernance des établissements de crédit, les pouvoirs et responsabilités des autorités nationales compétentes en matière de surveillance, et la supervision prudentielle ;

²⁵⁵ MONEYVAL est le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au sein du Conseil de l'Europe qui évalue l'efficacité de la mise en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme par les États membres. Voir le rapport [ici](#).

²⁵⁶ En ce qui concerne le respect partiel de la recommandation 15, nous notons qu'il est possible d'y remédier depuis l'adoption de la loi 24/2022 du 30 juin 2022, sur la représentation numérique des actifs par l'utilisation de la cryptographie et de la technologie des registres distribués et des chaînes de blocs, mise en œuvre par le décret 478/22 du 23 novembre 2022, approuvant le règlement pour le développement des exigences pour agir en tant que « veedor digital », les obligations du « veedor digital » et le régime disciplinaire et de sanction (version catalane uniquement).

²⁵⁷ Pour une description plus précise des exigences applicables, voir l'annexe 3.

²⁵⁸ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE, JOUE L 176 du 27.6.2013, p. 338 ([lien](#)).

- **Le règlement sur les exigences de fonds propres** (ci-après « **CRR** »)²⁵⁹, qui définit les règles de calcul des exigences de fonds propres ainsi que les obligations de déclaration et les obligations générales en matière d'exigences de liquidité ;
- **La directive sur le redressement et la résolution des banques** (ci-après « **BRRD** »)²⁶⁰, qui fournit aux autorités nationales compétentes des mesures complètes et efficaces pour traiter les banques défailtantes au niveau national et des mesures pour lutter contre les défailtances bancaires transfrontalières ;
- **Le systèmes de garantie des dépôts** (ci-après « **SGD** »)²⁶¹, qui établit un filet de sécurité pour les titulaires de comptes bancaires en cas de faillite de la banque en garantissant les dépôts jusqu'à 100 000 euros.

(437) Le règlement sur l'adéquation des fonds propres constitue, avec la directive sur l'adéquation des fonds propres, un ensemble complet de règles qui contribuent à la résilience du système bancaire et financier européen. La directive sur le redressement et la résolution des banques est un cadre de l'Union européenne conçu pour améliorer les processus de redressement et de résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement. Nous avons joint une annexe contenant un bref aperçu des principaux éléments de la CRD, de la CRR et de la BRRD (voir ANNEXE 5).

(438) Les réglementations mises en œuvre dans l'UE s'alignent sur les objectifs du cadre de Bâle III. Les normes de Bâle III constituent des exigences *minimales* qui s'appliquent initialement *aux seules banques à dimension internationales*.

(439) **L'Union européenne a fait le choix d'une application extensive de cette réglementation, à l'ensemble des établissements de crédit** et non pas aux seules banques à dimension internationales. Des ajustements aux normes de Bâle ont donc été nécessaires afin de tenir compte de la diversité du système bancaire dans l'UE et au sein des Etats membres. Il s'agit notamment de règles de proportionnalité renforcée pour les petites banques, par exemple en ce qui concerne les obligations d'information pour les établissements de petite taille et non complexes, comme c'est le cas en Andorre.

4.3.2 Réglementation prudentielle Andorrane

4.3.2.1 Cadre législatif général

(440) En vertu de l'Accord Monétaire avec l'UE, Andorre est tenue d'appliquer divers textes législatifs. En vertu de l'Accord Monétaire, Andorre est tenue de mettre en œuvre toutes les directives et tous les règlements visés au paragraphe (436).

²⁵⁹ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, JOUE L 176 du 27.6.2013, p. 1 ([lien](#)).

²⁶⁰ Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil et les directives 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE, ainsi que les règlements (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012, JOUE L 173 du 12.6.2014, p. 190 ([lien](#)).

²⁶¹ Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts (refonte), JOUE L 173 du 12.6.2014, p. 149 ([lien](#)).

(441) En particulier, Andorre a adopté les actes législatifs suivants (amendés le cas échéant de temps à autre) afin d'aligner sa réglementation bancaire sur le cadre prudentiel européen :

- La loi 35/2018 du 20 décembre 2018 relative à la solvabilité, à la liquidité et à la surveillance prudentielle des entités bancaires et des entreprises d'investissement, qui transpose à la fois le règlement sur les exigences de fonds propres et la directive sur les exigences de fonds propres ;
- Loi 20/2018 du 13 septembre 2018, relative au Fonds andorran de garantie des dépôts et au Système andorran de garantie des investissements, qui transpose les systèmes de garantie des dépôts ;
- Loi 7/2021 du 29 avril 2021 relative au redressement et à la résolution des entités bancaires et d'investissement, qui transpose la directive sur le redressement et la résolution des banques.

(442) À titre liminaire, **les principales réglementations prudentielles de l'UE sont, à première vue, transposées dans la législation andorrane** depuis la signature de l'Accord Monétaire entre Andorre et l'Union européenne en 2011. En outre, l'autorité financière andorrane s'en remet également - au moins en partie - aux lignes directrices élaborées par la Banque centrale européenne (ou l'Autorité bancaire européenne), ce qui illustre un certain degré d'alignement du droit andorran avec le cadre réglementaire européen.²⁶² Par conséquent, la conclusion de l'Accord avec l'UE ne devrait pas avoir d'impact insurmontable immédiat pour la réglementation et/ou sur les établissements de crédit andorrans en ce qui concerne le cadre réglementaire prudentiel applicable.

(443) Nous notons toutefois que :

- La réglementation européenne continue d'évoluer; et
- Des défis importants demeurent s'agissant de la mise en œuvre effective et l'application continue des règles.

(444) Dès lors, à la suite de la conclusion de l'Accord, Andorre pourrait être soumise à des normes plus strictes et la mise en œuvre cohérente des règles sera contrôlée par les autorités de surveillance européennes et la Commission. Cela devrait conduire également à une application plus stricte des règles actuelles et relever le niveau des exigences applicables aux banques andorranes.

4.3.2.2 Prêteur en dernier ressort

(445) **Le paysage financier d'Andorre est unique en raison d'un système bancaire à réserves fractionnaires sans la présence d'une banque centrale.** Bien qu'elle utilise l'euro comme monnaie *de facto* depuis 2002, *de jure* par le biais de l'Accord Monétaire²⁶³, Andorre n'a pas le pouvoir d'émettre des billets de banque en euros.

²⁶² Voir [ici](#).

²⁶³ Loi 17/2013, du 10 octobre, relative à l'introduction de l'euro dans le cadre de l'Accord Monétaire signé entre la Principauté d'Andorre et l'Union européenne ([lien](#)), ainsi qu'au règlement développant cette loi ([lien](#)).

- (446) Du point de vue de la stabilité financière, le fait qu'Andorre utilise l'euro comme monnaie officielle sans avoir de banque centrale, est susceptible d'être considéré comme problématique. En cas de turbulences sur les marchés, les banques solvables peuvent être confrontées à des problèmes de liquidité temporaires, car la liquidité sur le marché se tarit et devient rare.
- (447) Ainsi, malgré leur solvabilité, ces banques pourraient néanmoins faire défaut, si elles ne parviennent pas à obtenir les liquidités nécessaires pour faire face à leurs obligations à court terme. Cette défaillance pourrait alors se répercuter sur le marché financier, affecter d'autres banques et potentiellement déclencher un cercle vicieux de contagion financière. C'est la raison pour laquelle, afin d'éviter une telle contagion et de protéger la stabilité financière du secteur financier, il est essentiel que les banques solvables aient accès à des lignes de liquidités d'urgence fournies par une banque centrale, qui assume le rôle de 'prêteur en dernier ressort' (« *lender of last resort* »).
- (448) Le mécanisme du prêteur en dernier ressort prévu par la législation de l'UE est principalement géré par les banques centrales nationales, sous le contrôle et la surveillance de la BCE.²⁶⁴ Les banques centrales nationales de la zone euro offrent le dernier filet de sécurité aux banques solvables qui ne peuvent pas obtenir le financement dont elles ont besoin ailleurs, sous réserve que certaines conditions soient remplies, en particulier lorsque la faillite d'une banque peut entraîner un risque systémique. Ce filet de sécurité est appelé **l'aide d'urgence en cas de crise de liquidité** ou « **Emergency Liquidity Assistance** » (ci-après « **ELA** »), qui est une facilité de crédit (à court terme) qui doit être remboursée.
- (449) Dans la zone euro, les prêts ELA sont accordés par la banque centrale nationale de l'État membre dans lequel la banque en difficulté est établie. Cette banque centrale nationale (ou un tiers agissant en tant que garant) supporte également les coûts et les risques éventuels. Donc, l'utilisation de l'ELA dépend de la volonté des banques centrales nationales de fournir des liquidités et peut entraîner des coûts au niveau national.
- (450) L'accès à cette aide d'urgence en cas de crise de liquidité est également vital pour la compétitivité et la stabilité du secteur bancaire andorran. Sans accès à un mécanisme de liquidité similaire, les banques andorranes seront désavantagées par rapport aux banques européennes qui peuvent compter sur ce mécanisme de liquidité de la banque centrale.
- (451) Nous notons qu'Andorre, suite à son adhésion au Fonds Monétaire International (ci-après le « **FMI** ») en 2020, a adopté la loi 36/2022, qui établit des réserves nationales et un mécanisme d'aide à la liquidité d'urgence.²⁶⁵ Ce mécanisme de liquidité est conçu pour reproduire le modèle ELA de la BCE et a été développé avec les conseils techniques du FMI.²⁶⁶ Cependant, à la différence de l'ELA d'une banque centrale, **le mécanisme de liquidité d'Andorre est lié et limité par les réserves internationales d'Andorre** et d'autres fonds spéciaux alloués à ce mécanisme de liquidité.²⁶⁷

²⁶⁴ Accord sur l'aide d'urgence à la liquidité (9 novembre 2020) ([lien](#)).

²⁶⁵ Loi 36/2022, du 24 novembre, sur la création de réserves internationales et l'accès du système financier à l'assistance sous forme d'apport urgent de liquidité ([lien](#)).

²⁶⁶ Selon l'exposé des motifs de la loi 36/2022.

²⁶⁷ Dans ce contexte, il convient de noter que la BCE et l'AFA ont conclu en juillet 2022 un accord portant sur une ligne de repo de 35 millions d'euros ([lien](#)), qui a été prolongée jusqu'au 31 janvier 2025 ([lien](#)). Cet accord vise à répondre à la demande exceptionnelle de liquidités en euros des banques andorranes en période de tensions sur les marchés.

- (452) Il est essentiel de noter que le secteur bancaire constitue une part importante du PIB d'Andorre, les actifs consolidés de **l'ensemble du système bancaire représentant environ 564% du PIB, et les actifs hors bilan sous gestion environ 23 fois le PIB.**²⁶⁸ Inversement, la taille des réserves internationales d'Andorre soutenant le mécanisme de liquidité devrait être d'environ 12 % du PIB d'Andorre.²⁶⁹ En outre, les actifs composant les réserves internationales sont liquides mais pas nécessairement en espèces, contrairement aux banques centrales qui ont un accès immédiat à leur propre monnaie. Par conséquent, le mécanisme de liquidité décrit dans la loi 36/2022 n'offre pas un niveau de stabilité financière et de certitude équivalent à celui de l'ELA fourni par une banque centrale.
- (453) Afin de remédier à cette situation, **nous comprenons qu'Andorre est actuellement en contact avec la Banque de France dans le but de conclure un accord bilatéral** en tant que prêteur en dernier ressort pour les institutions de crédit andorranes. Cet accord exigerait que, sous certaines conditions, la Banque de France fournisse l'aide d'urgence en cas de crise de liquidité aux établissements de crédit dans des scénarios de crise.
- (454) Cependant, il est très probable que la Banque de France insistera pour qu'Andorre mette rapidement en œuvre le cadre prudentiel européen et que la banque andorrane s'y conforme pleinement. Cette exigence est cohérente avec les normes applicables aux banques françaises (c'est-à-dire des conditions de concurrence équitables) auxquelles la Banque de France peut fournir une assistance de liquidité d'urgence.
- (455) Par conséquent, la conclusion d'un accord avec la Banque de France dépendra en partie de l'aboutissement de l'Accord, dans lequel Andorre s'engage à adopter en temps voulu et de manière effective le cadre prudentiel de l'UE. Inversement, l'absence d'accord avec la Banque de France aurait un impact significatif sur la probabilité ou la faisabilité de l'intégration du secteur financier dans le cadre de libre circulation défini dans l'Accord.
- (456) Le soutien public aux établissements de crédit peut également entrer dans le champ d'application des règles européennes en matière d'aides d'État, ce qui complique encore l'octroi de liquidités aux banques andorranes. Les liquidités d'urgence fournies par les banques centrales à un établissement de crédit spécifique peuvent constituer une aide d'État, auquel cas l'autorisation préalable de la Commission est requise en principe.²⁷⁰ Pour que l'ELA ne constitue pas une aide d'État, les conditions cumulatives suivantes doivent être remplies :
- l'établissement de crédit est temporairement non liquide mais solvable au moment de l'octroi de la facilité de trésorerie qui s'effectue dans des circonstances exceptionnelles et ne s'inscrit pas dans un ensemble plus vaste de mesures d'aide ;
 - la facilité est entièrement garantie par une sûreté à laquelle s'appliquent des marges de sécurité appropriées, en fonction de sa qualité et de sa valeur de marché ;
 - la banque centrale pratique à l'égard du bénéficiaire un taux d'intérêt pénalisateur ; et

²⁶⁸ Chiffres basés sur le rapport de notation de S&P Global Rating pour 2023 ([lien](#)).

²⁶⁹ Selon l'exposé des motifs de la Loi 36/2022.

²⁷⁰ Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, paragraphe 62 ([lien](#)).

- la mesure est prise à l'initiative de la banque centrale et, en particulier, ne bénéficie pas de la contre-garantie de l'État.
- (457) Les règles relatives aux aides d'État limitent en principe la capacité du Gouvernement andorran à demander à la Banque de France de fournir des liquidités à un établissement de crédit andorran confronté à des contraintes de liquidité, puisque de telles mesures doivent être initiées par la banque centrale elle-même. Simultanément, la conclusion d'un Accord avec l'UE limiterait également la capacité du Gouvernement andorran à fournir directement un soutien aux établissements de crédit.
- (458) Il est donc essentiel de conclure un accord solide avec la Banque de France, qui définisse clairement les conditions dans lesquelles la banque centrale doit 'envisager' de fournir des liquidités aux banques andorranes. Un accord idéal devrait intégrer un principe de non-discrimination, garantissant que les établissements de crédit andorrans ont accès à l'ELA dans les mêmes conditions que leurs homologues français, y compris les exigences en matière de garanties et les taux d'intérêt pénaux.
- (459) En outre, le crédit à l'exportation ne peut être assorti d'aucune contre-garantie de l'État, ce qui pourrait empêcher la Banque de France de stipuler que le Gouvernement andorran fournisse une contre-garantie pour le crédit à l'exportation accordé aux banques andorranes. Cependant, il est importante de noter que le risque ultime de l'ELA est supporté indirectement par le contribuable français. **Si la Banque de France insiste pour obtenir des garanties, et si une telle contre-garantie est considérée comme une aide d'État, une solution ad hoc devrait être envisagée avant de finaliser l'accord.** Il pourrait s'agir de consulter la Commission pour obtenir l'approbation préalable d'un mécanisme de contre-garantie.
- (460) En ce qui concerne les liquidités fournies par la BCE, celle-ci est autorisée, conformément à l'article 18 du protocole n° 4 du TUE, à effectuer des opérations de crédit avec des établissements de crédit sur la base d'une sûreté appropriée pour les prêts. En outre, la BCE est autorisée à établir des relations avec des institutions financières de pays tiers et à effectuer tous types d'opérations bancaires dans le cadre de relations avec des pays tiers.²⁷¹ En principe, cela suggère que la BCE pourrait potentiellement offrir une assistance en matière de liquidités aux banques andorranes.
- (461) Dans ce contexte, on ne peut pas ignorer la sensibilité politique entourant l'octroi d'une aide aux banques. Plus précisément, il existe un risque de réaction négative de l'opinion publique si le gouvernement aide une banque étrangère et si les contribuables français se retrouvent en fin de compte responsables de la sauvegarde de la banque étrangère en cas de faillite. **Par conséquent, un tel accord avec la Banque de France (et le gouvernement français) est loin d'être acquis.** De même, sa mise en œuvre effective avec la fourniture de liquidités d'urgence à une banque non UE n'aura rien d'évident, d'autant qu'elle nécessitera également l'accord du conseil des Gouverneurs de la BCE.
- (462) **En conclusion, un accord d'association pourrait rendre un tel accord de prêteur en dernier ressort à la fois plus nécessaire et plus aisé à obtenir.** Si l'Accord permet de débloquent l'accord bilatéral avec la Banque de France, ce dernier aura une réelle valeur ajoutée pour Andorre. Mais notons que l'accord de prêteur en dernier ressort (i) découle avant tout de la mise en œuvre de l'accord monétaire, (ii) nécessite la conformité d'Andorre avec le cadre prudentiel

²⁷¹ Conformément à l'article 23 du protocole n° 4 du TUE.

de l'UE, avec ou sans accord d'association, et (iii) soulève des difficultés qui lui sont propres, tant pour sa signature que pour sa mise en œuvre. ***In fine*, le lien fait entre un tel accord et l'Accord d'association est plus 'politique', que strictement juridique.**

4.4 Droit des valeurs mobilières

4.4.1 Cadre de l'UE

(463) La directive sur les marchés d'instruments financiers II (ci-après « **MiFID II** »)²⁷² est un ensemble complet de réglementations régissant les services et les marchés d'investissement dans l'Union européenne. Elle comprend plusieurs dispositions visant à protéger les investisseurs et définit des règles et des obligations spécifiques pour les entreprises d'investissement. En outre, elle introduit toute une série d'exigences opérationnelles et organisationnelles applicables aux entreprises d'investissement. En annexe, nous présentons une vue d'ensemble des principaux éléments de MiFID II (voir ANNEXE 6).

(464) En outre, les exigences de MiFID II, en particulier celles qui concernent les aspects opérationnels et organisationnels, sont liées à d'autres actes législatifs, notamment :

- **Règlement sur les marchés d'instruments financiers** (ci-après « **MiFIR** »)²⁷³ : Complète MiFID II, en se concentrant sur l'amélioration de la transparence et de l'efficacité des marchés financiers au sein de l'Union européenne. Il établit des règles pour les plates-formes de négociation, rend obligatoire la déclaration des transactions et garantit la transparence pré- et post-négociation. MiFIR fonctionne en tandem avec MiFID II pour créer un cadre réglementaire complet pour les marchés financiers de l'UE. MiFIR vient de faire l'objet d'une révision et le Règlement modificatif devrait être publié au Journal officiel de l'UE au printemps 2024 - l'accord introduit notamment une interdiction de paiement pour le flux d'ordres (« **PFOF** ») ;
- **Règlement sur l'infrastructure du marché européen** (ci-après « **EMIR** »)²⁷⁴ : Ce règlement traite des risques sur le marché des produits dérivés de gré à gré par le biais d'une compensation centrale, de techniques d'atténuation des risques et d'exigences exhaustives en matière d'information. EMIR vise à renforcer la transparence, à réduire le risque systémique et à garantir le fonctionnement efficace du marché des produits dérivés au sein de l'UE.

(465) Enfin, en raison de la nature complexe du droit des valeurs mobilières et du paysage dynamique des marchés financiers, de nombreuses exigences techniques sont élaborées dans des actes délégués par la Commission en vertu d'un mandat figurant dans l'acte législatif concerné. En général, ces actes délégués sont formulés par les autorités européennes de surveillance, telles que l'AEMF, afin de fournir des orientations détaillées et de garantir l'alignement sur les conditions changeantes du marché.

²⁷² Directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/EU (refonte), JOUE L 173 du 12.6.2014, p. 349 ([lien](#)).

²⁷³ Règlement (UE) no 600/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant le règlement (UE) no 648/2012, JOUE L 173 du 12.6.2014, p. 84 ([lien](#)).

²⁷⁴ Règlement (UE) no 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux, JOUE L 201 du 27.7.2012, p. 1 ([lien](#)).

- (466) Le 24 mai 2023, la Commission a publié une stratégie pour les investisseurs de détail (« *Retail Investment Strategy* », ci-après la « **RIS** »). La RIS comprend notamment une proposition législative (ci-après la « **directive Omnibus** »)²⁷⁵ visant à réviser et à modifier plusieurs directives, notamment MiFID II. L'objectif principal de la RIS est d'inspirer une plus grande confiance et de favoriser une participation accrue des investisseurs de détail au financement de l'économie.
- (467) À cet égard, la directive Omnibus introduit un certain nombre de changements significatifs dans MiFID II, en particulier en ce qui concerne les sujets suivants :
- **Interdiction des incitations** : La directive Omnibus préconise l'interdiction des incitations versées par les fabricants aux distributeurs dans le cadre de la réception et de la transmission d'ordres ou de l'exécution d'ordres de vente non conseillée pour le compte de clients de détail ;
 - **Rapport qualité-prix** (« *value for money* ») : En introduisant des règles supplémentaires de gouvernance des produits, la directive Omnibus impose aux entreprises d'intégrer une analyse plus détaillée des coûts et des frais dans leur cadre existant qu'ils offrent également un rapport qualité-prix tangible aux investisseurs de détail ;
 - **Évaluation de l'adéquation et du caractère approprié** : La proposition renforce les exigences relatives au contenu et au processus d'évaluation de l'adéquation et du caractère approprié, en mettant l'accent sur une évaluation plus solide ;
 - **Classification des clients** : De manière significative, la directive Omnibus suggère une réduction du critère de richesse de 500 000 euros à 250 000 euros. En outre, elle introduit un quatrième critère potentiel, axé sur l'éducation et la formation ;
 - **Finfluencers** : Le champ d'application des règles applicables aux pratiques de marketing et à la communication sera étendu aux finfluencers.

(468) Toutefois, il est essentiel de noter que ces amendements proposés représentent des changements substantiels par rapport à certaines des dispositions actuelles de MiFID II. Certaines des propositions font l'objet d'un débat politique important. Des désaccords substantiels persistent sur des questions cruciales telles que l'interdiction des frais d'incitation et le régime value-for-money, ce qui est susceptible de prolonger le délai d'adoption de la RIS. Néanmoins, cela montre que les dispositions actuelles de MiFID II sont susceptibles d'être modifiées à l'avenir, ce dont Andorre devra également tenir compte.

4.4.2 Droit andorran des valeurs mobilières

(469) Conformément à l'Accord Monétaire, Andorre était tenue d'adopter MiFID II d'ici le 31 décembre 2020 ; toutefois, à ce jour, **la directive MiFID II n'a pas encore été incorporée dans la législation andorrane, soulignant l'ampleur des changements qui en résulterait.**

²⁷⁵ Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives (UE) 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2014/65/UE et (UE) 2016/97 en ce qui concerne les règles de l'Union en matière de protection des investisseurs de détail, COM/2023/279 final/2, 4.7.2023 ([lien](#)).

- (470) MiFID I²⁷⁶ a certes été intégrée dans le droit national par la loi 8/2013 du 9 mai 2013, qui traite des exigences organisationnelles, des conditions opérationnelles, de la protection des investisseurs, des abus de marché et des accords de compensation contractuelle. Cette loi a ensuite été modifiée par la loi 17/2019 du 9 mai 2019.
- (471) Nous comprenons que le Gouvernement andorran travaille actuellement à l'incorporation de MiFID II dans le droit national. Cette intégration représente un changement substantiel par rapport à la législation existante sur les valeurs mobilières en Andorre et aura un impact significatif sur le secteur des services financiers. MiFID II introduit des exigences organisationnelles onéreuses pour les entreprises d'investissement et impose des restrictions et des conditions à la commercialisation et à l'offre de services et de produits aux investisseurs de détail.
- (472) Comme indiqué ci-dessus, MiFID II est un texte horizontal majeur, qui sert de cadre de référence pour de nombreux autres actes législatifs, tels que EMIR et MiFIR, qui sont eux-mêmes essentiels à la bonne mise en œuvre du cadre MiFID II. L'Accord Monétaire prévoit la mise en œuvre d'EMIR et de MiFIR dans le droit andorran. Nous comprenons que l'EMIR a été rendu applicable en vertu de la loi andorrane conformément à la loi 29/2016 du 27 avril 2016.²⁷⁷
- (473) Il convient de noter que ces trois textes législatifs sont complétés par des actes délégués de la Commission qui rendent obligatoires les normes techniques réglementaires établies par l'ASE. Ces actes délégués sont également une composante essentielle du cadre législatif européen. **Par conséquent, la mise en œuvre de MiFID II, EMIR et MiFIR nécessitera également la transposition des actes délégués présents et futurs.**
- (474) L'impact de l'ensemble de ces textes nécessite un remaniement organisationnel et opérationnel substantiel et la mise en œuvre de nouvelles politiques d'entreprise de la part des établissements andorrans. **Les charges logistiques et administratives liées à MiFID II affecteront la rentabilité et la compétitivité** (pendant la période de transition) du secteur des services financiers andorran par rapport aux entreprises d'investissement européennes qui sont déjà conformes à MiFID II, après de longues années pour s'y adapter et qui ont l'habitude de fonctionner selon EMIR et MiFIR.
- (475) **On voit donc se dessiner clairement le risque qu'Andorre subisse pour plusieurs années un effet asymétrique et négatif de l'Accord pour ses services financiers.** Avec d'un côté une exigence accrue de transposition et de mise en œuvre effective de l'ensemble des textes de l'UE, sous le contrôle des autorités de surveillance UE et de la Commission, et de l'autre, un passeport des activités financières vers l'UE qui resterait suspendu pour une durée incertaine, et en tout état de cause jusqu'à la parfaite transposition et application de MiFID II et des textes associés.

4.5 Conclusion

- (476) Le succès de la transposition et de la mise en œuvre des mesures de LCB-FT et de la réglementation prudentielle dépend aussi de l'efficacité de l'application et de la capacité des autorités andorranes à assurer le respect des règles dans le secteur financier. Bien qu'Andorre

²⁷⁶ Directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers, JOCE L 145 du 30.4.2004, p. 1 ([lien](#)).

²⁷⁷ Voir point 49 de l'annexe de la loi 29/2016 du 27 avril 2016 ([lien](#)).

ait fait des progrès notables dans la mise à jour de son cadre juridique, des défis subsistent dans l'application de la législation européenne LCB-FT et dans la réglementation financière en général. Les améliorations en cours, mises en évidence par les récentes avancées législatives, indiquent une trajectoire positive, mais des réformes continues sont et demeureront nécessaires.

- (477) En outre, l'impact sur le secteur des services financiers andorran sera substantiel et nécessitera une période d'adaptation considérable pour les entreprises andorranes afin de s'aligner sur la réglementation européenne.
- (478) Ceci confirme l'importance de protéger le secteur financier, par une garantie qui confirme que les institutions financières de l'UE ne pourront pas offrir leurs services en Andorre aussi longtemps que les entreprises andorranes ne peuvent pas offrir leurs services dans l'UE (voir également ci-dessus paragraphes (391) à (394)). De même, les effets asymétriques d'une suspension *ex post* de l'accès à l'UE pour tel ou tel service financier et la gestion d'une telle suspension devraient être précisés. Dans le cas contraire, le secteur financier d'Andorre pourrait s'en trouver affaibli, car il se heurterait à une incertitude trop importante et à des conditions réglementaires et de concurrence asymétriques.
- (479) De plus, la conclusion d'un accord (politiquement sensible) avec la Banque de France pour fournir des liquidités aux banques andorranes confrontées à des contraintes de liquidité reste nécessaire et incertaine avec ou sans Accord d'association. Un tel accord sera en tout état de cause subordonné à la capacité d'Andorre à fournir les garanties nécessaires pour protéger les fonds publics français et à l'engagement d'Andorre à mettre en œuvre et à appliquer rigoureusement et en temps voulu le cadre prudentiel européen.
- (480) Enfin, l'obtention de l'accès au marché intérieur de l'UE pour les services financiers dépend d'une recommandation positive de la Commission, qui dépend d'un avis favorable des AES après leur évaluation de la législation et des autorités de surveillance andorranes. Toutefois, les AES ont exprimé un grand scepticisme quant à la capacité et à la volonté d'Andorre de se conformer véritablement au cadre européen. Par conséquent, pour accéder au marché intérieur européen, il ne s'agit pas seulement de reprendre l'acquis européen, mais aussi de persuader les AES qu'Andorre est réellement en conformité, qui est loin d'être acquise.

5. MAINTIEN ET PROLONGATION DES MONOPOLES ET DROITS EXCLUSIFS

- (481) Tant les réglementations sectorielles que les règles en matière de droit de la concurrence, relatives aux aides d'Etat et aux marchés publics et concessions, sont couvertes par l'Accord. La reprise de cet acquis aura un effet systémique sur les monopoles établis dans la Principauté d'Andorre.
- (482) Plus particulièrement, il est précisé sur le site du Gouvernement de la Principauté d'Andorre que dans le secteur des télécommunications comme celui de l'énergie, Andorre a identifié un risque pour la viabilité de certains opérateurs publics, respectivement Andorra Telecom et Forces Eléctriques d'Andorra (« **FEDA** »), en cas d'intégration de l'acquis. Elle a donc demandé le maintien des opérateurs publics uniques et ainsi la non-libéralisation de ces marchés²⁷⁸.
- (483) Dans ce contexte, nous comprenons que des adaptations ont été négociées, tant sur la reprise de l'acquis dans le secteur des communications électroniques que dans le secteur de l'énergie.
- (484) Néanmoins, il est nécessaire d'aborder de manière plus générale, la reprise de l'acquis en matière de concurrence, d'aide d'Etat et de marchés publics, qui ne fait pas l'objet d'adaptations, et qui impactera de manière systémique le comportement que le Gouvernement d'Andorre pourrait avoir vis-à-vis des entreprises nationales, afin d'analyser les effets de l'Accord sur les activités soumises à monopole et droits exclusifs, y compris en dehors d'Andorra Telecom et de FEDA.

5.1 Adaptations pour la reprise de l'acquis dans les secteurs libéralisés

- (485) Les adaptations négociées par Andorre, et leur articulation avec l'acquis repris dans le cadre de l'Accord, sont présentées concernant le secteur de l'énergie, puis le secteur des télécommunications.

5.1.1 Adaptation dans le secteur de l'énergie

- (486) A titre liminaire, notons que la FEDA assure l'importation et l'exportation d'électricité, la fourniture d'électricité et de réseaux de chaleur et de froid, ainsi que l'exploitation du réseau de transport. Elle n'est pas active en dehors d'Andorre. Nous comprenons cependant que FEDA achète de l'énergie aux pays voisins, accède aux marchés français et espagnol et participe aux coûts de déploiement du réseau électrique vers Andorre. Ainsi, FEDA pourrait être conduite à participer au développement de moyens de production d'énergie renouvelable en France ou en Espagne à l'avenir.
- (487) L'Annexe IV concernant l'énergie est visée dans le corps même de l'Accord-Cadre, à l'Article II.1.8, comme prévoyant des dispositions et modalités particulières. L'Annexe IV mentionne que le Protocole 1 sur les adaptations horizontales (le « **Protocole n°1** ») doit s'appliquer.
- (488) Concernant le gaz, les textes relatifs au marché intérieur du gaz naturel sont mentionnés dans les actes auxquels il est fait référence dans l'acquis, soit la directive 2009/73/CE²⁷⁹ ainsi que la

²⁷⁸ Voir site *Andorra Unio Europea*, Questions fréquentes, ([lien](#)).

²⁷⁹ Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, JOUE L 211 du 14.8.2009, p. 94, ([lien](#)).

directive (UE) 2019/962²⁸⁰ qui la modifie, et le règlement (UE) 2022/869²⁸¹ sur les orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes.

- (489) Pour Andorre, il est précisé que l'Article 4 du Protocole n°1 de l'Accord-Cadre doit s'appliquer concernant la directive 2009/73. Cela signifie que **l'obligation d'Andorre de mettre en œuvre la directive 2009/73 et les textes qui la modifient est suspendue, sans durée déterminée**. Comme prévu par l'Article 4, paragraphe 4, le comité mixte doit revoir cette suspension indéterminée au moins **tous les cinq ans**, notamment sur le fondement de la nécessité de faire face à des développements de marché. Il peut alors décider d'amender l'annexe pertinente pour déterminer une date limite à laquelle l'instrument doit être intégré par l'Etat associé.
- (490) Tant que l'obligation d'Andorre d'appliquer ces textes est suspendue de manière indéterminée, l'Annexe IV précise qu'Andorre ne doit **pas autoriser la construction et la mise en service d'un réseau de transport ou de distribution de gaz naturel**.
- (491) Cette suspension s'applique *mutatis mutandis* à Andorre pour tous les autres textes visés dans l'Annexe IV (règlement (CE) 715/2009 sur les conditions d'accès au réseau de transport du gaz naturel²⁸², règlement (UE) 2017/1938 sur les mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel²⁸³, et les codes de réseaux applicables²⁸⁴, etc.). Ainsi, Andorre bénéficie d'une suspension de l'application de l'ensemble des règles régissant le marché du gaz naturel.
- (492) Concernant l'électricité, Andorre reprend davantage de textes de l'acquis. Elle intègre sans adaptation :
- le règlement (UE) 2019/941 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité²⁸⁵,
 - le règlement (UE) 2019/943 sur le marché intérieur de l'électricité²⁸⁶,
 - les codes de réseaux sur les exigences applicables au raccordement au réseau des installations de production d'électricité²⁸⁷, sur le raccordement des réseaux de distribution et

²⁸⁰ Directive (UE) 2019/692 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant la directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, JOUE L 117, 3.5.2019, p. 1, ([lien](#)).

²⁸¹ Règlement (UE) 2022/869 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes, modifiant les règlements (CE) no 715/2009, (UE) 2019/942 et (UE) 2019/943 et les directives 2009/73/CE et (UE) 2019/944, et abrogeant le règlement (UE) no 347/2013, JOUE L 152, 3.6.2022, p. 45, ([lien](#)).

²⁸² Règlement (CE) n o 715/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et abrogeant le règlement (CE) n o 1775/2005, JOUE L 211 du 14.8.2009, p. 36, ([lien](#)).

²⁸³ Règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2017 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) no 994/2010, JOUE L 280 du 28.10.2017, p. 1, ([lien](#)).

²⁸⁴ A titre d'illustration, est cité parmi les codes de réseaux repris dans l'Annexe IV le règlement (UE) n ° 312/2014 de la Commission du 26 mars 2014 relatif à l'établissement d'un code de réseau sur l'équilibrage des réseaux de transport de gaz, JOUE L91 du 27.03.2014, p. 15, ([lien](#)).

²⁸⁵ Règlement (UE) 2019/941 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2005/89/CE, JOUE L 158 du 14.6.2019, p. 1, ([lien](#)).

²⁸⁶ Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité (refonte), JOUE L 158 du 14.6.2019, p. 54, ([lien](#)).

²⁸⁷ Règlement (UE) 2016/631 de la Commission du 14 avril 2016 établissant un code de réseau sur les exigences applicables au raccordement au réseau des installations de production d'électricité, JOUE L 112 du 27.4.2016, p. 1, ([lien](#)).

des installations de consommation²⁸⁸, et enfin sur les exigences applicables au raccordement au réseau des systèmes en courant continu à haute tension et des parcs non synchrones de générateurs raccordés en courant continu²⁸⁹.

- (493) En revanche, s'agissant de la directive (UE) 2019/944 sur les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité²⁹⁰, des adaptations sont prévues pour son intégration par Andorre.
- (494) En effet, l'article 66 de la directive 2019/944 prévoit des dérogations concernant les petits réseaux connectés et les petits réseaux isolés quant aux dispositions des articles 7 (concernant les lignes directes pour l'approvisionnement d'électricité) et 8 (procédure d'autorisation pour de nouvelles capacités de production) de la directive et de ses chapitres IV (exploitation du réseau de distribution), V (règles générales applicables aux gestionnaires de réseau de transport) et VI (dissociation des gestionnaires de réseau de transport).
- (495) L'Annexe IV ajoute un paragraphe 6 à l'article 66 qui prévoit que si certaines conditions sont remplies, en tant qu'Etat avec des petits réseaux connectés, les Etats associés peuvent **déroger jusqu'au 31 décembre 2030** aux articles 4, 5, 6, 7, 10 (paragraphe 1 et 12), 12 et 14.
- (496) Ces dérogations concernent les dispositions relatives au libre choix du fournisseur pour les clients, aux prix de fourniture basés sur le marché, à l'accès des tiers aux réseaux de transport et de distribution selon des tarifs publics et déterminés selon des critères objectifs et non discriminatoires, à l'approvisionnement par lignes directes, à certains droits contractuels de base des clients finals et au droit et règles applicables au changement de fournisseur.
- (497) Andorre peut **déroger aux dispositions susvisées jusqu'à fin 2030 sous réserve que FEDA soit soumise aux conditions** suivantes :

« a) les entreprises nationales d'électricité sont tenues de respecter des mesures garantissant une exploitation prudente et efficace, y compris des mesures visant à équilibrer les comptes dans un délai raisonnable ;

b) les entreprises nationales d'électricité fournissent à leurs clients des prix, des normes de service et un choix similaires à ceux offerts aux consommateurs sur des marchés concurrentiels qui fonctionnent bien, y compris au moins trois tarifs différents ;

c) les entreprises nationales d'électricité agissant en tant que fournisseurs sont tenues d'encourager la participation active à la demande par l'agrégation et de permettre à des clients au moins plus importants de participer activement à la demande par l'agrégation ;

d) une autorité de régulation indépendante fixe les prix de fourniture des entreprises nationales d'électricité à leurs clients finals. Aux fins de la mise en œuvre intégrale des articles 15 et 16, aucune dérogation n'est accordée à l'article 6 en ce qui concerne l'accès au réseau de

²⁸⁸ Règlement (UE) 2016/1388 de la Commission du 17 août 2016 établissant un code de réseau sur le raccordement des réseaux de distribution et des installations de consommation, JOUE L 223 du 18.8.2016, p. 10, ([lien](#)).

²⁸⁹ Règlement (UE) 2016/1447 de la Commission du 26 août 2016 établissant un code de réseau relatif aux exigences applicables au raccordement au réseau des systèmes en courant continu à haute tension et des parcs non synchrones de générateurs raccordés en courant continu, JOUE L 241 du 8.9.2016, p. 1, ([lien](#)).

²⁹⁰ Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte), JOUE L 158 du 14.6.2019, p. 125, ([lien](#)).

distribution pour les clients actifs et les communautés énergétiques citoyennes » (soulignements ajoutés).

- (498) L'article 66, paragraphe 6, de la directive 2019/944 introduit par l'Annexe IV précise que chaque année, les autorités nationales doivent collecter des indicateurs relatifs aux prix, aux standards de service et au choix offert aux consommateurs dans le secteur de l'électricité, et les communiquer à la Commission.
- (499) En outre, une procédure de prorogation de ces dérogations est établie : « *Sur demande motivée d'un État associé, le comité mixte peut proroger tout ou partie des dérogations prévues au premier alinéa du présent paragraphe [c'est-à-dire les articles 4, 5, 6, 7, 10 (paragraphe 1 et 12), 12 et 14]. La décision du comité mixte détermine la période pour laquelle la prorogation est accordée. Le comité mixte peut assortir sa décision de conditions et d'obligations en vue d'assurer le respect des exigences énoncées aux premier et deuxième alinéas du présent paragraphe. Sur demande motivée, le comité mixte peut accorder de nouvelles prorogations après l'expiration du délai fixé dans sa décision initiale, pour autant que les conditions d'octroi d'une telle prorogation continuent d'être remplies* ».
- (500) L'Annexe IV prévoit également qu'il est ajouté à la suite du paragraphe 2 de l'article 66 que l'article 59(1) y, ainsi que les paragraphes 5 à 8 de l'article 59 ne s'appliquent pas à un Etat associé tant que les dérogations sont octroyées conformément à l'article 66, paragraphe 6.
- (501) Ces dérogations à l'article 59 visent la compétence et les pouvoirs de l'autorité de régulation compétente. Elles excluent le pouvoir de surveiller la disponibilité d'outils de comparaison des offres des fournisseurs, ainsi que certains pouvoirs de surveillance, d'enquête et de sanction s'agissant des gestionnaires de réseau indépendants et les gestionnaires de réseau de transport indépendants, et enfin écartent des compétences d'approbation concernant les méthodes nationales utilisées pour les conditions de raccordement et d'accès aux réseaux nationaux, pour les conditions de la prestation de services auxiliaires, et les conditions d'accès aux infrastructures transfrontalières.
- (502) Par ailleurs, il est prévu que l'Article 4 du Protocole n°1 de l'Accord-Cadre, - soit la **suspension à durée non déterminée de certaines dispositions par Andorre** -, s'applique pour les chapitres V et VI de la directive 2019/944 (règles générales applicables aux gestionnaires de réseau de transport et dissociation des gestionnaires de réseau de transport), ainsi que pour certaines missions des autorités de régulation nationales (visées à l'article 59, paragraphe 1, h, k et w et à l'article 62) : s'assurer de la mise à disposition par les gestionnaires de réseau de transport des capacités d'interconnexion en vertu de la directive ; surveiller les plans d'investissement des gestionnaires de réseau de transport et en fournir une évaluation dans son rapport annuel ; surveiller la coopération technique entre les gestionnaires de réseau de transport de l'UE et des pays tiers, et enfin pour l'ensemble des missions et compétences des autorités de régulation concernant les centres de coordination régionaux.
- (503) Tant que l'Article 4 du Protocole n°1 de l'Accord-Cadre s'applique, Andorre ne doit **pas autoriser la construction et la mise en service d'un réseau de transport d'électricité**.
- (504) Pour le reste de l'acquis mentionné dans le secteur de l'électricité, Andorre bénéficie de l'application de l'Article 4 du Protocole n°1 de l'Accord-Cadre, et ainsi de la suspension pour une durée indéterminée de l'obligation d'application de ces textes, sous réserve de la révision par le comité mixte *a minima* tous les 5 ans de cette suspension. Nous notons que s'agissant du

pétrole, Andorre **s'engage à ne pas importer de pétrole brut** pendant la période d'application de l'Article 4, paragraphe 2, du Protocole n°1 de l'Accord-Cadre.

- (505) En dehors du secteur du gaz et de l'électricité, nous notons qu'Andorre a également négocié d'autres adaptations de l'acquis dans le secteur de l'énergie que nous n'allons pas détailler, par exemple concernant le règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat²⁹¹, concernant la directive pour la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables²⁹², et concernant la directive sur l'efficacité énergétique²⁹³, avec des adaptations jusqu'au 31 décembre 2025 conformément à l'Article 3 du Protocole n°1 de l'Accord-Cadre.

5.1.2 Adaptation dans le secteur des télécommunications

- (506) Andorra Telecom est l'opérateur public andorran dans le secteur des communications électroniques. Elle a deux types d'activités clairement distinguées dans ses statuts²⁹⁴:

i) d'une part, la fourniture exclusive du service public universel des télécommunications d'Andorre. Cette activité comprend notamment les services de connexion de données, d'Internet et de téléphonie fixe et mobile (3G, 4G, etc.), l'exploitation exclusive de toutes les infrastructures de réseaux de communications électroniques, et l'interconnexion de ces infrastructures et réseaux à l'étranger ²⁹⁵ ;

ii) d'autre part, diverses activités liées aux communications électroniques, qui n'ont pas de caractère exclusif et qui comprennent notamment l'exploitation de tous types de services liés aux communications électroniques ou encore la recherche, le développement ou la promotion des équipements et systèmes utilisés pour les communications électroniques.

- (507) A cet égard, il est fait état de la mise en service d'une nouvelle ligne de fibre optique avec la France, pour acheminer les services d'Andorra Telecom et étendre l'infrastructure existante²⁹⁶. Par ailleurs, nous comprenons qu'**Andorra Telecom détient 50% du capital social de la société ANSEAC²⁹⁷, laquelle fournit essentiellement des services à des entreprises espagnoles, bien qu'elle n'ait pas de succursales en dehors d'Andorre et ne compte d'ailleurs pas acquérir des entreprises en dehors d'Andorre.**

- (508) Il ressort de l'Annexe XI sur les « *communications électroniques, les services audiovisuels et la société de l'information* » que deux adaptations principales ont été négociées dans ce secteur : un **déla**i de **7 ans pour l'application des règles relatives à la libéralisation** du secteur, et une **adaptation transitoire du règlement itinérance**.

²⁹¹ Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil, JOUE L 328 du 21.12.2018, p. 1, ([lien](#)).

²⁹² Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte), JOUE L 328 du 21.12.2018, p. 82, ([lien](#)).

²⁹³ Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE, JOUE L 315 du 14.11.2012, p. 1, ([lien](#)).

²⁹⁴ Andorra Telecom, Comptes annuels consolidés 2022 (traduction informelle), p. 10, ([lien](#)).

²⁹⁵ Loi 33/2014, du 27 novembre de la création de l'entreprise publique Andorra Telecom, SASU, Article 1.

²⁹⁶ Andorra Telecom, Comptes annuels consolidés 2022 (traduction informelle), p. 2, ([lien](#)).

²⁹⁷ Andorra Telecom, Comptes annuels consolidés 2022 (traduction informelle), p. 12, ([lien](#)).

5.1.2.1 Application décalée de l'acquis sur la libéralisation du secteur des télécommunications

(a) Cadre général de la libéralisation des services de télécommunications

- (509) Le secteur des télécommunications a été entièrement libéralisé dans la plupart des États membres de l'UE depuis le 1er janvier 1998. Parmi les réglementations, il est utile d'en mentionner certaines, telle que la directive 90/387/CEE du Conseil du 28 juin 1990 relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunication par la mise en œuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunication²⁹⁸. Cette directive prévoyait la première harmonisation des conditions d'accès ouvert à l'infrastructure publique de réseau des télécommunications et aux services publics de télécommunications dans et entre les États membres, ainsi que leur utilisation ouverte et effective.
- (510) Dans le même temps, la directive 90/388/CEE de la Commission du 28 juin 1990 relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications²⁹⁹ établissait un certain nombre d'obligations pour tous les États membres. Les exemples incluaient **l'obligation de retirer tous les droits spéciaux ou exclusifs de fourniture de services de télécommunications autres que la téléphonie vocale, ainsi que l'obligation de prendre les mesures nécessaires à l'ouverture des services de télécommunications aux nouveaux opérateurs**, au moyen de procédures d'attribution de licences objectives, non discriminatoires et transparentes.
- (511) En outre, la directive établissait l'obligation pour les États membres de prendre les mesures nécessaires afin de rendre les conditions régissant l'accès aux réseaux objectives et non discriminatoires et de les publier. Enfin, la directive soulignait la nécessité de mettre en place un organisme spécial, indépendant des organisations de télécommunications, en charge du contrôle et de la surveillance des services de télécommunications nationaux³⁰⁰.
- (512) Le droit des communications électroniques tire essentiellement sa source de l'encadrement européen du secteur, d'abord avec le « *paquet télécoms* » de 2002 constitué de 5 directives³⁰¹

²⁹⁸ Directive 90/387/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunication par la mise en œuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunication, JOCE L192 du 24.07.1990, p.1, ([lien](#)).

²⁹⁹ Directive 90/388/CEE de la Commission, du 28 juin 1990, relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunication, JOCE L192 du 24.07.1990, p. 10, ([lien](#)).

³⁰⁰ La Commission a souligné à plusieurs reprises le rôle central des autorités de régulation nationales (ARN) dans la mise en application du cadre réglementaire des télécommunications. Selon la Commission, la capacité des régulateurs à agir efficacement et de façon impartiale, garantissant ainsi la certitude légale et réglementaire, est cruciale. De manière générale, les ARN ont effectué un travail remarquable dans la régulation des aspects complexes du cadre actuel. Pour en savoir plus sur le rôle, les activités et l'évaluation de ces ARN, voir Commission européenne, Eighth Report from the Commission on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package (Huitième rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications), Bruxelles, Décembre 2002, ([lien](#)).

³⁰¹ Directive « cadre » de 2002 et 4 directives particulières (2002/20/CE « autorisation » ; 2002/19/CE « accès » ; 2002/22/CE « service universel » ; 97/66/CE « données personnelles »).

puis sa révision par les directives de 2009³⁰² et enfin la directive (UE) 2018/1972³⁰³ qui a abouti à la création d'un code des communications électroniques européen.

- (513) La directive « *code* » a entraîné une refonte globale des dispositions relatives aux communications électroniques. Ces dernières nécessitaient en effet une adaptation aux évolutions de l'environnement numérique et des usages tant dans le domaine des télécoms que de l'audiovisuel depuis 2002.
- (514) Le code européen marque cependant un changement important dans la régulation européenne des télécommunications. Au-delà d'instaurer un cadre harmonisé au sein de l'Union européenne, le code vise en effet à accompagner les investissements dans les réseaux de nouvelle génération (fibre, 5G).
- (515) La volonté d'une plus grande harmonisation sur ces sujets est d'ailleurs poursuivie dans de récentes annonces de l'Union européenne. Le 21 février 2024, la Commission a publié un Livre Blanc³⁰⁴ jetant les bases d'une future législation sur les réseaux numériques. Elle attire d'abord l'attention sur les défis de l'encadrement européen du secteur numérique, et notamment sur le déploiement fragmenté de la 4G et de la 5G dans l'UE. A cet égard, la Commission propose une stratégie en matière de numérique axée sur l'attrait d'investissements, la stimulation de l'innovation, l'amélioration de la sécurité, et la création d'un véritable marché unique du numérique.

Si la méthode envisagée par la Commission reste encore à définir, la réglementation à venir devra permettre à tous les opérateurs investissant dans les infrastructures numériques de bénéficier de l'amplitude nécessaire pour réaliser des investissements conséquents, une harmonisation des procédures d'autorisation des opérateurs de télécommunications, une gouvernance plus intégrée (au niveau européen) du spectre radioélectrique, et un engagement envers la durabilité environnementale à travers l'amélioration de l'efficacité des réseaux numériques.

(b) Adaptation résultant de l'Accord

- (516) Nous relevons que la directive « *code* » fait bien partie de l'acquis repris concernant les services de télécommunications, avec d'autres actes de mise en œuvre comme :
- le règlement d'exécution de la Commission³⁰⁵ établissant un modèle de récapitulatif contractuel devant être utilisé par les fournisseurs de services de télécommunications ;

³⁰² Directive 2009/140/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 modifiant les directives 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques, 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, et 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et services de communications électroniques, JOUE L337 du 18 décembre 2009, p.37 ([lien](#)).

³⁰³ Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (refonte), JOUE L 321 du 17.12.2018, p.36, ([lien](#)).

³⁰⁴ Commission européenne, Livre blanc intitulé « *Comment maîtriser les besoins de l'Europe en matière d'infrastructures numériques?* », 21 février 2024, ([lien](#)).

³⁰⁵ Règlement d'exécution (UE) 2019/2243 de la Commission du 17 décembre 2019 établissant un modèle de récapitulatif contractuel devant être utilisé par les fournisseurs de services de communications électroniques accessibles au public en application de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil, JOUE L 336, 30.12.2019, p. 274, ([lien](#)).

- le règlement délégué de la Commission³⁰⁶ fixant les tarifs maximaux uniques d'appels vocaux mobile et fixe à l'échelle de l'UE ;
- la directive³⁰⁷ établissant des mesures pour réduire le coût de déploiement des réseaux de communications électroniques à haut débit ;
- la décision de la Commission³⁰⁸ définissant une liste des normes et/ou spécifications pour les réseaux de communications électroniques, les services de communications électroniques et les ressources et services associés.

(517) Par ailleurs, l'Annexe XI fait référence à de nombreuses recommandations ou communications de la Commission dont les Etats associés doivent prendre note.

(518) **L'adaptation négociée par Andorre est uniquement temporelle** : il est prévu que l'Article 3 du Protocole n°1 de l'Accord-Cadre s'applique et qu'en vertu de son paragraphe 2, l'obligation pour Andorre de mettre en œuvre l'acquis susvisé doit être suspendue jusqu'à la fin **d'une période de 7 ans à compter de l'entrée en vigueur** de l'Accord, soit jusqu'à 2031-2032 si l'Accord entre en vigueur entre 2024 et 2025.

(519) Cette adaptation permettra donc seulement à **Andorra Telecom de se préparer à l'arrivée des opérateurs européens, mais n'offre pas à Andorre la possibilité d'échapper à la libéralisation du secteur et à l'harmonisation mise en place au niveau de l'UE.**

5.1.2.2 Adaptation sur les frais d'itinérance

(520) Il ressort de l'Annexe XI que la **même période transitoire de 7 ans** suspendant l'obligation d'appliquer les textes conformément à l'Article 3 du Protocole n°1 de l'Accord-Cadre a été négociée concernant l'itinérance.

(521) Si les revenus de l'itinérance ont été un sujet lors des négociations, nous relevons que les comptes annuels 2022 d'Andorra Telecom font état des revenus de roaming marqués par l'activité touristique et l'importance du transit de consommateurs de l'UE, avec une croissance de 16,6% en 2022 par rapport à 2021³⁰⁹. En particulier, il ressort du tableau 18 des comptes annuels 2022³¹⁰ que les revenus de la part des opérateurs étrangers en matière d'itinérance se sont élevés à près de **22 millions d'euros. Il s'agit donc d'un enjeu financier substantiel pour Andorra Telecom, et pour le Gouvernement.**

³⁰⁶ Règlement délégué (UE) 2021/654 de la Commission du 18 décembre 2020 complétant la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil en fixant, à l'échelle de l'Union, un tarif de terminaison d'appel vocal mobile maximal unique et un tarif de terminaison d'appel vocal fixe maximal unique, JOUE L 137 du 22.4.2021, p. 1, ([lien](#)).

³⁰⁷ Directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit, JOUE L 155 du 23.5.2014, p. 1, ([lien](#)).

³⁰⁸ Décision de la Commission du 11 décembre 2006 — Liste des normes et/ou des spécifications pour les réseaux de communications électroniques, les services de communications électroniques et les ressources et services associés, remplaçant toutes les versions précédentes [notifiée sous le numéro C(2006) 6364], JOUE L 86 du 27.3.2007, p. 11, ([lien](#)).

³⁰⁹ Andorra Telecom, Comptes annuels consolidés 2022 (traduction informelle), p. 3.

³¹⁰ Andorra Telecom, Comptes annuels consolidés 2022 (traduction informelle), p. 39.

- (522) L'importance de ces recettes s'explique, outre le nombre de visiteurs, par le fait qu'actuellement Andorre a des coûts de fourniture des services d'itinérance 2,67 fois supérieurs à l'Etat membre le plus « cher »³¹¹.
- (523) Le règlement Itinérance³¹² a fait l'objet d'une refonte en 2022 visant à prolonger de 10 ans les avantages prévus par le précédent règlement selon lesquels lorsque les Européens circulent au sein de l'Union, leurs appels, SMS et données continuent de leur être facturés au prix qu'ils paient dans leur pays, sans majoration. En effet, lors du réexamen du marché de l'itinérance en 2019, la Commission a constaté que les conditions sur le marché des télécommunications mobiles ne permettaient pas encore de fournir une itinérance aux conditions nationales qui soit économiquement viable pour les opérateurs qui offrent des services d'itinérance à toute personne se déplaçant dans l'UE³¹³.
- (524) Le règlement Itinérance fixe les plafonds de prix de gros pour les appels vocaux, les SMS et les données, c'est-à-dire les prix qu'un opérateur visité (comme Andorra Telecom) peut facturer pour l'utilisation de son réseau par un autre opérateur fournissant un service d'itinérance.
- (525) L'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement Itinérance précise qu'il fixe « *les conditions de l'accès de gros aux réseaux publics de communications mobiles aux fins de la fourniture de services d'itinérance réglementés. Il s'applique aux redevances prélevées par les opérateurs de réseau au niveau du prix de gros comme à celles prélevées par les fournisseurs de services d'itinérance au niveau du prix de détail.* ».
- (526) Les articles 9, 10 et 11 du règlement Itinérance définissent respectivement les prix de gros pour passer des appels en itinérance, pour les SMS en itinérance et pour les services de données en itinérance. Chacun de ces articles précise une méthode de calcul pour définir le prix de gros moyen :
- Pour les appels en itinérance réglementés, l'article 9 fixe un plafond de prix de gros moyen de 0.022 € par minute. Le prix de gros moyen est « *calculé en divisant le total des recettes d'itinérance de gros par le nombre total des minutes d'itinérance de gros effectivement utilisées pour la fourniture en gros d'appels en itinérance dans l'Union par l'opérateur concerné durant la période considérée, exprimé en un montant par seconde et ajusté afin de tenir compte de la possibilité pour l'opérateur du réseau visité d'appliquer une première tranche incompressible de facturation ne dépassant pas 30 secondes* » ;
 - Pour les SMS en itinérance réglementés, l'article 10 fixe un prix de gros maximal à 0.003 € et définit le prix de gros moyen comme « *calculé en divisant le total des recettes de gros perçues par l'opérateur du réseau visité ou du réseau d'origine, pour le départ et la transmission de SMS en itinérance réglementés à l'intérieur de l'Union durant la période considérée, par le nombre total de SMS de ce type émis et transmis pour le compte du fournisseur de services d'itinérance ou de l'opérateur de réseau d'origine concerné au cours de cette période* » ;

³¹¹ Estimation issue du Gouvernement.

³¹² Règlement (UE) 2022/612 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union (refonte), JOUE du 13 avril 2022 L 115 p.1.([lien](#)).

³¹³ Coin presse de la Commission européenne, *Questions et réponses : itinérance*, [Questions et réponses: itinérance*](#) (europa.eu).

- Pour les services de données en itinérance réglementés, l'article 11 fixe le plafond de sauvegarde du prix de gros moyen à 2,00 € par gigaoctet de données transmises, étant précisé que le prix de gros est calculé « *en divisant le total des recettes de gros perçues par l'opérateur du réseau visité ou du réseau d'origine pour la fourniture de services de données en itinérance réglementés durant la période considérée, par le nombre total de mégaoctets de données réellement consommés par la fourniture de ces services au cours de cette période, mesurés par un kilooctet pour le compte du fournisseur de services d'itinérance ou de l'opérateur de réseau d'origine concerné au cours de cette période* ».

- (527) **Au-delà de la période transitoire, nous notons qu'une adaptation sur l'entrée en vigueur de deux textes de l'acquis a été convenue** : le règlement Itinérance, ainsi que le règlement d'exécution sur la politique d'utilisation raisonnable, la méthode pour évaluer la viabilité de la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail³¹⁴. Il est ajouté dans les dispositions finales de ces textes que : ces règlements s'appliquent à la fin de la période de 7 ans « **à moins que les coûts estimés pour le ou les opérateurs d'Andorre pour les services d'itinérance de gros pour une année donnée, selon le modèle de coûts de la Commission, ne soient supérieurs aux prix de gros maximaux fixés par le règlement sur l'itinérance (UE) 2022/612 pour cette année-là** » (soulignements ajoutés).
- (528) Cela fera l'objet *a minima* de deux vérifications : la première effectuée à l'initiative de la Commission, au plus tard **4 ans avant la fin de la période** de transition de sept ans, et la deuxième **au moins 1 an avant la fin** de la période de transition.
- (529) Il est précisé que : « *les autorités andorranes coopèrent étroitement avec la Commission, ou toute entité travaillant pour son compte, en fournissant toutes les données pertinentes et nécessaires pour alimenter le modèle de coût de la Commission, à compter du jour de l'entrée en vigueur de l'accord mentionné au deuxième paragraphe du présent article* »³¹⁵ (surlignements ajoutés).
- (530) Au total, **l'adaptation des règles d'itinérance ne fait que reporter de 7 ans leur application dans la Principauté, impliquant à termes une perte de recettes importante pour Andorra Telecom, avec une pression sur la transparence de ses coûts mise dès l'entrée en vigueur de l'Accord.**

5.2 Conséquences de la reprise des règles plus générales en matière de concurrence

5.2.1 Impact de la reprise du droit de la concurrence

- (531) Le volet antitrust du droit de la concurrence est repris dans son intégralité, notamment par le contenu des articles du TFUE.

5.2.1.1 Interdiction des ententes et des abus de position dominante

- (532) D'après les dispositions du Chapitre « *Les règles applicables aux entreprises* », nous comprenons que les règles du droit de l'UE en matière de droit de la concurrence sont couvertes

³¹⁴ Règlement d'exécution (UE) 2016/2286 de la Commission du 15 décembre 2016 fixant des règles détaillées relatives à l'application de la politique d'utilisation raisonnable, à la méthode pour évaluer la viabilité de la suppression des frais d'itinérance supplémentaires au détail et aux informations que le fournisseur de services d'itinérance doit transmettre aux fins de cette évaluation, JOUE L 344 du 17.12.2016, p. 46, ([lien](#)).

³¹⁵ Annexe XI de l'Accord-Cadre, p.5, (traduction informelle).

par l'Accord. Dès lors, le droit européen de la concurrence et les compétences de la Commission européenne en la matière seront applicables à Andorre comme à tout autre Etat Membre.

(533) Plus précisément, les Articles III.1.1 et III.1.2 de l'Accord-Cadre reprennent respectivement les termes de l'article 101 et 102 TFUE. Cela signifie que les règles européennes en matière d'ententes anticoncurrentielles et d'abus de position dominante seront pleinement applicables aux entreprises d'Andorre au même titre que toute entreprise européenne.

(534) **A l'exception des secteurs agricole et du transport maritime et ferroviaire**, pour lesquels ces règles ne sont pas applicables³¹⁶, la reprise de l'acquis dans cette matière est totale. En ce sens, l'Article III.1.3 de l'Accord-Cadre va jusqu'à préciser :

« Toute pratique interdite par les Articles III.1.1 and III.1.2 de cet accord devra être évaluée selon les critères découlant de l'application des règles prévues aux Articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que le droit dérivé en vigueur dans l'Union » (surlignements ajoutés).

(535) En outre, l'Article II.1.2 bis de l'Accord-Cadre explique que *« Lorsque le commerce entre Etats membres de l'UE est susceptible d'être affecté, la **Commission européenne est seule compétente pour appliquer les dispositions de ce chapitre** »* (surlignement ajoutés).

(536) Il s'agit donc bien d'une **reprise totale, hormis pour trois secteurs, des règles de l'Union en matière de concurrence**, qui aura d'importantes conséquences pour les entreprises andorranes qui se verront désormais soumises au contrôle strict de la Commission dès qu'elles seront actives sur le Marché Intérieur ; pour les sujets plus « nationaux », le Tribunal de Justice d'Andorre reste compétent mais sous le contrôle éventuel de la CJUE dont l'interprétation prévaut.

(537) Cela étant dit, le Protocole de l'Accord-Cadre concernant les règles de concurrence applicables aux entreprises prévoit que l'interdiction des ententes prévue à l'Article III.1.1 ne s'appliquent pas aux accords, décisions d'associations d'entreprises et pratiques concertées existant à la date d'entrée en vigueur de l'Accord mais qui seraient modifiés dans un délai de douze mois à compter de cette date, soit afin de remplir les conditions des exemptions par catégorie prévues à l'Annexe XIV, soit afin de ne plus tomber sous le coup de cette interdiction³¹⁷. Ce Protocole permet donc aux entreprises de se conformer aux normes de l'Union concernant l'interdiction des ententes dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur de l'Accord, pour des accords entre entreprises antérieurs qui auraient été qualifiés d'anticoncurrentiels en application des règles de l'Union.

5.2.1.2 Interdiction de l'octroi de droits exclusifs ou spéciaux faussant la concurrence

(538) Les droits exclusifs sont visés par l'article 106, paragraphe 1, TFUE, qui impose aux Etats membres lorsqu'ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs de ne maintenir ou édicter *« aucune mesure contraire aux règles des traités, notamment à celles prévues aux articles 18 et 101 à 109 inclus. »*

³¹⁶ Voir Annexe XIV, à lire à la lumière de l'article 4, paragraphe 1 du Protocole n°1 de l'Accord-Cadre sur les adaptations horizontales.

³¹⁷ Articles 1 et 2 du Protocole de l'Accord-Cadre concernant les règles de concurrence applicables aux entreprises.

- (539) À travers la notion de droit exclusif, l'article 106, paragraphe 1, TFUE encadre les interventions de la puissance publique dans la sphère économique et pose un principe clair : celui de l'interdiction pour la puissance publique de fausser la concurrence en faveur, spécialement, des entreprises auxquelles elle réserve l'exercice d'une activité économique.
- (540) Selon une jurisprudence de la CJUE, l'existence d'un monopole d'Etat, son extension ou sa création, ne sont pas nécessairement contraires aux règles du traité³¹⁸. Toutefois, l'octroi des droits exclusifs ou spéciaux doit être i) justifié par la fourniture d'un Service d'Intérêt Économique Général (SIEG), ii) être indispensable à la réalisation de ce service et iii) ne pas enfreindre d'autres dispositions du traité.
- (541) Ainsi, pour qu'une infraction à l'article 106, paragraphe 1, TFUE appliqué en combinaison avec l'article 102 TFUE, soit constituée, il faut qu'une mesure étatique fausse la concurrence en créant une inégalité des chances entre opérateurs économiques et qu'un abus de position dominante soit identifié. Il suffit qu'un abus réel ou potentiel soit susceptible de résulter de la mesure étatique en cause.
- (542) Dans certaines affaires, la Cour de justice a reconnu que l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs pouvait être considéré comme une mesure contraire à l'article 106 TFUE³¹⁹. Ainsi, la Cour a par exemple estimé qu'il est contraire à l'article 102 du TFUE qu'une entreprise dominante se réserve, sans aucune justification objective³²⁰ une activité accessoire qui pourrait être exercée par un tiers sur un marché voisin, dans le but d'éliminer la concurrence sur ce marché³²¹.
- (543) Une réglementation nationale qui confère des droits exclusifs à une entreprise est incompatible avec l'article 106 TFUE lorsqu'elle la place dans une situation de conflit d'intérêts, implique une rupture de l'égalité des chances à son profit, ou crée une situation dans laquelle cette entreprise n'est manifestement pas en mesure de satisfaire la demande, même si cette incapacité n'est pas de nature structurelle. De même, elle ne doit pas permettre à une entreprise, détentrice de droits exclusifs, d'appliquer des conditions discriminatoires ou de monopoliser un marché connexe de celui sur lequel elle détient une position dominante³²².
- (544) La CJUE, ainsi que la Commission, ont condamné les mesures qui placent l'entreprise privilégiée dans une position lui permettant de contrôler certains aspects des activités de ses concurrents. Que l'entreprise privilégiée ait ou non effectivement commis un abus est sans importance : le cadre juridique créant le conflit d'intérêts est lui-même contraire au droit européen³²³.
- (545) Nous comprenons que les règles édictées à l'article 106 TFUE sont reprises à l'Article III.1.4 du présent Accord et dès lors pleinement applicables à Andorre. Sauf adaptations applicables en vertu de l'Accord, ces règles s'appliquent donc à toute entreprise andorrane bénéficiaire d'un monopole ou de droits exclusifs.

³¹⁸ CJUE, 17 mai 1994, *Corsica Ferries*, para. 42, Aff. C-18/93, ([lien](#)).

³¹⁹ CJUE, 19 Mars 1991, *Telecommunications Terminal Equipment*, Aff. C-202/88, para. 22, ([lien](#)).

³²⁰ CJUE, 17 Juin 2014, *Commission c. DEI*, Aff. C-553/12P, paras. 58-59. ([lien](#)).

³²¹ *Ibid.*, paras. 66-68.

³²² *Ibid.* La Cour a rejeté l'argument selon lequel il était nécessaire de démontrer que la mesure étatique en cause accorde des droits exclusifs ou spéciaux sur le marché sur lequel la position dominante a été étendue, que l'entreprise en question a des pouvoirs réglementaires ou qu'il y a un impact sur les consommateurs.

³²³ CJUE, 12 Février 1998, *Raso*, Aff. C-163/96, ([lien](#)) ; CJUE, 13 Décembre 1991, *GB-INNO-BM*, Aff. C-18/88, ([lien](#)) ; CJUE, 19 Mars 1991, *Telecommunications Terminal Equipment*, Aff. C-202/88, ([lien](#)), où la CJUE a jugé que le fait de confier à une entreprise qui commercialise des équipements terminaux la tâche d'agréer les équipements de ses concurrents lui conférerait un avantage évident sur ses concurrents, ce qui était contraire au droit communautaire de la concurrence.

(546) Andorra Telecom est par définition protégée de toute concurrence dans le périmètre des droits exclusifs qu'elle détient au titre du service universel des télécommunications qui comprend les services de connexion Internet, de téléphonie fixe et mobile, quelle que soit la technologie utilisée. Si son marché n'est pas ouvert à la concurrence pendant la période transitoire de sept ans, elle pourra être soumise à l'article 106 TFUE à tout le moins à l'issue de cette période s'agissant de ses activités domestiques. L'adaptation ne vaut qu'à l'intérieur d'Andorre : comme l'article 106 s'applique en conjonction avec les autres règles de concurrence, telles que les articles 101 et 102 TFUE, tout concurrent mécontent d'éventuelles pratiques d'Andorra Telecom au sein de l'UE pourra d'emblée exciper que cette dernière use de ses droits exclusifs (protégés pour 7 ans), sur des marchés annexes.

5.2.2 Impact de la reprise de l'acquis en matière d'aide d'Etat

(547) L'Article II.II.1 de l'Accord et l'Annexe XV nous indiquent **qu'Andorre intégrera l'acquis de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat**. La reprise de cet acquis implique que la Principauté s'apprête à accepter de se soumettre au régime des aides d'états et donc au **contrôle de la Commission européenne** en la matière. Il convient de bien garder à l'esprit que ce contrôle intervient aussi bien *ex ante* sur les nouvelles aides qu' *ex post* sur les aides existantes.

(548) A titre préalable, rappelons qu'une aide d'État correspond à i) une aide accordée par un Etat ou au moyen de ressources d'Etat ii) qui avantage une ou des entreprises iii) qui fausse ou menace de fausser la concurrence sur le marché et iv) qui affecte le commerce entre Etats membres. L'article 107 du TFUE, tel que repris au sein de l'Article III.II.1 de l'Accord mentionne les aides d'État compatibles avec le marché intérieur, parmi lesquelles les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas, les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités, les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine par exemple.

(549) D'une part, au titre du contrôle *ex post*, l'Article III.II.3 indique « **La Commission Européenne, procède avec les États associés à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur. Dans un délai d'un an suivant l'entrée en vigueur du présent accord, les États associés réalisent un inventaire complet des régimes d'aide institués avant l'entrée en vigueur du présent accord et ils adaptent lesdits régimes en fonction des critères visés à l'Article III.II.1 du présent accord dans un délai maximal de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent accord.** » (soulignements et surlignements ajoutés).

(550) D'autre part, au titre du contrôle *ex ante*, **toute nouvelle aide d'Etat devra désormais être notifiée à la Commission dès lors que celle-ci est supérieure à 300 000 euros sur une période de trois ans**³²⁴. La notification emporte nécessairement la suspension du projet, jusqu'au feu vert éventuel de la Commission : la logique du système est que les États membres ne mettent pas en œuvre une mesure d'aide tant que la Commission n'a pas pris position d'une manière ou d'une autre³²⁵. En cas de violation de ces exigences, l'aide d'État octroyée est

³²⁴ Règlement (UE) 2023/2831 du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis, JOUE L du 15 décembre 2023, ([lien](#)).

³²⁵ CJCE, 11 décembre 1973, *Gebrüder Lorenz*, Aff. 120/73, ([lien](#)).

qualifiée d'aide illégale et l'entreprise bénéficiaire sera tenue, en principe, de la rembourser (injonction de récupération imposée par l'Etat).

- (551) En outre, si la Commission considère qu'une aide accordée par la Principauté **n'est pas compatible avec le marché intérieur ou appliquée de façon abusive**, elle pourra alors décider que « ***l'État associé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine*** »³²⁶ (surlignements ajoutés). Par la suite, si Andorre ne se conforme pas à cette décision, la Commission pourra alors saisir la CJUE.
- (552) **Autrement dit, l'Accord équivaut à un « reset » complet de tous les financements publics octroyés à des activités économiques par Andorre** et imposera leur mise aux normes pour assurer leur compatibilité avec les règles sur les aides d'Etat établies par l'UE depuis 1957. Comme indiqué *supra* dans la section sur la fiscalité (voir section 3.2), cela implique non seulement les subventions, ou équivalents (prêts bonifiés, garanties, etc.), mais aussi l'ensemble des régimes fiscaux propres à Andorre qui pourraient tomber sous le coup d'une qualification comme aide d'Etat en raison d'une dérogation octroyant un avantage sélectif à une entreprise ou un secteur. Enfin, les droits exclusifs octroyés par la Principauté à certaines entreprises peuvent également être qualifiés d'aide d'Etat puisque l'Etat renonce, par ces droits, à des recettes qu'il aurait pu prélever autrement.
- (553) De plus, l'Article III.II.4, paragraphe 1, de l'Accord-Cadre prévoit que par dérogation à l'Article VII.III.1 (ex 10) qui définit la procédure de mise à jour des Annexes aux fins d'intégrer les nouveaux actes européens dans l'acquis de manière rapide et efficace, les Parties s'engagent à appliquer et à interpréter l'acquis en matière d'aides d'Etat conformément aux critères résultant de l'application des règles posées aux articles 106, 107, 108 et 93 TFUE, et de la législation secondaire. Sans préjudice de ce qui précède, le paragraphe 3 de cet Article indique expressément que le comité mixte peut adopter des décisions modifiant l'Annexe XV qui décrit cet acquis. Il ressort ainsi clairement de ces dispositions qu'Andorre s'oblige à intégrer directement toute évolution du droit de l'Union concernant les aides d'Etat, sans même attendre une décision du comité mixte.
- (554) **De l'impact de la reprise de l'acquis des aides d'Etat sur les télécommunications.** Les droits exclusifs accordés à Andorra Telecom pourraient être évalués en application du droit des aides d'Etat. Pour que ceux-ci soient appréhendés comme une aide d'Etat, ils doivent remplir les critères cumulatifs susvisés (avantage économique ; imputabilité à l'Etat et transfert de ressources d'Etat ; sélectivité ; distorsion de la concurrence et affectation des échanges).
- (555) La Communication de la Commission sur la notion d'aide d'Etat³²⁷ énonce clairement pour le critère des ressources d'Etat que « *l'octroi d'un accès à un domaine public ou à des ressources naturelles ou l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs sans rémunération appropriée conforme aux tarifs du marché peut constituer une renonciation à des recettes d'Etat* » (soulignements ajoutés). Il existe donc un transfert de ressources d'Etat si, dans un cas donné, les autorités publiques ne facturent pas le montant normal au titre de leur système général d'accès au domaine public ou aux ressources naturelles ou pour l'octroi de certains droits spéciaux ou exclusifs, ou laissent l'opérateur de droits exclusifs transférer vers des activités ouvertes à la

³²⁶ Article III.II.3.(3) de l'Accord-Cadre.

³²⁷ Communication de la Commission relative à la notion « d'aide d'Etat » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, [C/2016/2946](#), JOUE C 262 du 19 Juillet 2016, para. 52, ([lien](#)).

concurrence certains avantages ou ressources issus de son activité protégée (subventions croisées).

- (556) L'octroi d'un avantage contraire aux conditions de marché peut être présumé lorsque les droits spéciaux ou exclusifs (tels qu'une concession) n'ont pas été accordés à l'issue d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire.
- (557) S'agissant de l'imputabilité à l'Etat, nous constatons que les droits exclusifs d'Andorra Telecom résultent de la définition de ses activités dans ses statuts, annexés à la loi approuvant la création de l'entreprise publique Andorra Telecom. La sélectivité d'une mesure d'aide d'Etat ne ferait *a priori* pas de doute si elle concerne Andorra Telecom.
- (558) En revanche, les critères de distorsion de la concurrence et d'affectation des échanges peuvent en principe être écartés lorsqu'un marché n'est pas ouvert à la concurrence dans l'Etat concerné et qu'une activité constitue un monopole légal, c'est-à-dire qu'il n'y a concurrence ni sur le marché, ni pour le marché en raison d'un monopole octroyé par un acte législatif ou réglementaire³²⁸.
- (559) Nous comprenons qu'Andorra Telecom est établie par la loi et que ses statuts listant ses droits exclusifs sont annexés à la loi. En conséquence, les avantages éventuels octroyés à Andorra Telecom en raison de ces droits devraient échapper à la qualification d'aide d'Etat, tant que le marché des Télécoms n'a pas été ouvert à la concurrence. En revanche, passé le délai d'adaptation de sept ans au terme duquel l'Accord prévoit la libéralisation du secteur, tout droit exclusif qui serait octroyé à Andorra Telecom ou maintenu en sa faveur pourra être examiné au regard de sa compatibilité avec l'article 107 TFUE.
- (560) En conclusion, la reprise de l'acquis en matière d'aides d'Etat pourrait avoir des conséquences sur les droits exclusifs attribués par Andorre, dans tous les secteurs d'activité, y compris celui des communications électroniques, à tout le moins à l'issue de la période transitoire de sept ans.

5.2.3 Impact de la reprise de l'acquis en matière de marchés publics

- (561) **La législation andorrane en matière de marchés publics intègre déjà une partie de l'acquis européen.** En effet, le préambule de la loi andorrane 14/2022³²⁹ indique en ce sens :

« La loi comprend, d'une part, les principes généraux applicables aux marchés publics dans l'Union européenne liés au marché intérieur [...] et s'inspire des principales dispositions de l'UE sur les marchés publics, notamment la directive 2014/24/UE qui porte sur la passation des marchés publics et la directive 2014/23/UE qui porte sur l'attribution de contrats de concession. »³³⁰ (soulignement ajouté).

- (562) La directive 2014/24 sur la passation des marchés publics³³¹ prévoit l'ensemble des principes applicables aux marchés publics au sein de l'Union européenne. Mettant en œuvre les traités et notamment l'article 18 TFUE, elle indique à la première phrase du premier considérant que :

³²⁸ *Ibid*, para. 188.

³²⁹ Llei 14/2022, del 12 de maig, de contractacio publica, ([lien](#)).

³³⁰ Llei 14/2022, del 12 de maig, de contractacio publica, (traduction informelle).

³³¹ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, JO L 94 / 65 du 28 mars 2014, ([lien](#)).

« *La passation de marchés publics par les autorités des États membres ou en leur nom doit être conforme aux principes du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment la libre circulation des marchandises, la liberté d'établissement et la libre prestation de services, ainsi qu'aux principes qui en découlent comme l'égalité de traitement, la non-discrimination, la reconnaissance mutuelle, la proportionnalité et la transparence.* » (soulignements ajoutés).

- (563) La directive 2014/23³³² sur l'attribution des contrats de concession relève la nécessité du respect des principes du TFUE par les Etats membres : « *les États membres sont libres, conformément aux principes d'égalité de traitement, de non-discrimination, de transparence et de libre circulation des personnes consacrés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'organiser la fourniture de services soit en tant que services d'intérêt économique général, soit en tant que services non économiques d'intérêt général, ou une combinaison des deux* » (surlignement ajouté).
- (564) Nous relevons, à l'article 11 de la loi andorrane 14/2022, que les opérateurs économiques étrangers sont éligibles pour participer aux appels d'offres publics en Andorre. Plus précisément, l'article 12 définit les « *entrepreneurs étrangers* », comme des opérateurs « *établis dans l'Union européenne* ».
- (565) Toutefois, l'article 12(4) apporte certaines réserves qui semblent aller à l'encontre de l'esprit des principes applicables aux marchés publics au sein de l'Union européenne mentionnés ci-dessus.
- (566) En effet, nous comprenons que pour certains contrats - qui ne sont pas clairement définis, les entrepreneurs étrangers doivent être correctement « *classés* » en Andorre. Cette classification doit être approuvée par le Gouvernement d'Andorre et un certificat délivré par le Ministère des Finances du pays. Un établissement permanent dans la Principauté peut également être exigé pour les entrepreneurs étrangers.
- (567) Par ailleurs, dans le cadre de contrats de concession de travaux ou de services publics, le concessionnaire doit constituer une société anonyme en Andorre pour une durée égale à celle de la concession dont le seul objet doit être l'exploitation de de la concession accordée³³³.
- (568) Enfin, l'article 12(6) prévoit quant à lui que les entrepreneurs ont l'obligation, sous réserve de dérogations exceptionnelles justifiées à l'initiative du pouvoir adjudicateur en raison des spécificités d'un marché, de fournir les documents et les contrats en langue catalane.
- (569) Ces critères sont de nature à faire obstacle à la participation des opérateurs économiques de l'Union aux appels d'offres publics. En effet, **les conditions telles que l'obligation d'être établi en Andorre pour les opérateurs étrangers ou de devoir constituer une société anonyme dans le pays** sont déterminées de manière à privilégier les personnes de nationalité andorrane et les entreprises établies au sein du pays, ce qui exclut de fait la plupart des opérateurs européens.
- (570) A la lecture de l'Article III.III.1 de l'Accord et de l'Annexe XVI qui s'y réfère, **Andorre devra intégrer la quasi-intégralité de l'acquis communautaire en matière de marchés publics. Une dérogation temporaire de trois ans** est toutefois accordée afin que la Principauté puisse

³³² Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, JO L 94 / 1 du 28 mars 2014, au considérant 6, ([lien](#)).

³³³ Llei 14/2022, Article 12(4), (traduction informelle).

adapter ses règles nationales aux règles européennes. L'acquis en matière de marchés publics sera donc pleinement applicable à partir de 2028/2030.

- (571) Néanmoins, concernant la directive 2009/81/EC relative aux procédures de passation de marché **dans les domaines de la défense et de la sécurité**³³⁴, l'Article 4 du Protocole 1 de l'Accord-Cadre s'applique, c'est-à-dire qu'Andorre n'est **pas obligée d'appliquer cette directive, et ce pour une durée indéterminée**. Par cohérence, nous notons qu'Andorre s'engage à ne pas autoriser la passation de marchés qui entrent dans le champ de cette directive³³⁵.
- (572) Bien qu'une partie de la législation andorrane se soit inspirée du droit européen en la matière, il nous semble, au regard des articles de la loi 14/2022 évoqués ci-dessus, que plusieurs dispositions devront définitivement être abrogées pour ne pas porter atteinte aux principes d'égalité de traitement, de non-discrimination ou encore de transparence.
- (573) A titre d'exemple, le système de classification pour les marchés publics de l'Union Européenne (« *Common Procurement Vocabulary* », ci-après « **CPV** ») s'appliquera³³⁶. Le code CPV associe à chaque code numérique une description d'un objet de marché, pour laquelle il existe une version dans chacune des langues officielles de l'UE. Il permet donc de standardiser les références utilisées pour décrire l'objet d'un marché. Cette classification permet ainsi d'améliorer la transparence des marchés publics soumis aux directives communautaires et vise à faciliter la saisie des appels à la concurrence publiés au Journal Officiel de l'UE mais aussi à permettre aux entreprises de repérer les appels d'offres qui les concernent.
- (574) En conclusion, concrètement, si l'Accord prévoit une transition de trois ans, les quelques barrières à l'entrée empêchant la participation des opérateurs économiques de l'Union aux marchés publics en Andorre seront abolies. Il en résultera une concurrence fortement accrue pour les entrepreneurs andorrans qui devront faire face à l'arrivée sur ces marchés d'une multitude d'acteurs européens dont certains auront probablement des ressources financières et organisationnelles conséquentes.

5.3 Conclusion

- (575) Le Gouvernement a bien négocié des adaptations sectorielles pour prévenir l'impact direct que pourrait avoir la libéralisation des marchés dans les secteurs de l'énergie et des communications électroniques. Cela étant, au moins concernant les télécommunications, les dérogations sont seulement temporaires, et l'ensemble des règles d'harmonisation de l'UE ont donc vocation à s'appliquer à moyen terme.
- (576) En sus des réglementations sectorielles, Andorre intégrera, conformément à l'Accord, l'essentiel de l'acquis communautaire du droit de la concurrence, à la fois *antitrust* et aide d'Etat, ainsi que les règles communes concernant les marchés publics. Ainsi, si l'octroi de monopoles ou de droits exclusifs n'est pas prohibé par principe par le droit de l'UE, les droits exclusifs dont bénéficient certains opérateurs andorrans devront être évalués par la Principauté et le cas échéant adaptés

³³⁴ Directive 2009/81/CE du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, ([lien](#)).

³³⁵ Voir Annexe XVI, à lire à la lumière de l'article 4, paragraphe 1 du Protocole n°1 de l'Accord-Cadre sur les adaptations horizontales.

³³⁶ Regulation (EC) No 2195/2002 of the European Parliament and of the Council of 5 November 2002 on the Common Procurement Vocabulary (CPV), ([lien](#)).

en vue de les rendre conformes aux règles du droit de l'UE en matière de transparence, de concurrence et d'aides d'Etat.

6. ACCES AUX PROGRAMMES DE FINANCEMENTS DE L'UE

(577) La question se pose également de déterminer dans quelle mesure la conclusion de cet Accord permettra à Andorre et ses ressortissants d'accéder à davantage de financements provenant de l'Union.

6.1 Financements de l'Union disponibles hors Accord

(578) Nous comprenons que certains programmes de financement de l'Union laissent la possibilité aux Etats tiers d'y participer sans avoir signé un accord d'association, sous certaines conditions.

6.1.1 Fonds européen de développement régional (« FEDER »)

(579) Nous constatons que la Principauté d'Andorre a bénéficié au cours des dernières années de plusieurs financements du FEDER dans le cadre du programme européen de coopération transfrontalière (« **POCTEFA** ») créé pour promouvoir le développement durable des zones transfrontalières entre l'Espagne, la France et Andorre³³⁷. A cet égard, le POCTEFA 2021-2027, qui constitue la sixième génération de soutien financier communautaire visant à renforcer l'intégration économique et sociale sur le territoire frontalier de l'Espagne, de la France et d'Andorre, continue de financer des projets portés par le secteur public comme privé de cette zone³³⁸.

(580) A titre d'exemple, dans le cadre de ce programme, Andorre a notamment bénéficié en 2020 d'une aide financière qui visait à assurer un accès équitable aux soins d'urgence dans la région transfrontalière entre la France et l'Espagne³³⁹. On notera également que l'Espagne, la France et Andorre avaient bénéficié de 190 millions d'euros de la part de l'UE visant à protéger l'environnement et à renforcer le lien entre le secteur de la recherche et du développement et celui des entreprises en 2015³⁴⁰.

(581) De plus, Andorre bénéficie du programme Interreg VI-B Europe du Sud-Ouest (« **SUDOE** »), également issu du FEDER³⁴¹. Le montant total du soutien FEDER à ce programme pour la période 2021-2027 est de 125 millions d'euros, bénéficiant à la France, l'Espagne, le Portugal et Andorre³⁴². Il vise les difficultés démographiques auxquelles font face les zones rurales, telles que le dépeuplement et le manque de main d'œuvre, ainsi que la promotion de projets cherchant à atténuer les conséquences du changement climatique.

6.1.2 Accès à d'autres fonds européens hors développement régional

(582) Par ailleurs, nous comprenons que certains programmes de financement de l'Union laissent la possibilité aux Etats tiers d'y participer, hors accord d'association, sous certaines conditions. Par

³³⁷Spain-France-Andorra (POCTEFA), Commission européenne, ([lien](#)).

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹EGALURG: Accès équitable aux soins d'urgence dans la région transfrontalière entre la France et l'Espagne, ([lien](#)).

³⁴⁰Espagne, France et Andorre: l'UE investit près de 190 millions euros pour renforcer la coopération transfrontalière, Commission européenne, 20 mai 2015, ([lien](#)).

³⁴¹ Décision d'exécution (UE) 2022/74 de la Commission du 17 janvier 2022 établissant la liste des programmes Interreg et indiquant le montant total du soutien apporté par le Fonds européen de développement régional et par chaque instrument de financement extérieur de l'Union pour chaque programme, ainsi que la liste des montants transférés entre les volets au titre de l'objectif «Coopération territoriale européenne» pour la période 2021-2027 ([lien](#)).

³⁴² Décision d'exécution (UE) 2023/1635 de la Commission du 14 août 2023 modifiant la décision d'exécution (UE) 2022/74 ([lien](#)).

exemple, le Programme Horizon Europe³⁴³, dédié à la recherche et à l'innovation indique à son article 16 que :

« 1. Le programme est **ouvert à l'association** des pays tiers suivants (pays associés) :

- a) *Les membres de l'Association européenne de libre-échange qui sont membres de l'Espace économique européen, conformément aux conditions fixées dans l'accord sur l'Espace économique européen ;*
- b) *Les pays en voie d'adhésion, les pays candidats et les candidats potentiels, conformément aux principes généraux et aux modalités et conditions générales applicables à la participation de ces pays aux programmes de l'Union, établis dans les accords-cadres et les décisions des conseils d'association les concernant ou dans des accords similaires, et conformément aux conditions spécifiques fixées dans les accords entre l'Union et ces pays;*
- c) *Les pays relevant de la politique européenne de voisinage, conformément aux principes généraux et aux modalités et conditions générales applicables à la participation de ces pays aux programmes de l'Union établis dans les accords-cadres et les décisions des conseils d'association les concernant ou dans des accords similaires, et conformément aux conditions spécifiques fixées dans des accords entre l'Union et ces pays ;*
- d) **Les pays tiers et territoires qui remplissent l'ensemble des critères suivants :**
 - i) *bonnes capacités dans les domaines scientifique, technologique et de l'innovation;*
 - ii) *engagement en faveur d'une économie de marché ouverte fondée sur des règles, notamment un traitement juste et équitable des droits de propriété intellectuelle, le respect des droits de l'homme, soutenue par des institutions démocratiques;*
 - iii) *promotion active de politiques destinées à améliorer le bien-être économique et social des citoyens.*

2. *L'association au programme de chacun des pays tiers visés au paragraphe 1, point d), a lieu conformément aux conditions prévues dans un accord couvrant la participation du pays tiers à tout programme de l'Union, pour autant que l'accord :*

- a) *assure un juste équilibre en ce qui concerne les contributions du pays tiers participant aux programmes de l'Union et les bénéfices qu'il en retire;*
- b) *fixe les conditions de participation aux programmes de l'Union, y compris le calcul des contributions financières aux différents programmes, et leurs coûts administratifs;*
- c) *ne confère au pays tiers aucun pouvoir de décision en ce qui concerne le programme de l'Union;*
- d) *garantisse les droits dont dispose l'Union de veiller à la bonne gestion financière et de protéger ses intérêts financiers. »* (soulignements et surlignements ajoutés).

³⁴³ Règlement (UE) 2021/695 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation Horizon Europe et définissant ses règles de participation et de diffusion, et abrogeant les règlements (UE) no 1290/2013 et (UE) no 1291/2013, JOUE L170 du 12 mai 2021, p.1 ([lien](#)).

- (583) Ainsi, des pays tiers tels que l'Albanie, l'Arménie ou encore le Kosovo sont aujourd'hui « associés à Horizon Europe » et peuvent participer aux appels à projets dans les mêmes conditions que les Etats membres de l'Union européenne, sans pour autant être tous couverts par un « accord d'association ». Sous réserve de la conclusion d'un accord couvrant la participation d'Andorre à certains programmes de l'UE, la Principauté d'Andorre pourrait donc en théorie participer à ce programme.
- (584) A titre d'illustration, un accès dans des conditions similaires est prévu pour les pays tiers, sans même les critères de l'article 16(1)(d) visés ci-dessus : i) au programme pour une Europe numérique (article 10 du règlement (UE) 2021/694³⁴⁴), ii) au programme Europe créative (2021 à 2027) (article 9 du règlement (UE) 2021/818³⁴⁵), iii) à certains produits financiers du compartiment « UE » du Fonds InvestEU (article 5 du règlement (UE) 2021/523³⁴⁶).
- (585) Par ailleurs, un accord-cadre a été conclu entre la Principauté d'Andorre et la BEI le 14 décembre 2022³⁴⁷. Cet accord prévoit la possibilité pour la BEI d'accorder des financements et de l'assistance technique concernant des projets d'investissement à Andorre. L'accord vise en particulier à promouvoir les secteurs suivants : la transition numérique, la transition climatique et le soutien aux petites et moyennes entreprises. En outre, les vice-présidents de la BEI ont également souligné dans le communiqué de presse que les projets issus de la collaboration entre Andorre et la BEI permettront aussi « l'amélioration de la connectivité dans les zones rurales montagneuses mal desservies de ces trois pays limitrophes ».
- (586) Ceci confirme qu'Andorre pourra accéder au financement de la BEI en amont et indépendamment de l'existence d'un accord d'association.
- (587) Cet accord est le résultat de deux années d'échanges et fait suite à l'adhésion d'Andorre au FMI³⁴⁸ (octobre 2020) et à la banque de développement du Conseil d'Europe³⁴⁹ (juin 2020). Ces organismes indépendants ne ressortent pas de l'UE. En tant que membre de la banque de développement du Conseil de l'Europe, Andorre a en outre déjà pu bénéficier de plusieurs prêts pour financer la transformation digitale des services publics et de l'économie³⁵⁰ ; le secteur public et l'amélioration des services numériques aux citoyens³⁵¹ ; et la réponse à la pandémie de COVID-19³⁵²

6.2 Aides et financements dans l'Accord

- (588) Nous n'avons **pas identifié de dispositions dans le présent Accord précisant les aides de l'UE dont Andorre pourrait bénéficier en raison de son Association**. *A contrario*, les accords

³⁴⁴ Règlement (UE) 2021/694 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le programme pour une Europe numérique et abrogeant la décision (UE) 2015/2240, JOUE L 166, 11 mai 2021, p.1 ([lien](#)).

³⁴⁵ Règlement (UE) 2021/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établissant le programme «Europe créative» (2021 à 2027) et abrogeant le règlement (UE) no 1295/2013, JOUE L189 du 28 mai 2021, p.34 ([lien](#)).

³⁴⁶ Règlement (UE) 2021/523 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 établissant le programme InvestEU et modifiant le règlement (UE) 2015/1017, JOUE L107 du 26 mars 2021, p.20 ([lien](#)).

³⁴⁷ Communiqué de presse de la BEI du 14 décembre 2022, *Andorre : signature d'un accord-cadre entre la BEI et la Principauté d'Andorre pour le financement de projets et de l'assistance technique* ([lien](#)).

³⁴⁸ Communiqué de presse du FMI du 16 octobre 2020 ([lien](#)).

³⁴⁹ Communiqué de presse de la banque de développement du Conseil de l'Europe du 11 juin 2020 ([lien](#)).

³⁵⁰ Communiqué de presse de la banque de développement du Conseil de l'Europe du 10 février 2022 ([lien](#)).

³⁵¹ Communiqué de presse de la banque de développement du Conseil de l'Europe du 9 décembre 2021 ([lien](#)).

³⁵² Communiqué de presse de la banque de développement du Conseil de l'Europe du 25 septembre 2020 ([lien](#)).

conclus par l'Union avec la Moldavie³⁵³, la Géorgie³⁵⁴ ou l'Ukraine³⁵⁵ intègrent des dispositions particulières relatives à l'aide financière.

(589) Ainsi, les articles 413 et 415 du chapitre « *Aide financière* » de l'accord conclu avec la Moldavie prévoient :

- **Article 413 - Aide financière** : « *La République de Moldavie bénéficie d'une aide financière au titre des mécanismes et instruments de financement pertinents de l'Union européenne. Elle peut également bénéficier de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et d'autres institutions financières internationales. Cette aide financière contribue à la réalisation des objectifs du présent accord et est fournie conformément au présent chapitre* » (soulignements ajoutés) ;
- **Article 415** : « *Les domaines prioritaires de l'aide financière de l'Union européenne convenus par les parties sont définis dans les programmes d'action annuels fondés sur des cadres pluriannuels qui tiennent compte des priorités d'action arrêtées. Les montants de l'aide fixés dans ces programmes sont déterminés en fonction des besoins de la République de Moldavie, de ses capacités sectorielles et de l'avancement des réformes dans le pays, notamment dans les domaines régis par le présent accord.* ».

(590) De façon similaire, l'accord conclu avec la Géorgie stipule à l'article 383 du chapitre « *Aide financière* » :

« *La Géorgie bénéficie d'une aide financière au titre des mécanismes et instruments de financement pertinents de l'UE. La Géorgie peut également bénéficier d'une coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et d'autres institutions financières internationales. Cette aide financière contribue à la réalisation des objectifs du présent accord et est fournie conformément au présent chapitre.* ».

(591) L'accord conclu avec l'Ukraine prévoit quant à lui à l'article 451 du chapitre « *Participations aux programmes et agences de l'Union européenne* » :

« *L'Ukraine est autorisée à participer à tous les programmes actuels et futurs de l'Union ouverts à sa participation conformément aux dispositions pertinentes portant adoption de ces programmes.* ».

(592) Notons qu'à la différence d'Andorre, ces trois pays font partie de la politique européenne de voisinage (« **PEV** ») et plus spécifiquement du Partenariat oriental. La PEV, au moyen d'une aide financière à destination des pays partenaires et d'une coopération politique et technique avec ces pays, vise à établir un espace de prospérité et de bon voisinage. Par ailleurs, ces trois pays sont désormais candidats à l'adhésion de l'Union (depuis juin 2022 pour la Moldavie et l'Ukraine, et depuis décembre 2023 pour la Géorgie). Il n'en reste pas moins qu'au stade de l'accord

³⁵³ Accord d'association entre l'Union européenne, et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, JO L 260, 30.8. 2014, p. 4 ([lien](#)).

³⁵⁴ Accord d'association entre l'Union européenne, et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, JO L 261, 30.8.2014, p. 4 ([lien](#)).

³⁵⁵ Accord d'association entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, JO L161, 29.5.2014, p. 3 ([lien](#)).

d'association, Andorre, comme voisin proche de l'UE, ne bénéficie pas d'un traitement équivalent s'agissant de ces dispositions spécifiques relatives au financement de l'Union.

- (593) Si une aide financière n'est pas visée explicitement, l'Accord-Cadre prévoit néanmoins les domaines en dehors des quatre libertés fondamentales dans lesquels les Parties pourraient décider de renforcer ou d'élargir leur coopération, tels que la recherche et le développement technologique, l'environnement, l'éducation, la formation et la jeunesse, les petites et moyennes entreprises, l'audiovisuel, la culture, *etcetera*³⁵⁶.
- (594) L'Article VI.A.3 de l'Accord-Cadre vise la participation des Etats associés aux programmes-cadres, à des programmes spécifiques, à des projets ou autres actions de l'Union européenne, parmi les formes que pourrait revêtir cette coopération.

6.2.1 Politique de l'espace pyrénéen

- (595) Nous comprenons que les négociations de l'Accord se concentraient plus spécifiquement sur l'accès au FEDER concernant l'espace pyrénéen. L'Accord prévoit en effet une coopération poussée dans le cadre d'une future politique de l'espace pyrénéen. L'Article 2 du Protocole Andorre précise que :

« 1. La coopération entre l'Union et l'Andorre, en application de l'article VI.A.1 de l'accord-cadre, tiendra compte de l'expérience de la participation de la Principauté aux programmes européens, notamment aux programmes de coopération territoriale et aux structures de coopération transfrontalière existantes dans le massif des Pyrénées.

2. À cette fin, les parties associées conviennent d'intensifier la coopération régionale, inspirée par la politique de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale de l'Union européenne, et étudieront une action coordonnée pour développer les zones frontalières autour de l'Andorre, en promouvant une politique de l'espace pyrénéen analogue à la politique de l'espace alpin. Elles conviennent en même temps de développer une coopération dans le domaine de la politique des zones de montagne inspirée de la politique de l'Union européenne visant à assurer la continuité et la durabilité des exploitations agricoles, le développement économique et la conservation de l'espace naturel. » (soulignement ajouté).

- (596) La politique de l'espace alpin mentionné dans cet extrait du Protocole Andorre est un programme Interreg financé par FEDER. Comme Andorre bénéficie déjà du programme Interreg-SUDOE, qui est également un programme FEDER, il n'est pas évident, d'un point de vue juridique, qu'un accord d'association soit nécessaire à la mise en place d'un tel programme Interreg plus ciblé visant à soutenir le développement durable et les infrastructures au sein de l'espace pyrénéen.
- (597) En effet, le Règlement (UE) 2021/1059 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions particulières relatives à l'objectif « *Coopération territoriale européenne* » (Interreg) soutenu par le FEDER et les instruments de financement extérieur (« **Règlement Interreg** »)³⁵⁷ prévoit la possibilité pour les Etats tiers de bénéficier de fonds FEDER. Cet objectif

³⁵⁶ Voir l'Article VI.A.1 de l'Accord-Cadre.

³⁵⁷ Règlement (UE) 2021/1059 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions particulières relatives à l'objectif «Coopération territoriale européenne» (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur, ([lien](#)).

est énoncé dans les considérants et notamment le considérant 12 qui souligne l'importance de ces initiatives :

« Il est nécessaire de continuer à soutenir ou, selon le cas, de **mettre en place une coopération dans toutes ses dimensions avec les pays tiers voisins de l'Union**, car une telle coopération est un instrument important pour la politique de développement régional et devrait profiter aux régions des **États membres limitrophes de ces pays tiers**. » (soulignement ajouté).

(598) En ce sens l'article premier du règlement dispose que :

« Le présent règlement établit des règles pour l'objectif «Coopération territoriale européenne» (Interreg) en vue d'encourager la coopération entre les États membres et leurs régions à l'intérieur de l'Union ainsi **qu'entre les États membres, leurs régions et les pays tiers, pays partenaires, autres territoires ou pays et territoires d'outre-mer (PTOM), ou organisations d'intégration et de coopération régionales**. » (soulignement ajouté).

(599) En résumé, i) Andorre est déjà éligible et participe à certains programmes et ii) pourrait participer à un éventuel programme dédié à l'espace pyrénéen, même en l'absence d'accord d'association.

6.2.2 Modalités d'accès au financement

(600) L'Article VI.A.5 de l'Accord-Cadre précise les formes que peut prendre la participation financière des Etats associés dans le cadre d'une coopération au titre de cette Partie. Si l'Accord n'est certes pas explicite sur les fonds auxquels aurait accès Andorre, il est clair sur le fait que l'éventuelle contribution financière des Etats associés devra être proportionnelle à l'engagement financier de l'UE, couvrir les propres coûts de l'Etat associé et participer de manière appropriée aux frais généraux de l'Union, selon une participation fixée par le comité mixte. Les modalités financières pour la mise en œuvre de cet Article sont prévues dans un Protocole dédié, qui devrait être rédigé en 2027-2028 à l'issue des discussions pour le prochain budget long terme de l'Union (ou MFF pour « *Multiannual Financial Framework* »).

(601) À ce jour, l'Accord, dans sa dernière version à notre disposition, ne précise pas les fonds européens auxquels Andorre pourrait prétendre dans le cadre de ces programmes. Nous comprenons toutefois qu'Andorre serait intéressée pour participer au programme Europe créative, Horizon Europe, Erasmus +, ainsi que « *Connecting Europe Facility* ».

(602) Nous notons également que l'Accord attribue à l'Office européen de lutte antifraude (« **OLAF** ») des pouvoirs standards afin de protéger les intérêts financiers de l'Union, ce qui confirme l'accès possible d'Andorre aux programmes européens de financement, mais aussi que l'UE instaure son contrôle avant même l'établissement d'un soutien financier. L'Article V.I.1 de l'Accord prévoit que des arrangements de lutte antifraude devront être conclus avec l'OLAF avant que « l'Etat associé concerné ne bénéficie de fonds européens dans le cadre de la participation à des programmes financés par l'Union européenne » (soulignements ajoutés).

(603) En outre, l'Article V.I.3. ajoute :« **L'OLAF peut effectuer des contrôles et vérifications sur place auprès d'opérateurs économiques sur le territoire de l'Etat associé concerné lorsque, soit l'Etat associé est bénéficiaire de fonds européens suite à sa participation à des programmes financés par l'Union européenne, soit si des tâches d'exécution budgétaire desdits programmes lui ont été confiées par la Commission, soit si des activités de nature frauduleuse dans l'Etat associé affectent négativement les droits de douane de l'Union européenne ou**

d'autres ressources propres identifiées par Décision du Comité mixte. Les autorités compétentes de l'Etat associé concerné assistent l'OLAF à ce propos, dans le cadre de la coopération étroite mentionnée au paragraphe 1. » (surlignements ajoutés). A titre d'illustration, de tels pouvoirs sont également attribués à l'OLAF dans le cadre de la participation des pays tiers au programme InvestEU³⁵⁸.

6.3 Conclusion

- (604) Ainsi, bien qu'il soit vraisemblable qu'Andorre puisse bénéficier de financements de l'UE dans le cadre de la participation aux différents programmes de l'Union : i) l'Accord reste étonnamment vague sur le sujet en comparaison aux précédents accords d'association mentionnés ci-dessus pour lesquels clairement l'UE était prête à « acheter » la reprise de l'acquis et l'effort de convergence qu'il implique, ii) l'Accord renvoie les précisions à plus tard et à l'établissement préalable de la contribution d'Andorre au budget de l'UE, ainsi qu'à la mise en place du contrôle de l'OLAF et iii) l'Accord n'est pas une condition préalable à la participation d'Andorre qui ne part pas de rien puisqu'elle est aujourd'hui bénéficiaire de programmes transfrontaliers FEDER et serait éligible à d'autres programmes comme Horizon 2020 (sous réserve d'un accord ciblé). **Bref, l'idée qu'il existerait un réel avantage financier pour Andorre à conclure l'Accord en comparaison du statu quo ne saute pas aux yeux.**

* *

*

³⁵⁸ Voir l'article 31 du Règlement (UE) 2021/523 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 établissant le programme InvestEU et modifiant le règlement (UE) 2015/1017, JOUE L 107, 26.3.2021, p. 30 ([lien](#)).

GLOSSAIRE

Accord désigne l'Accord d'association entre l'UE, Andorre et Saint-Marin.

Accord commercial désigne l'accord commercial conclu en 1990 entre la Communauté économique européenne et Andorre.

Accord Monétaire désigne l'accord monétaire entre l'Union européenne et la Principauté d'Andorre.

Andorre ou **Principauté** désigne la Principauté d'Andorre.

BEPS (Base erosion and profit shifting) désigne l'ensemble de recommandations proposées par l'OCDE dans le cadre du Projet OCDE/G20 pour une approche internationale coordonnée de la lutte contre l'évasion fiscale de la part des entreprises multinationales et visant à établir un ensemble unique de règles fiscales internationales pour mettre fin à l'érosion des bases d'imposition et au transfert artificiel de bénéfices vers certains pays ou territoires dans le but de se soustraire à l'impôt.

Charte de l'UE désigne la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne.

Communication de 2009 désigne la Communication de 2009 de la Commission qui fournit des orientations aux Etats membres sur la manière d'appliquer la directive 2004/38/CE.

Directive LCB-FT désigne la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

Directive Omnibus désigne la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2014/65/UE et (UE) 2016/97 en ce qui concerne les règles de l'Union en matière de protection des investisseurs de détail.

Directive Services désigne la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur.

Directive 2004/38 désigne la directive 2004/38/CE 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 Etats membres.

DG FISMA désigne la Direction générale de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux au sein de la Commission européenne.

Nomenclature désigne la Nomenclature du Système Harmonisé de l'Organisation Mondiale des Douanes.

Parties désigne, d'une part, l'Union européenne et, d'autre part, Andorre et Saint-Marin.

Pilier II désigne le deuxième pilier proposé par l'OCDE pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie, adopté par 137 juridictions membres du Cadre inclusif et entériné par les ministres des Finances et dirigeants du G20 en octobre 2021 ; le modèle de Règles du Pilier Deux vise à faire en sorte que les grandes entreprises multinationales paient un impôt minimum sur les bénéfices qu'elles génèrent dans chacune des juridictions où elles exercent des activités.

Protocole Andorre désigne le protocole bilatéral entre l'Union européenne et Andorre précisant la portée des dispositions contenues dans l'Accord d'association entre l'UE et Andorre et Saint-Marin.

Protocole n° 4 désigne le protocole n° 4 de l'Accord concernant les services financiers.

Règlement Interreg désigne le règlement (UE) 2021/1059 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions particulières relatives à l'objectif « *Coopération territoriale européenne* »

(Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur.

Union douanière désigne l'espace physique s'étendant aux territoires des Etats membres de l'Union européenne ainsi qu'à Andorre, Monaco, Saint-Marin et à la Turquie à l'intérieur duquel la circulation des marchandises et des services est, selon l'Etat concerné, complètement ou partiellement exemptée de droits de douane ou d'autres restrictions.

LISTE DES ABREVIATIONS

- ABE** : Autorité Bancaire Européenne
- ACCF** : Association des Cours Constitutionnelles Francophones
- AEMF** : Autorité Européenne des Marchés Financiers
- AES** : Autorité européenne de surveillance
- ALBC** : Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
- BCE** : Banque Centrale Européenne
- BEI** : Banque européenne d'investissement
- BEPS** : Base erosion and profit shifting
- BERD** : Banque européenne pour la reconstruction et le développement
- BOPA** : Bulletin Officiel de la Principauté d'Andorre
- BRRD** : Directive sur le redressement et la résolution des banques
- CA** : Chiffre d'affaires
- CASS** : Caixa Andorrana de Seguretat Social
- CE** : Communauté européenne
- CEE** : Communauté économique européenne
- CJCE** : Cour de justice des Communautés européennes
- CJUE** : Cour de Justice de l'Union européenne
- CRD** : Directive sur l'adéquation des fonds propres
- CPV** : Common Procurement Vocabulary
- CRR** : Règlement sur les exigences de fonds propres
- CRU** : Conseil de résolution unique
- EEE** : Espace économique européen
- ELA** : Emergency liquidity assistance
- EMIR** : Règlement sur l'infrastructure du marché européen
- EUR** : euro ou euros
- FEDA** : Forces Electriques d'Andorre
- FEDER** : Fonds européen de développement régional
- FMI** : Fond Monétaire International

GAFI : Groupe d'action financière

IGI : Impôt général indirect

IOSCO : International Organization of Securities Commissions

IS : Impost de societats

JOCE : Journal Officiel de la Communauté européenne

JOCEE : Journal Officiel de la Communauté économique européenne

JOUE : Journal Officiel de l'Union européenne

LCB-FT : Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

MFF : Multiannual Financial Framework

MiFID II : Directive sur les marchés d'instruments financiers II

MiFIR : Règlement sur les marchés d'instruments financiers

NCD : Norme commune de déclaration

OCDE : Organisation pour la Coopération et le Développement Economique

OLAF : Office européen de lutte anti-fraude

OMC : Organisation Mondiale du Commerce

PEV : Politique européenne de voisinage

PFOF : Payment for order flow

PIB : Produit Intérieur Brut

POCTEFA : Programme européen de coopération transfrontalière

PTOM : Pays ou territoires d'outre-mer

RIS : Retail Investment Strategy

SGD : Systèmes de garantie des dépôts

SUDOE : Programme Interreg VI-B Europe du Sud-Ouest

TEC : Tarif Extérieur Commun

TFUE : Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

UE : Union européenne

ANNEXE 1. LISTE DES ACCORD MAJEURS ENTRE LA PRINCIPAUTE D'ANDORRE ET L'UE

Thème	Titre	Date de signature	Date d'entrée en vigueur	Commentaires
Union douanière	Accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la principauté d'Andorre - Accord entre la Communauté économique européenne et la principauté d'Andorre	28/06/1990	01/07/1991	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 2/91 du Comité Mixte CEE-Andorre relatif aux dispositions législatives, réglementaires et administratives applicables dans la Communauté en matière douanière à adopter par la Principauté d'Andorre	12/07/1991	01/07/1991	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 3/91 du Comité Mix CEE-Andorre qui modifie l'annexe et l'appendice de l'Accord	12/07/1991	01/07/1991	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 4/91 du Comité mixte CEE-Andorre, du 12 juillet 1991, relatif à certaines méthodes de coopération administrative pour l'application de l'accord et à la procédure de réexpédition des marchandises vers la principauté d'Andorre	12/07/1991	01/07/1991	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 5/91 du Comité mixte CEE-Andorre, du 12 juillet 1991, arrêtant les modalités de la mise à la disposition du Trésor andorran des droits à l'importation perçus par la Communauté pour le compte de la principauté d'Andorre	12/07/1991	01/07/1991	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 6/91 du Comité mixte CEE-Andorre, du 12 juillet 1991, relative aux modalités d'application de l'assistance mutuelle prévue à l'article 15 de l'accord entre la Communauté et Andorre	12/07/1991	01/07/1991	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Règlement (CEE) n° 3915/91 du Conseil, du 19 décembre 1991, concernant les modalités d'application de la décision n° 7/91 du comité mixte CEE-Andorre portant dérogation à la définition de produits originaires pour tenir compte de la situation particulière de la principauté d'Andorre en ce qui concerne sa production de certains produits agricoles transformés	31/12/1991	01/07/1991	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex

Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision no 8/91 du comité mixte CEE-Andorre, du 31 décembre 1991, modifiant les montants exprimés en écus figurant à l'article 2 de l'appendice relatif à la définition de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative	31/12/1991	01/07/1991	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 1/95 du Comité mixte CE-Andorre, du 6 novembre 1995, modifiant la décision n° 6/91 relative aux modalités d'application de l'assistance mutuelle prévue à l'article 15 de l'accord entre la Communauté et Andorre	06/11/1995	01/12/1995	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 2/95 du Comité mixte CE-Andorre, du 6 novembre 1995, portant dérogation à la définition de la notion de « produits originaires » pour tenir compte de la situation particulière de l'élevage bovin dans la principauté d'Andorre	06/11/1995	01/12/1995	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 2/96 du Comité mixte CE-Andorre du 1er juillet 1996 relative aux modalités d'application de l'annexe II de l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la principauté d'Andorre	01/07/1996	01/07/1996	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 3/96 du Comité mixte CE-Andorre du 15 juillet 1996 modifiant la décision n° 7/91 portant dérogation à la définition de la notion de « produits originaires » pour tenir compte de la situation particulière de la principauté d'Andorre en ce qui concerne sa production de certains produits agricoles transformés	15/07/1996	15/07/1996	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Union douanière	Protocole à l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la principauté d'Andorre à la suite de l'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne	20/06/1996	31/12/1996	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Union douanière	Protocole sur les questions vétérinaires complémentaire à l'accord sous forme d'échange de notes entre la Principauté d'Andorre et la Communauté économique européenne	15/11/1997	01/03/1998	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 1/98 du Comité mixte CE-Andorre du 20 octobre 1998 modifiant la décision n° 2/96 du Comité mixte CE-Andorre relative aux modalités d'application de l'annexe II de l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la principauté d'Andorre	20/10/1998	01/07/1998	Importations produits textiles Lien andorran BOPA Lien EUR-lex

Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 1/99 du comité mixte CE-Andorre du 6 mai 1999 modifiant l'appendice à l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la principauté d'Andorre	06/05/1999	01/07/1999	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 2/1999 du Comité mixte CE-Andorre, du 22 décembre 1999, relative aux modalités d'application du protocole, signé à Bruxelles le 15 mai 1997, sur les questions vétérinaires complémentaire à l'accord sous forme d'échanges de lettres entre la Communauté économique européenne et la Principauté d'Andorre	22/12/1999	01/01/2000	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 1/2001 du Comité Mixte Andorre-CE qui établit les dispositions d'application du Protocole en matière vétérinaire complémentaire à l'Accord sous forme d'échange de lettres entre la Principauté d'Andorre et la Communauté Économique Européenne, signé à Bruxelles le 15 mai 1997	13/12/2001	01/01/2002	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 1/2003 du Comité mixte CE-Andorre du 3 septembre 2003 en ce qui concerne les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires au bon fonctionnement de l'union douanière	03/09/2003	04/09/2003	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 2/2003 du Comité mixte CE-Andorre du 8 octobre 2003 fixant les dispositions de mise en œuvre du protocole sur les questions vétérinaires complémentaire à l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la Principauté d'Andorre, signé à Bruxelles le 15 mai 1997	08/10/2003	01/11/2003	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Fiscalité	Accord entre la Communauté européenne et la Principauté d'Andorre prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts - Mémoire d'entente	15/11/2004	01/06/2005	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 1/2005 de la Commission mixte CE-AELE «transit commun» du 17 juin 2005 modifiant la convention du 20 mai 1987 relative à un régime de transit commun	10/10/2005	01/11/2005	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Union douanière	Protocole UE/Andorre étendant aux mesures douanières de sécurité l'accord sous forme d'échange de lettres entre la CE et l'Andorre *** Résolution législative du Parlement européen du 23 juin 2011 à l'intention du Conseil sur le projet de décision du Conseil relatif à la conclusion du protocole étendant aux mesures douanières de sécurité l'accord sous forme d'échange de lettres entre la	27/01/2011	29/10/2011	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex

	Communauté économique européenne et la Principauté d'Andorre (17403/2010 – C7-0036/2011 – 2010/0308(NLE))			
Union douanière	Décision n° 1/2012 du Comité mixte UE-Andorre du 25 janvier 2012 établissant la liste des dispositions en matière de sécurité douanière prévue par l'article 12 ter , paragraphe 1, de l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la Principauté d'Andorre	25/01/2012	25/01/2012	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Politique monétaire	Accord monétaire entre la Principauté d'Andorre et l'Union européenne	30/06/2011	01/04/2012	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Décisions du Comité Mixte Andorre-CE	Décision n° 1/2015 du comité mixte UE-Andorre du 11 décembre 2015 remplaçant l'appendice à l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la principauté d'Andorre, relatif à la définition de la notion de «produits originaires» et aux méthodes de coopération administrative	11/12/2015	11/12/2015	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex
Fiscalité	Protocole d'amendement à l'accord entre la Principauté d'Andorre et la Communauté européenne relatif à l'établissement de mesures équivalentes à celles prévues par la directive 2003/48/CE du Conseil relative à la fiscalité des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts	12/02/2016	01/01/2017	Lien andorran BOPA Lien EUR-lex

ANNEXE 2. LISTE DES ACCORD MAJEURS ENTRE LA PRINCIPAUTE D'ANDORRE ET LA FRANCE

Thème	Titre	Date de signature	Date d'entrée en vigueur	Commentaires
Territorialité	Convention de délimitation territoriale, de la Navarre au val d'Andorre	14/04/1862	14/04/1862	Reconnaissance des frontières communes Lien français France Diplomatie
Territorialité	Convention de délimitation territoriale, depuis le Val d'Andorre jusqu'à la Méditerranée	26/05/1866	26/05/1866	Reconnaissance des frontières communes Lien français France Diplomatie
Education	Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre dans le domaine de l'enseignement	19/03/1993	19/04/1993	Reconnaissance réciproque des systèmes d'enseignement / création diplômes communs / formation professionnelles Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Coopération	Traité de bon voisinage, d'amitié et de coopération entre la République française, le Royaume d'Espagne et la Principauté d'Andorre	03/06/1993	01/12/1994	Relations diplomatiques, respect réciproque, possibilité de conclure des accords tripartite. Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Territorialité	Traité entre la République française et la Principauté d'Andorre portant rectification de la frontière	12/09/2000	26/07/2001	Rectification frontière Lien français Assemblée nationale Lien andorran BOPA
Environnement	Arrangement administratif entre le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement de la République française et le ministère de l'Aménagement du Territoire de la Principauté d'Andorre signé en application de l'article 4 du traité du 12 septembre 2000	01/03/2001	26/07/2001	Lien français Légifrance Lien andorran BOPA

Thème	Titre	Date de signature	Date d'entrée en vigueur	Commentaires
Coopération	Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relative à la coopération administrative	14/02/2001	01/04/2003	Coopération administrative : La présente convention détermine les conditions dans lesquelles des magistrats relevant de l'ordre judiciaire français et des fonctionnaires relevant de la fonction publique française (fonction publique de l'Etat) peuvent occuper un emploi public en Andorre. Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Sécurité sociale	Convention de sécurité sociale entre la République française et la Principauté d'Andorre	12/12/2000	01/06/2003	Dispositions relatives à l'assurance vieillesse et survivants, maladie et maternité, assurance invalidité, assurance décès, assurance accidents du travail, prestations familiales Lien français Cleiss Lien andorran BOPA
Circulation des personnes	Convention entre la République française, le Royaume d'Espagne, la Principauté d'Andorre relative entrée, circulation, séjour, établissement de leurs ressortissants	04/12/2002	01/07/2003	Dispositions supprimant toute contrainte dans l'accès à l'enseignement supérieur, l'exercice d'une activité économique et l'accès aux emplois du secteur public. Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Circulation des personnes	Convention entre République française, royaume d'Espagne et Principauté d'Andorre relative à la circulation et au séjour en Andorre des ressortissants États tiers	04/12/2000	01/07/2003	Les Parties contractantes s'engagent à coordonner leur législation sur l'entrée et le séjour des ressortissants des États tiers en tenant notamment compte de leurs intérêts respectifs et de leurs engagements internationaux. Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Circulation des personnes	Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés	11/12/2001	01/03/2004	Les Parties prennent, dans le cadre de la présente Convention, les mesures nécessaires en vue de faciliter et d'accélérer le franchissement de la frontière entre les deux pays. Lien français Légifrance Lien andorran BOPA

Thème	Titre	Date de signature	Date d'entrée en vigueur	Commentaires
Transports et communication	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant les transports routiers internationaux de marchandises	12/12/2000	21/08/2006	Accord entre le Gouvernement de la Principauté d'Andorre et le Gouvernement de la République française relatif au transport international de marchandises par route Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Circulation des personnes	Accord par échange de notes entre le gouvernement de la République française et la Principauté d'Andorre relatif à la reconnaissance et à l'échange des permis de conduire	03/08/2005	01/01/2007	Equivalence permis conduire Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Education	Accord sous forme d'échange de lettres entre la France et l'Andorre relatif à l'équivalence des diplômes d'enseignement professionnel andorran aux brevets d'études professionnelles français des secteurs correspondants et à la reconnaissance de la série artistique et communication du baccalauréat andorran.	22/10/2008	22/10/2008	Reconnaitssances de certains diplômes d'enseignement supérieur andorran. Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Coopération transfrontalière	Protocole d'amendement et d'adhésion de la Principauté d'Andorre au Traité entre le Royaume d'Espagne et la République française relatif à la coopération transfrontalière entre entités territoriales	16/02/2010	01/12/2012	Coopération en matière de contrôle douanier et de gestion de flux transfrontaliers Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Fiscalité	Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu	02/04/2013	01/07/2015	Double imposition/fraude fiscale Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Circulation des personnes	Accord par échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ) à Porta	10/03/2011	01/08/2015	Contrôle douanier Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Education	Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre dans le domaine de l'enseignement	11/07/2013	01/08/2015	Les établissements d'enseignement français dans la Principauté d'Andorre contribuent au développement de l'éducation dans la Principauté, en y assurant un enseignement français de qualité, dans le respect de l'identité andorrane. Lien français Légifrance Lien andorran BOPA

Thème	Titre	Date de signature	Date d'entrée en vigueur	Commentaires
Territorialité	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre portant délimitation de la frontière	06/03/2012	01/09/2015	Délimitation des frontières communes Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Environnement	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la gestion commune de la ressource en eau dans le bassin hydrographique des sources de l'Ariège	06/03/2012	01/09/2015	Gestion conjointe de la ressource en eau du bassin versant des sources de l'Arieja. Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Coopération policière	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière	17/03/2014	01/04/2018	Coopération transfrontalière en matière policière et douanière Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Démocratie locale et coopération transfrontalière	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la coopération technique et à l'assistance mutuelle en matière de sécurité civile et à l'intégration des équipes de secours andorranes dans les équipes de secours françaises lors de leurs interventions hors du territoire français en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents technologiques majeurs	17/03/2014	01/04/2018	Coopération technique et à l'assistance mutuelle en matière de sécurité civile et à l'intégration des équipes de secours andorranes dans les équipes de secours françaises lors de leurs interventions hors du territoire français en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents technologiques majeurs. Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Transport et communication	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la viabilité des routes nationales 20, 320 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane	22/03/2017	01/07/2018	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la gestion commune de la ressource en eau dans le bassin hydrographique des sources de l'Ariège. Lien français Légifrance Lien andorran BOPA
Transport et communication	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la résilience climatique et de la viabilité des routes nationales 116, 20, 320 et 22, liées aux risques naturels entre Prades et la frontière franco-andorrane	06/07/2020	03/02/2021	Amélioration de la viabilité des routes nationales 20, 320 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane. Lien français Légifrance Lien andorran BOPA

Thème	Titre	Date de signature	Date d'entrée en vigueur	Commentaires
Fiscalité	Accord entre le Gouvernement de la principauté d'Andorre et le Gouvernement de la République Française pour l'obtention d'information fiscale	22/09/2009	22/12/210	<p>Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre (« les Parties contractantes ») souhaitent renforcer et faciliter la mise en œuvre des dispositions régissant l'échange de renseignements en matière fiscale.</p> <p>Lien français Légifrance</p> <p>Lien andorran BOPA</p>
Aviation civile	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à l'aviation civile et aux enquêtes sur les accidents et incidents des aéronefs civils survenus dans l'espace aérien ou sur le territoire de la Principauté d'Andorre	21/04/2022	21/04/2022	<p>Sur l'aviation civile et aux enquêtes sur les accidents et incidents des aéronefs civils survenus dans l'espace aérien ou sur le territoire de la Principauté d'Andorre</p> <p>Lien français Légifrance</p> <p>Lien andorran BOPA</p>

ANNEXE 3. AUTRES PRECEDENTS DE DEROGATIONS CONFORMES AU PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION

Le cas de la Confédération Helvétique

- (1) Lors de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la Confédération Helvétique de 1999³⁵⁹, a été instaurée une période transitoire jusqu'à 2007 dans laquelle s'appliquaient des restrictions envers certains pays spécifiques - d'Europe Centrale et de l'Est - en vue d'éviter qu'ils bénéficient de la libre circulation et notamment de l'accès à l'emploi dans la perspective du grand élargissement de l'UE en 2004. Entre 5 et 12 ans après l'entrée en vigueur de l'accord, la libre circulation des personnes était assortie d'une clause de sauvegarde, qui s'applique si un seuil de nouveaux migrants était atteint.
- (2) Ces restrictions incluent le contrôle préalable des salaires et des conditions de travail, et reposent sur des limitations quantitatives pour les séjours dépassant une durée déterminée, telles que formulées à l'article 10 de l'accord :

« 1. La Suisse peut maintenir jusqu'au 31 mai 2007 des limites quantitatives concernant l'accès des travailleurs salariés occupant un emploi en Suisse et des indépendants, qui sont ressortissants de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Hongrie, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque pour les deux catégories de séjour suivants : pour une durée supérieure à quatre mois et inférieure à une année et pour une durée égale ou supérieure à une année. Les séjours inférieurs à quatre mois ne sont pas limités.

[...]

*4. Nonobstant les dispositions du paragraphe 3, les modalités suivantes sont convenues entre les parties contractantes : Si après cinq ans et jusqu'à 12 années après l'entrée en vigueur de l'accord, pour une année donnée, le nombre de nouveaux titres de séjour d'une des catégories visées au paragraphe 1 délivrés à des travailleurs salariés et indépendants de la Communauté européenne est supérieur à la moyenne des trois années précédentes **de plus de 10 %**, la Suisse peut, unilatéralement, pour l'année suivante, limiter le nombre de nouveaux titres de séjour de cette catégorie pour des travailleurs salariés et indépendants de la Communauté européenne à la moyenne des trois années précédentes plus 5 %. L'année suivante le nombre peut être limité au même niveau.*

*Nonobstant les dispositions de l'alinéa précédent, le nombre de **nouveaux** titres de séjour délivrés à des travailleurs salariés ou indépendants de la Communauté européenne **ne peut pas être limité à moins de 15 000 par année** pour les nouveaux titres de séjour d'une durée égale ou supérieure à une année et à 115 500 par année pour les titres de séjour d'une durée supérieure à quatre mois et inférieure à une année.*

[...]

*7. **Aucune** limitation quantitative n'est applicable aux travailleurs frontaliers.* » (soulignements et surlignements ajoutés)

³⁵⁹ Accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, JOUE L 114 du 30.4.2002, p. 6, ([lien](#)).

- (3) Chaque accord est spécifique et ce qui est traité ici n'est pas le risque de dilution de l'identité suisse, ni l'impact de la libre circulation des travailleurs en tant que tel. Les restrictions visent ici un sujet particulier auquel les Etats membres de l'UE lors de la signature de l'accord souscrivaient et pour lequel ils ont parfois demandé leurs propres clauses de sauvegarde : contrôler l'impact du grand élargissement aux Etats d'Europe centrale et orientale en 2004 sur les migrations internes et le marché de l'emploi, compte tenu de l'écart de niveau de vie et de charges au moment de leur entrée dans l'UE.
- (4) Pour atteindre cet objectif précis, on retrouve dans une certaine mesure les ingrédients (et les limites) des dérogations accordées au Liechtenstein : une durée limitée, une absence de discrimination (au-delà de celle entre Etats membres et pays en voie d'adhésion), une logique de quotas. Enfin et surtout il s'agit de restrictions temporaires (2007, c'est en réalité 3 ans après leur adhésion) et à nouveau « dynamiques ». La Suisse ne peut faire usage de ces restrictions qu'en cas de hausse supérieure à 10% du nombre de ressortissants de l'UE bénéficiant d'un titre de séjour, et de fait on interdit à la Suisse de plafonner la hausse de cette migration à un rythme inférieur à + 5% et dans le respect d'un volume annuel minimum prédéfini. Aucune restriction ne s'applique aux transfrontaliers. Ce n'est pas un contrôle des frontières, c'est une régulation de la hausse du trafic.

Le cas des Îles Åland

- (5) Les Îles Åland sont un archipel, considéré comme une province autonome de la Finlande depuis la Loi sur l'Autonomie de 1920, dotée d'un gouvernement autonome, d'un parlement local et d'une administration propre.
- (6) Au titre du protocole n°2 de l'accord d'adhésion de la Finlande à l'Union européenne en 1995³⁶⁰, les Îles Åland bénéficient d'un régime d'exception au sein de l'Union européenne basé sur la nationalité, tel qu'énoncé aux articles suivants :

« Compte tenu du statut spécial dont jouissent les îles Åland en vertu du droit international, les traités sur lesquels est fondée l'Union européenne s'appliquent aux îles Åland avec les dérogations suivantes :

Article premier

Les dispositions du traité CE n'excluent pas l'application des dispositions en vigueur le 1er janvier 1994 dans les îles Åland en ce qui concerne :

- les restrictions imposées, sur une base non discriminatoire, au droit des personnes physiques qui n'ont pas la « hembygdsraett/kotiseutuoikeus » (citoyenneté régionale) des îles Åland ainsi qu'à celui des personnes morales d'acquérir et de détenir des biens immobiliers dans les îles Åland sans la permission des autorités compétentes de ces îles;*
- les restrictions imposées, sur une base non discriminatoire, au droit d'établissement et au droit de prestation de services visant les personnes physiques qui n'ont pas la « hembygdsraett/kotiseutuoikeus » (citoyenneté régionale) des îles Åland ou les personnes morales, si elles n'ont pas la permission des autorités compétentes de ces îles.*

Article 2

- a) Le territoire des îles Åland - considéré comme territoire tiers [...], et comme territoire national*

³⁶⁰ Acte relatif aux conditions d'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, Protocole no 2 - sur les îles Åland. JO C 241 du 29 août 1994, p. 352, ([lien](#)).

exclu du champ d'application des directives relatives à l'harmonisation des droits d'accise [...] - est exclu du champ d'application territoriale des dispositions communautaires en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accise et aux autres formes de fiscalité indirecte. Cette dérogation ne peut avoir aucun effet sur les ressources propres de la Communauté. [...]

Article 3

La République de Finlande garantit que le même traitement sera réservé à toutes les personnes physiques et morales des États membres dans les îles Åland. » (soulignement et surlignement ajoutés)

- (7) En outre, il est intéressant de noter que la nationalité est une condition non seulement de l'accès au logement, mais aussi de sa possession, conformément à la section 8 de la Loi sur l'Autonomie des Îles Åland³⁶¹ : « *La personne qui perd la citoyenneté finlandaise perd également le droit de domicile* ». Inversement, une personne qui résiderait plus de cinq ans en dehors de l'archipel perd alors sa nationalité Ålandaise, selon cette même section.
- (8) À ce titre, la citoyenneté Ålandaise est accordée selon des critères très spécifiques, tels qu'énoncés à la section 7 de la Loi sur l'Autonomie des Îles Åland :
- « *Le gouvernement d'Åland est habilité à accorder le droit de domicile. (30 janvier 2004/68) Sauf s'il existe des raisons convaincantes de ne pas accorder le droit de domicile, celui-ci est accordé sur demande à un citoyen finlandais :*
- 1) *qui a établi sa résidence dans les îles Åland ;*
 - 2) *qui a résidé de manière ininterrompue dans les îles Åland pendant au moins cinq ans; et*
 - 3) *qui a une connaissance satisfaisante de la langue suédoise. Pour une raison particulière, le droit de domicile peut également être accordé à une personne qui ne remplit pas les conditions du paragraphe 2, alinéas 2 et 3, sous réserve des dispositions d'une loi d'Åland.* »
- (9) Il est toutefois intéressant de relever que, selon la section 24 de la Loi sur l'Autonomie des Îles Åland³⁶², « *Un citoyen de Finlande, d'Islande, de Norvège, de Suède ou du Danemark peut être employé comme fonctionnaire des îles Åland ou d'une municipalité des îles Åland. L'emploi d'autres étrangers pour ce type de service est régi par une loi des îles Åland. Seul un citoyen finlandais peut être employé dans les forces de police.* »
- (10) À partir du présent protocole et de la constitution Ålandaise, on peut voir qu'il existe une exception au droit de l'UE en matière d'accès au logement et à l'emploi au titre de la citoyenneté régionale. Mais le prix à payer pour justifier cette discrimination est double : d'une part, la discrimination s'applique à rebours puisque perdre la nationalité finlandaise, et même quitter la région pour une certaine période, suffisent à faire perdre le droit à la citoyenneté régionale et à la priorité qui en découle. D'autre part, les restrictions s'appliquent sans discrimination entre citoyens de l'UE.

³⁶¹ Act on the Autonomy of Åland, 16 août 1991, 1991/1144, ([lien](#)), traduction libre.

³⁶² Act on the Autonomy of Åland, 16 août 1991, 1991/1144, ([lien](#)), traduction libre.

- (11) En réalité, ces restrictions protègent un ancrage territorial. Vivre et travailler au pays, à la condition de quasiment ne jamais en sortir.

Le cas du Danemark

- (12) Dans le cas du Danemark, il s'agit cette fois d'une exception aux dispositifs du droit de l'Union pour un Etat membre dans le cas de l'accès à l'acquisition d'une résidence secondaire.
- (13) Celle-ci s'applique aux seules résidences secondaires, au titre du protocole n°32³⁶³ du traité de Lisbonne, qui établit que « *Nonobstant les dispositions des traités, le Danemark peut maintenir sa législation en vigueur en matière d'acquisition de résidences secondaires* » (soulignement ajouté).
- (14) Pour cela, la législation danoise établit qu'il faut soit avoir une résidence permanente au Danemark, soit avoir vécu au Danemark pendant une période consécutive de cinq ans, conformément au premier paragraphe de la loi sur l'acquisition de biens immobiliers³⁶⁴. L'autorisation est obtenue auprès du ministère danois de la justice.
- (15) Une fois encore, la mesure exclut toute discrimination fondée sur la nationalité : l'Agence Danoise des Affaires Civiles précise même que « *Les règles d'acquisition s'appliquent indépendamment de la nationalité, c'est-à-dire que l'acheteur soit un citoyen danois, norvégien, grec ou chinois, par exemple* »³⁶⁵.
- (16) Dans le cas des résidences principales, « *les citoyens de l'UE et de l'EEE peuvent généralement acheter une résidence à l'année au Danemark sans autorisation de l'Agence danoise des affaires civiles. Les citoyens de l'UE et de l'EEE doivent en revanche soumettre une déclaration au registre foncier danois* »³⁶⁶.
- (17) Ces législations, justifiées par le fait de pouvoir fournir des logements disponibles et abordables pour tous les Danois en favorisant l'utilisation de l'immobilier comme résidence principale, sont ainsi peu ou pas restrictives s'agissant du droit à résidence et à la résidence principale, et dans tous les cas, non-discriminatoires.

³⁶³ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Protocole (n 32) sur l'acquisition de biens immobiliers au Danemark, JOUE C 202 du 7.6.2016, ([lien](#)).

³⁶⁴ Ministère de la Justice Danoise, Loi sur l'acquisition, LBK n° 265 du 21/03/2014, ([lien](#)).

³⁶⁵ Ministère de la Justice Danoise, Demande d'acquisition d'une résidence secondaire, ([lien](#)), traduction libre.

³⁶⁶ Ministère de la Justice Danoise, Acquisition de biens immobiliers, ([lien](#)), traduction libre.

ANNEXE 4. DIRECTIVE LCB-FT

La Directive LCB-FT peuvent être résumées comme suit :

- **Champ d'application (article 2)** : La Directive LCB-FT s'applique à un large éventail d'entités, y compris les établissements de crédit, les établissements financiers, les prestataires de services aux sociétés et fiducies, et les prestataires de services de dépôt de monnaies virtuelles.
- **Approche fondée sur les risques (articles 6 à 9)** : La directive introduit une approche fondée sur les risques pour l'adoption de mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elle exige des États membres et des entités soumises à l'obligation d'évaluer les risques auxquels ils sont confrontés et de prendre les mesures appropriées pour atténuer ces risques. À cet égard, l'article 2 de la Directive LCB-FT exige également que le champ d'application de la directive, tel que mis en œuvre dans le droit national, s'étende à toutes les catégories de professions et d'entreprises qui exercent des activités particulièrement susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.
- **Devoir de vigilance à l'égard de la clientèle (articles 10 à 29)** : La directive anti-blanchiment prévoit le renforcement du devoir de vigilance à l'égard de la clientèle, qui oblige les institutions financières et les autres entités désignées à obtenir des informations sur leurs clients et les bénéficiaires effectifs des personnes morales, fiducies, sociétés, fondations et autres constructions juridiques similaires (c'est-à-dire la « *Know Your Customer* »). En outre, les entités obligées sont tenues de vérifier l'identité du client ou du bénéficiaire effectif final sur la base de documents, de données ou d'informations obtenus auprès d'une source fiable et indépendante. Une diligence accrue est requise pour les clients ou les transactions présentant un risque plus élevé.
- **Informations sur les bénéficiaires effectifs et registre UBO (articles 30 à 31 bis)** : Les États membres sont tenus d'établir des registres des bénéficiaires effectifs pour les personnes morales, afin de garantir la transparence sur les personnes physiques qui possèdent ou contrôlent en dernier ressort les sociétés. À cet effet, la Directive LCB-FT prévoit également que les sociétés et autres entités juridiques constituées sur leur territoire sont tenues d'obtenir et de conserver des informations adéquates, exactes et à jour sur leurs bénéficiaires effectifs, y compris les détails des intérêts détenus.
- **Cellules de renseignement financier (CRF, article 32)** : Les États membres doivent mettre en place une CRF indépendante et autonome ayant le pouvoir d'analyser, de demander et de diffuser des informations relatives aux transactions suspectes. Ils sont tenus de fournir des ressources adéquates à leurs CRF et de garantir l'accès aux informations nécessaires. Les CRF ont le pouvoir de prendre des mesures d'urgence, de suspendre des transactions et de mener des analyses opérationnelles et stratégiques. En outre, les CRF peuvent demander, obtenir et utiliser des informations provenant d'entités soumises à l'obligation de déclaration, même en l'absence de rapports préalables.
- **Mécanismes automatisés centralisés (article 32 bis)** : Les États membres sont tenus de mettre en place des mécanismes automatisés centralisés pour l'identification des titulaires de comptes bancaires et de comptes de paiement ainsi que des coffres forts détenus par les établissements de crédit. Ce mécanisme doit être immédiatement et directement accessible par les CRF nationales afin d'améliorer la capacité à tracer et à prévenir les activités de blanchiment de capitaux.
- **Déclaration des transactions suspectes (articles 33 à 35)** : Les institutions financières et les autres entités soumises à l'obligation de déclaration sont tenues d'examiner de plus près les transactions

complexes, importantes ou inhabituellement structurées. Elles doivent déclarer aux CRF, de leur propre initiative, toutes les transactions suspectes (tentatives) dont elles savent ou soupçonnent qu'elles sont liées au produit d'une activité criminelle ou au financement du terrorisme, et fournir aux CRF toutes les informations nécessaires. Il est interdit aux entités obligées d'effectuer les transactions suspectes tant qu'elles n'ont pas informé la CRF et qu'elles ne se sont pas conformées à toutes les instructions reçues de la CRF.

- **Conservation des documents (article 40)** : Les entités assujetties doivent conserver des documents et des informations spécifiques dans le but de prévenir, de détecter et d'enquêter sur d'éventuels cas de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Il s'agit notamment des documents relatifs au devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et des relevés de transactions, conservés pendant une période de cinq ans à compter de la conclusion d'une relation d'affaires ou d'une transaction occasionnelle. Après cette période de conservation initiale, les entités soumises à l'obligation doivent supprimer les données à caractère personnel, à moins que le droit national n'en dispose autrement.
- **Contrôles internes (articles 45 et 46)** : Les institutions financières et les autres entités soumises à obligation doivent mettre en œuvre des politiques et des procédures internes pour le partage d'informations au sein du groupe à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En outre, elles doivent prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que leurs employés sont conscients des dispositions de la Directive LCB-FT, telles que des programmes de formation continue.
- **Renforcement de la coopération et de l'échange d'informations (articles 49 à 57 ter)** : La directive impose aux États membres de mettre en œuvre les mécanismes nécessaires pour assurer la coopération et l'échange d'informations entre toutes les autorités compétentes impliquées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (telles que les CRF, les autorités fiscales, les services répressifs, etc.), tant au niveau national qu'entre les États membres de l'UE.
- **Pénalités et sanctions (articles 58 à 62)** : Les États membres sont tenus d'établir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de violation des obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, afin de garantir le respect des interdictions et des obligations. Il peut s'agir de sanctions financières et, dans certains cas, de sanctions pénales.

ANNEXE 5. REGLEMENTATION PRUDENTIELLE FINANCIERE**PART I****Directive sur l'adéquation des fonds propres :**

Voici un aperçu des principaux aspects de la directive sur l'adéquation des fonds propres :

- **Proportionnalité** : De nombreuses dispositions de la CRD sont soumises au principe de proportionnalité, qui exige que la taille, l'importance systémique, la nature, l'échelle et la complexité des activités de l'établissement concerné soient prises en compte.
- **Exigences en matière d'adéquation des fonds propres (articles 128 à 142)** : La CRD décrit les exigences minimales de fonds propres que les institutions financières doivent maintenir, qui consistent en de multiples volants de fonds propres en plus des fonds propres de catégorie 1 (tels que le volant de conservation des fonds propres, le volant de fonds propres contra-cyclique et le volant de ratio de levier). La CRD définit en outre la base permettant de déterminer quand un tel volant doit être adopté et comment il doit être calculé. Elle adopte une approche fondée sur le risque pour les exigences de fonds propres, en tenant compte du risque de crédit, du risque de marché, du risque opérationnel et d'autres expositions au risque. Le cadre attribue des pondérations de risque différentes aux divers actifs et activités, reflétant leur niveau de risque.
- **Exigence de couverture des besoins de liquidité (article 86)** : La CRD contient des dispositions relatives à la gestion du risque de liquidité, exigeant des établissements qu'ils maintiennent des réserves de liquidité adéquates pour faire face à des scénarios de crise à court et à long terme.
- **Systèmes de gestion des risques (articles 76 à 87)** : L'organe de direction des banques doit approuver et revoir périodiquement les stratégies et les politiques d'acceptation, de gestion, de suivi et d'atténuation des risques auxquels la banque est ou pourrait être exposée, tels que le risque de crédit, le risque de liquidité, le risque de concentration, le risque opérationnel, le risque de marché, etc. Elle exige des établissements qu'ils mettent en place des stratégies, des politiques, des processus et des systèmes pour l'identification, la mesure, la gestion et le suivi de ces risques, afin de s'assurer qu'ils maintiennent des niveaux de fonds propres adéquats.
- **Gouvernance (articles 88 - 91)** : Les États membres exigent que l'organe de direction définisse, supervise et rende compte de la mise en œuvre des dispositifs de gouvernance qui garantissent une gestion efficace et prudente de la banque. Globalement, l'organe de direction d'une banque est tenu de superviser et d'approuver : (i) les objectifs stratégiques, la stratégie en matière de risques et la gouvernance interne, (ii) l'intégrité de la comptabilité et de l'information financière, (iii) le processus de divulgation et de communication et (iv) la supervision effective de la direction générale.
- **Politiques de rémunération (articles 92 à 96)** : La CRD contient des dispositions sur les politiques de rémunération afin de garantir que les pratiques de rémunération au sein des institutions financières sont cohérentes avec une gestion saine des risques et n'encouragent pas une prise de risque excessive.
- **Processus de contrôle et d'évaluation prudentiels (articles 97 à 101)** : La CRD introduit un cadre de surveillance qui exige des autorités compétentes qu'elles évaluent périodiquement le respect des exigences de la CRD et qu'elles effectuent un suivi continu de la santé financière globale des établissements. En particulier, les établissements de crédit seront évalués sur la base de tests de

résistance afin d'apprécier la capacité de résistance des banques dans des conditions économiques défavorables, ce qui permet à l'autorité compétente d'identifier et de traiter les faiblesses potentielles de la gestion des risques et de l'adéquation des fonds propres d'un établissement.

- **Mesures et pouvoirs de surveillance (articles 102 à 107)** : L'autorité nationale compétente est chargée de prendre les mesures nécessaires pour remédier (préventivement) au manquement (potentiel) d'une banque à se conformer aux exigences de la CRD. En particulier, l'autorité compétente doit être dotée des pouvoirs de surveillance requis en vertu du droit national pour faire respecter la CRD, notamment les dispositions relatives aux fonds propres et aux exigences de liquidité.

PART II

Règlement sur les exigences de fonds propres

Les principaux aspects du CRR peuvent être résumés comme suit :

- **Normes d'adéquation des fonds propres (articles 25 à 88)** : Le CRR établit des exigences détaillées concernant la qualification, la composition et le calcul des fonds propres que les institutions financières doivent conserver. Il établit une distinction entre les différents niveaux de fonds propres, tels que les fonds propres de catégorie 1 (CET1), les fonds propres additionnels de catégorie 1 (AT1) et les fonds propres de catégorie 2, et définit les exigences relatives aux instruments de fonds propres qui peuvent être classés dans chaque niveau de fonds propres. En outre, le CRR définit les filtres prudentiels et les ajustements qui doivent être appliqués lors de la composition et du calcul des fonds propres.
- **Exigences de fonds propres (articles 92 à 386)** : Le règlement prescrit les seuils et ratios minimaux de fonds propres pour chaque niveau afin de garantir que les établissements disposent d'un montant adéquat de fonds propres. Comme la CRD, le CRR adopte une approche fondée sur le risque pour déterminer les exigences de fonds propres, notamment pour le risque de crédit, le risque opérationnel et le risque de marché. Il attribue des filtres prudentiels et des pondérations de risque spécifiques à différentes catégories d'actifs, reflétant les différents degrés de risque associés à chacune d'entre elles, ainsi que la manière dont l'exposition et la pondération de risque des actifs doivent être calculées. Cette approche garantit que les établissements conservent des fonds propres proportionnels à leur exposition au risque.
- **Exigences de liquidité (articles 411 à 428)** : Le règlement comprend des dispositions relatives à la gestion du risque de liquidité, spécifiant le ratio de couverture des liquidités (LCR) et le ratio de financement stable net (NSFR). Ces exigences garantissent que les établissements conservent suffisamment d'actifs liquides pour couvrir leurs obligations à court et à long terme, ce qui favorise la résilience globale de la liquidité.
- **Ratio de levier (Articles 429 - 430)** : Le CRR introduit un ratio de levier, une mesure non basée sur le risque conçue pour limiter l'ampleur de l'effet de levier sur les fonds propres d'une institution financière. Ce ratio est calculé en divisant les fonds propres de catégorie 1 de l'institution par la moyenne de ses actifs totaux consolidés.
- **Exigences en matière de publication d'information (articles 431 à 455)** : Le CRR impose la transparence par le biais d'obligations d'information concernant le respect des exigences prévues par le CRR. Les institutions financières sont tenues de publier certaines informations sur leur exposition aux risques, l'adéquation de leurs fonds propres et leurs pratiques de gestion des risques (y compris

la rémunération). Cela favorise la discipline du marché et permet aux parties prenantes de prendre des décisions en connaissance de cause.

PART III

Directive sur le redressement et la résolution des défaillances bancaires

Les principaux aspects de la BRRD peuvent être résumés comme suit

- **Mesures d'intervention précoce et plan de redressement (articles 4 à 30)** : La directive BRRD exige des autorités compétentes qu'elles interviennent à un stade précoce lorsqu'une banque est en détresse financière afin d'éviter une faillite bancaire et/ou d'atténuer l'impact sur le marché financier au sens large. Pour soutenir cette intervention précoce, les établissements sont tenus d'élaborer des plans de redressement décrivant les mesures à prendre pour rétablir leur situation financière à la suite d'une détérioration significative de leur situation financière.
- **Autorités de résolution et pouvoirs (articles 31 à 36)** : La directive impose aux États membres de mettre en place des autorités de résolution dotées de pouvoirs spécifiques pour résoudre les défaillances bancaires de manière ordonnée. Ces autorités sont habilitées à utiliser des outils de résolution, tels que les pouvoirs de renflouement, les outils de vente d'activités et les institutions relais, afin d'atténuer l'impact de la faillite d'une banque sur le système financier.
- **Instrument de résolution (articles 37 à 55)** : La BRRD introduit divers outils de résolution à utiliser par les autorités de résolution, notamment :
 - Renflouement interne: Le pouvoir de déprécier ou de convertir des dettes en capitaux propres pour recapitaliser une institution défaillante.
 - Cession des activités de l'établissement : Transfert d'une partie ou de la totalité des actifs et des passifs de l'institution défaillante à une tierce partie.
 - Recours à un établissements-relais : Mise en place d'une institution temporaire pour gérer les fonctions critiques pendant que l'institution défaillante est résolue.
 - Séparation des actifs : Le pouvoir de transférer les actifs, les droits ou les passifs d'un établissement en cours de résolution ou d'un établissement-relais à un ou plusieurs véhicules de gestion d'actifs.
- **Exigence minimale concernant les fonds propres et les engagements éligibles (articles 45 à 45quaterdecies)** : La BRRD précise le montant minimum de fonds propres et d'engagements éligibles que les banques doivent conserver pour faciliter une résolution efficace. Ces exigences minimales visent à garantir que les banques disposent de suffisamment d'engagements éligibles pouvant être renfloués en cas de besoin.
- **Instruments de stabilisation financière de l'État (articles 56 à 58)** : Dans certains cas, les États membres peuvent apporter un soutien financier public extraordinaire au moyen d'outils de stabilisation financière supplémentaires en intervenant directement pour éviter la liquidation d'un établissement de crédit. Les outils de stabilisation financière sont (i) soit un instrument de soutien public en fonds propres, qui implique la recapitalisation de la banque, soit (ii) un instrument de placement temporaire en propriété publique, qui transfère temporairement la propriété à l'État (i.e. une personne agréée par l'État membre ou une entreprise entièrement détenue par l'État membre).

- **Collèges d'autorités de résolution (articles 88 à 95)** : Les autorités de résolution mettent en place des collèges de résolution pour les différentes banques, réunissant les autorités compétentes impliquées dans le processus de résolution. Ces collèges renforcent la coordination et l'échange d'informations entre les autorités.

ANNEXE 6. MIFID II

Les principaux aspects de la protection des investisseurs et les obligations imposées aux entreprises d'investissement en vertu de MiFID II peuvent être résumés comme suit :

- **Classification des clients** : MiFID II classe les clients en trois catégories : les clients de détail, les clients professionnels et les contreparties éligibles. Le niveau de protection varie pour chaque catégorie, les normes de protection étant plus élevées pour les clients de détail.
- **Adéquation et caractère approprié** : Les entreprises d'investissement sont tenues d'évaluer l'adéquation des produits d'investissement à leurs clients, en tenant compte de leurs connaissances, de leur expérience et de leur tolérance au risque. Pour les services non conseillés, l'adéquation d'un produit doit être évaluée.
- **Gouvernance des produits** : Les entreprises d'investissement qui répondent à la définition de fabricant ou de distributeur sont tenues d'établir et de mettre en œuvre des dispositifs de gouvernance des produits pour s'assurer que les instruments financiers sont conçus, distribués et vendus dans le meilleur intérêt des clients. En particulier, elles doivent identifier le marché cible approprié du produit financier et prendre en compte les besoins spécifiques du marché cible lorsqu'elles "fabriquent" des produits financiers.
- **Information et transparence** : Les entreprises d'investissement doivent fournir à leurs clients des informations claires et complètes sur les instruments financiers et les services proposés. Cela inclut la divulgation des coûts, des frais et des risques associés. Les entreprises sont également tenues de fournir des rapports périodiques sur le portefeuille du client.
- **Meilleure exécution** : Les entreprises d'investissement doivent prendre toutes les mesures raisonnables pour obtenir la meilleure exécution possible des ordres de leurs clients. Il s'agit d'obtenir le meilleur résultat possible pour les clients, en tenant compte de facteurs tels que le prix, le coût, la rapidité et la probabilité d'exécution. Les entreprises d'investissement doivent gérer et divulguer les conflits d'intérêts afin de garantir un traitement équitable des clients.
- **Protection des actifs des clients** : Les entreprises d'investissement qui détiennent des fonds ou des titres de clients doivent les séparer de leurs propres actifs. Cette séparation vise à protéger les actifs des clients en cas d'insolvabilité de l'entreprise.
- **Traitement des plaintes** : Les entreprises d'investissement doivent mettre en place des procédures efficaces de traitement des réclamations des clients et sont tenues de fournir à ces derniers des informations sur leur processus de traitement des réclamations.
- **Enregistrement et rapports** : MiFID II impose l'enregistrement et l'archivage de toutes les communications et transactions liées aux ordres des clients. Cela contribue à la transparence et permet aux régulateurs de surveiller et d'enquêter sur les activités du marché.

En outre, MIFID II introduit également des règles de marché qui affectent les activités des entreprises d'investissement et nécessite également des ajustements organisationnels :

- **Systèmes et contrôles de gestion des risques** : Les entreprises d'investissement doivent mettre en place et maintenir des dispositifs de gouvernance sains, y compris des processus efficaces de gestion des risques

- **Transparence pré- et post-négociation** : Obligations de transparence accrues, y compris les rapports pré- et post-négociation. Cet aspect est développé dans la directive sur le marché des instruments financiers, qui est actuellement en cours de modification.
- **Obligation de négociation sur un lieu de négociation** : Les entreprises d'investissement sont tenues de négocier les actions admises à la négociation sur un marché réglementé sur un marché réglementé, un MTF, un internalisateur systématique ou une plate-forme de négociation équivalente d'un pays tiers.
- **Obligations de compensation obligatoire** : L'obligation de compenser de manière centralisée certaines catégories de contrats de produits dérivés de gré à gré (OTC) par l'intermédiaire de contreparties centrales de compensation (CCP).
- **Accès aux infrastructures de marché** : Certains fournisseurs d'infrastructures de marché sont tenus d'offrir un accès non discriminatoire et transparent aux participants au marché.
- **Trading algorithmique et trading à haute fréquence** : Exigences spécifiques pour les entreprises qui s'engagent dans des activités de trading algorithmique et à haute fréquence.
- **Prévention des abus de marché** : Mesures visant à prévenir les abus de marché, y compris la détection et la déclaration des transactions suspectes.
- **Externalisation** : Des règles plus strictes sur les accords d'externalisation, exigeant des entreprises qu'elles maintiennent un contrôle et une surveillance sur les fonctions externalisées.

ANNEXE 7. COMPARATIF DES EFFETS DE L'ACCORD EN MATIERE D'IMPORT/EXPORT

IMPORTATIONS / EXPORTATIONS SANS L'ACCORD D'ASSOCIATION	IMPORTATIONS / EXPORTATIONS AVEC L'ACCORD D'ASSOCIATION
Les relations commerciales entre Andorre et l'Union européenne sont régies par l'Accord commercial conclu en 1990.	Les relations commerciales entre Andorre et l'Union européenne seraient régies par l'Accord d'association.
Andorre fait partie de l'Union douanière pour ce qui concerne les produits visés par les chapitres 25 à 97 de la Nomenclature du Système Harmonisé de l'Organisation mondiale des douanes (essentiel des produits non-alimentaires).	Andorre serait incluse dans l'Union douanière et le marché intérieur européen pour ce qui concerne également les produits visés par les chapitres 1 à 24 de la Nomenclature du Système Harmonisé de l'Organisation mondiale des douanes (essentiel des produits alimentaires).
Des droits de douane peuvent s'appliquer aux produits visés par les chapitres 1 à 24 de la Nomenclature du Système Harmonisé de l'Organisation mondiale des douanes (essentiel des produits alimentaires). En principe, aucun droit de douane ne s'applique aux produits mentionnés par les chapitres 25 à 97 de la Nomenclature du Système Harmonisé de l'Organisation mondiale des douanes (essentiel des produits non-alimentaires).	En principe, aucun droit de douane ne s'appliquerait sur les produits échangés entre Andorre et l'Union européenne. Néanmoins, un régime spécifique est prévu pour les produits du tabac. Pendant trente (30) ans, les droits de douane seraient progressivement éliminés mais l'Etat andorran devrait compenser la baisse de ces droits de douane avec « d'autres recettes adéquates » (probablement de nature fiscale).
L'exportation des marchandises depuis Andorre vers le territoire de l'Union européenne suppose la conformité des marchandises andorranes aux règles et standards européens.	L'exportation des marchandises depuis Andorre vers le territoire de l'Union européenne serait toujours subordonnée à la conformité des marchandises andorranes aux règles et standards européens. Aucun droit automatique de conformité ne descendrait de l'Accord d'association.
L'exportation de marchandises vers le territoire de l'Union européenne suppose l'obtention préalable d'un numéro EORI par l'opérateur économique andorran concerné.	L'exportation de marchandises vers le territoire de l'Union européenne supposerait toujours l'obtention préalable d'un numéro EORI par l'opérateur économique andorran concerné.
Les Etats membres de l'UE conservent le droit de récupérer la Taxe sur la Valeur Ajoutée sur tout type de produit.	En tout état de cause, les Etats membres de l'UE conserveraient le droit de récupérer la Taxe sur la Valeur Ajoutée sur les marchandises échangées.
Les personnes physiques et morales andorranes ne peuvent pas obtenir un numéro de TVA intra-communautaire.	Les personnes physiques et morales andorranes ne pourraient toujours pas obtenir un numéro de TVA intra-communautaire.
