

COM(2025) 399 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024/2025

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 03 septembre 2025

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 03 septembre 2025

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la signature, au nom de l'Union, du protocole de modification de l'accord entre l'Union européenne et la République de Saint-Marin sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international

E 19900

**Bruxelles, le 17 juillet 2025
(OR. en)**

11763/25

**Dossier interinstitutionnel:
2025/0216 (NLE)**

**FISC 190
ECOFIN 1027
SM 6**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	17 juillet 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 399 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la signature, au nom de l'Union, du protocole de modification de l'accord entre l'Union européenne et la République de Saint-Marin sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 399 final.

p.j.: COM(2025) 399 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.7.2025
COM(2025) 399 final

2025/0216 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la signature, au nom de l'Union, du protocole de modification de l'accord
entre l'Union européenne et la République de Saint-Marin sur l'échange automatique
d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des
obligations fiscales au niveau international**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La présente proposition concerne la signature du protocole de modification de l'accord entre l'Union européenne et la République de Saint-Marin (ci-après dénommée «Saint-Marin») sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international¹ (ci-après dénommé «accord»).

L'accord constitue la base juridique de l'échange automatique réciproque d'informations relatives aux comptes financiers entre les 27 États membres de l'Union et Saint-Marin conformément à la norme commune de déclaration (ci-après dénommée «NCD») élaborée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cette même norme est mise en œuvre au sein de l'Union européenne dans le cadre de la directive 2014/107/UE² du Conseil (DAC2 – première modification de la directive 2011/16/UE³ relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal – DAC).

Des modifications importantes apportées à la NCD ont été approuvées au niveau international le 26 août 2022⁴ et seront appliquées à partir du 1^{er} janvier 2026. La directive (UE) 2023/2226 du Conseil⁵ (DAC8) a déjà mis en œuvre ces changements au sein de l'Union européenne et s'appliquera également à partir du 1^{er} janvier 2026.

Ces modifications élargissent le champ d'application de la NCD afin de couvrir certains produits de monnaie électronique et les Monnaies numériques de Banque centrale. Elles permettent également d'améliorer les procédures de diligence raisonnable et les obligations déclaratives, en vue d'accroître la facilité d'utilisation des informations relevant de la norme commune de déclaration pour les administrations fiscales et de réduire les charges pour les Institutions financières, lorsque cela est possible.

Afin de garantir que l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers entre les États membres de l'Union et Saint-Marin soit aligné sur la NCD actualisée à partir du 1^{er} janvier 2026 et se poursuive dans le respect de celle-ci, il était nécessaire de négocier et d'approuver les modifications correspondantes à apporter à l'accord.

En mai 2018, le règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données, RGPD)⁶ est entré en application.

Afin que l'accord tienne compte de ces mises à jour, il a été nécessaire de supprimer les références à la directive 95/46/CE abrogée et de remplacer ces références par des références au règlement (UE) 2016/679. Dans le même temps, les références à la législation nationale de Saint-Marin en matière de protection des données ont également été mises à jour. Enfin,

¹ JO L 381 du 28.12.2004, p. 33.

² JO L 359 du 16.12.2014, p. 1.

³ JO L 64 du 11.3.2011, p. 1.

⁴ <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/echange-de-renseignements-fiscaux/cadre-de-declaration-des-crypto-actifs-et-modifications-de-la-norme-commune-de-declaration.htm>, page 62 à 102.

⁵ Directive (UE) 2023/2226 du Conseil du 17 octobre 2023 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (JO L, 24.10.2023).

⁶ JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

l'article 6 de l'accord ainsi que les garanties supplémentaires en matière de protection des données concernant le traitement des données effectué au titre du présent accord (annexe III) ont été légèrement adaptés afin d'aligner pleinement la formulation et de garantir le maintien du respect du RGPD. Une décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de la modification de l'accord concernant l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international entre l'Union européenne et la République de Saint-Marin a été adoptée le 21 mai 2024⁷.

Plusieurs cycles de négociations ont eu lieu et un accord provisoire a été conclu en mars 2025. Puis, les négociateurs en chef ont paraphé le projet de texte du protocole de modification le 15 mai 2025.

Le Conseil a constamment été informé des progrès réalisés concernant les négociations au sein du groupe «Questions fiscales» et du groupe à haut niveau. En particulier, le texte du projet de protocole de modification a été transmis aux États membres et discuté avec ceux-ci avant d'être paraphé.

La Commission considère que les objectifs fixés par le Conseil dans ses directives de négociation ont été atteints et que le texte négocié est acceptable pour l'Union.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La modification de l'accord a été négociée conformément aux directives de négociation globales adoptées par le Conseil le 21 mai 2024.

Le protocole de modification négocié garantit que l'accord existant entre l'Union européenne et Saint-Marin reste aligné sur la législation de l'Union dans le même domaine, notamment la DAC telle que modifiée par la DAC8.

La DAC8 intègre, entre autres, les dernières modifications apportées à la NCD de l'OCDE. Compte tenu de la relation étroite dans ce domaine entre l'Union européenne et Saint-Marin, il est important de renforcer la coopération administrative entre leurs autorités fiscales dans le domaine de l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en suivant la même démarche. Une mise à jour rapide de l'accord garantirait la poursuite harmonieuse et effective de cette coopération administrative au-delà du 1^{er} janvier 2026.

Les modifications de l'accord tiennent compte des politiques de l'Union dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, car les activités de vigilance à l'égard de la clientèle que doivent exercer les Institutions financières, dans le but de recueillir les informations relatives aux comptes financiers à échanger dans le cadre de l'accord, seront en grande partie alignées sur celles que les mêmes Institutions financières doivent accomplir en tant qu'Entités obligées au titre du cadre juridique de l'Union européenne visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

⁷ Décision (UE) 2024/1489 du Conseil du 21 mai 2024 autorisant l'ouverture de négociations en vue de la modification des accords concernant l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international conclus entre l'Union européenne et la Confédération suisse, la Principauté de Liechtenstein, la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin, respectivement.

Le protocole de modification tient également compte des politiques de l'Union en matière de respect des droits fondamentaux, notamment en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel en cas de transfert de ces données vers des pays tiers et hors EEE.

Pour ce qui est des parties concernant la NCD, l'accord lui-même comporte, en son article 8, une disposition imposant aux parties contractantes de se consulter chaque fois qu'une modification importante de l'un des éléments de la NCD est adoptée au niveau de l'OCDE. Cet article prévoit également qu'à la suite de ces consultations, l'accord peut être modifié au moyen d'un protocole entre les parties contractantes. Étant donné que des modifications importantes apportées à la NCD ont été approuvées au sein de l'OCDE le 26 août 2022 et conformément à la compétence exclusive de l'Union découlant de l'accord existant, le protocole de modification met en œuvre toutes les modifications nécessaires pour refléter les modifications correspondantes apportées à la NCD. La directive (UE) 2023/2226 du Conseil prévoit la mise en œuvre de ces modifications au sein de l'Union.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

Compte tenu de l'objectif et des éléments principaux de l'accord, la base juridique matérielle de la présente proposition au Conseil est l'article 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Étant donné que l'article 115 du TFUE requiert l'unanimité pour les actes de l'Union, la base juridique procédurale pour la signature du protocole de modification est l'article 218, paragraphe 5, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 8, deuxième alinéa, du TFUE.

• Compétence de l'Union

Selon la jurisprudence de la Cour de justice, l'Union dispose d'une compétence exclusive lorsqu'un accord est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée⁸. Cette jurisprudence de la Cour de justice a été consacrée à l'article 3, paragraphe 2, du TFUE.

L'article 3, paragraphe 2, du TFUE prévoit que, outre les domaines de compétence exclusive de l'Union énumérés au paragraphe 1 de ce même article, l'Union «dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée».

• Proportionnalité

Le protocole de modification respecte le principe de proportionnalité et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de mise à jour de l'accord, à savoir intégrer les modifications de la norme commune de déclaration qui prendront effet le 1^{er} janvier 2026. Ces modifications permettront aux États membres de poursuivre l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers avec Saint-Marin de manière ininterrompue et conforme aux nouvelles exigences de la NCD, telles qu'elles ont déjà été intégrées dans la DAC8.

⁸ Avis 3/15 de la Cour, ECLI:EU:C:2017:114, point 118 et jurisprudence citée.

- **Choix de l'instrument juridique**

L'article 218, paragraphe 5, du TFUE prévoit que la Commission ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité soumet des propositions au Conseil, qui adopte une décision autorisant la signature d'un accord international. Compte tenu de l'objet de l'accord envisagé, il convient que la Commission présente une proposition en ce sens.

3. RÉSULTATS DES ANALYSES D'IMPACT

- **Analyse d'impact**

Conformément à l'outil 7 de la boîte à outils pour une meilleure réglementation⁹, aucune analyse d'impact n'est nécessaire, entre autres, lorsque la Commission n'a pas ou a peu de choix en la matière.

Cette condition est remplie en l'espèce, étant donné que les modifications apportées aux accords existants en ce qui concerne l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers s'alignent pleinement sur les modifications apportées à la NCD qui ont été convenues au niveau de l'OCDE et déjà intégrées dans le droit de l'Union au moyen de la DAC8. Enfin, les modifications relatives à la protection des données visent simplement à mettre à jour les références à la législation de l'UE et de Saint-Marin en matière de protection des données et à adapter légèrement l'article 6 ainsi que les garanties supplémentaires en matière de protection des données figurant à l'annexe III de l'accord, afin d'aligner pleinement la formulation et de garantir le maintien du respect du RGPD.

- **Droits fondamentaux**

Le protocole de modification de l'accord qui est envisagé respectera les valeurs fondamentales de l'Union européenne, telles qu'elles sont énoncées à l'article 2 du TFUE et dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

Les modifications envisagées portent sur les points suivants:

1. Modifications visant à garantir que l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers entre les États membres et Saint-Marin au titre de l'accord existant soit aligné sur la NCD actualisée à partir du 1^{er} janvier 2026 et se poursuive dans le respect de celle-ci

Les modifications prévues élargissent le champ d'application de la déclaration afin d'y inclure de nouveaux produits financiers numériques, tels que les Produits de monnaie électronique spécifiques et les Monnaies numériques de Banque centrale. Parallèlement, et dans l'objectif d'améliorer la fiabilité et l'utilisation des informations échangées, les modifications

⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf.

introduisent des exigences de déclaration plus détaillées et des procédures de diligence raisonnable renforcées.

Les modifications comportent également des dispositions visant à garantir une interaction efficace entre la NCD et le cadre de déclaration des Crypto-actifs autonome (CDC) élaboré par l'OCDE¹⁰. Ces dispositions permettent de limiter les cas de double déclaration, tout en maintenant un maximum de flexibilité opérationnelle pour les Institutions financières déclarantes qui sont également soumises à des obligations au titre du CDC.

Ces exigences modifiées en matière de déclaration et d'échange automatique d'informations sont énoncées aux articles 1 à 3 et à l'annexe I. Elles s'appliqueront à partir du 1^{er} janvier 2026.

2. Mise à jour de la référence juridique sur la législation relative à la protection des données et spécification de garanties supplémentaires en matière de protection des données

Toutes les références à la directive 95/46/CE ont été remplacées par des références au RGPD.

Dans le même temps, la référence juridique à la législation nationale de Saint-Marin en matière de protection des données a été mise à jour selon la loi n° 171 du 21 décembre 2018. Enfin, l'article 6 et les garanties supplémentaires en matière de protection des données figurant à l'annexe III ont été légèrement adaptés afin d'aligner la formulation et de garantir le maintien du respect du RGPD.

• **Signature et texte du protocole de modification**

Le texte du protocole de modification est soumis au Conseil en même temps que la présente proposition. Le texte des déclarations communes est soumis en même temps que la présente proposition.

Conformément aux traités, il appartient à la Commission d'assurer la signature du protocole de modification, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.

¹⁰ <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/echange-de-renseignements-fiscaux/cadre-de-declaration-des-crypto-actifs-et-modifications-de-la-norme-commune-de-declaration.htm>, page 8 à 61.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union, du protocole de modification de l'accord entre l'Union européenne et la République de Saint-Marin sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 115, en liaison avec son article 218, paragraphe 5, et son article 218, paragraphe 8, deuxième alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'accord entre l'Union européenne et la République de Saint-Marin sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international¹¹ (ci-après dénommé «accord») a renforcé l'assistance mutuelle en matière fiscale entre les parties contractantes et amélioré le respect des obligations fiscales au niveau international.
- (2) Des modifications importantes apportées à la norme commune de déclaration (NCD) ont été approuvées au niveau international le 26 août 2022¹² et introduites dans la législation de l'UE avec la directive (UE) 2023/2226 du Conseil¹³ qui a modifié la directive 2011/16/UE du Conseil.
- (3) Le 21 mai 2024, le Conseil a autorisé la Commission à entamer des négociations en vue de la modification de l'accord pour intégrer les modifications apportées à la CND au niveau international. Les négociations ont été menées à bonne fin et ont abouti au paragraphe du protocole de modification de l'accord entre l'Union européenne et la République de Saint-Marin sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international (ci-après dénommé «protocole de modification de l'accord»).
- (4) Les directives de négociation imposaient également à la Commission de mettre à jour les références juridiques à la législation en matière de protection des données des parties contractantes et, le cas échéant, de prévoir des garanties supplémentaires en matière de protection des données afin de garantir le maintien du respect du règlement (UE) 2016/679¹⁴.
- (5) Le texte de la modification de l'accord, qui résulte des négociations, tient dûment compte des directives de négociation fixées par le Conseil.

¹¹ JO L 346 du 31.12.2015, p. 1; JO L 140 du 27.5.2016, p. 1.

¹² <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/echange-de-renseignements-fiscaux/cadre-de-declaration-des-crypto-actifs-et-modifications-de-la-norme-commune-de-declaration.htm>, page 62 à 102.

¹³ Directive (UE) 2023/2226 du Conseil du 17 octobre 2023 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (JO L, 24.10.2023).

¹⁴ JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

- (6) Le Contrôleur européen de la protection des données a été consulté conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil¹⁵.
- (7) Il convient, dès lors, de signer le protocole de modification de l'accord au nom de l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La signature, au nom de l'Union, du protocole de modification de l'accord entre l'Union européenne et la République de Saint-Marin sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international est autorisée, sous réserve de la conclusion dudit protocole de modification¹⁶.

Article 2

La déclaration commune des parties contractantes relative à l'accord et aux annexes, la déclaration commune des parties contractantes relative à l'article 5 de l'accord, la déclaration commune des parties contractantes relative aux relations entre Saint-Marin et l'Union européenne, la déclaration commune des parties contractantes relative à la définition de «Banque centrale» et la déclaration commune des parties contractantes relative à l'entrée en vigueur du protocole de modification sont approuvées.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

¹⁵ Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO L 295 du 21.11.2018, p. 39).

¹⁶ Le texte du protocole de modification de l'accord sera publié en même temps que la décision relative à sa conclusion.