COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.7.2025
COM(2025) 407 final

2025/0225 (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 Principauté d'Andorre 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 Principauté d'Andorre (ci-après dénommée fait, Andorre») sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international[1] (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 l'Andorre 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/UE[2] du Conseil (DAC2 – première modification de la directive 2011/16/UE[3] relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal – DAC)[4].

Des modifications importantes apportées à la NCD ont été approuvées au niveau international le 26 août 2022[5] et seront appliquées à partir du 1er janvier 2026. La directive (UE) 2023/2226 du Conseil[6] (DAC8) a déjà mis en œuvre ces changements au sein de l'Union européenne et s'appliquera également à partir du 1er 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 l'Andorre soit aligné sur la NCD actualisée à partir du 1er 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)[7] 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

---

1 JO L 157 du 26.6.2003, p. 38. JO L 268 du 1.10.2016, p. 38.
2 JO L 359 du 16.12.2014, p. 1.
3 JO L 64 du 11.3.2011, p. 1.
4 JO L 359 du 16.12.2014, p. 1.
5 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.
6 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).
7 JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

l'Andorre en matière de protection des données ont également été mises à jour. En outre, ces modifications reflètent la poursuite de l'application de la décision d'adéquation de l'Union concernant l'Andorre[8].

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 l'Andorre a été adoptée le 21 mai 2024[9].

Plusieurs cycles de négociations ont eu lieu et un accord provisoire a été conclu en avril 2025. Puis, les négociateurs en chef ont paraphé le projet de texte du protocole de modification le 18 juin 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. Le texte paraphé a été communiqué également au Parlement européen.

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 l'Andorre 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 l'Andorre, 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 1er 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.

---

8 Décision 2010/625/UE du 19 octobre 2010 constatant, conformément à la directive 95/46/CE, le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel assuré en Andorre.

9 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

Étant donné que l'objectif et les éléments principaux de l'accord consistent à améliorer la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité directe, la base juridique matérielle 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 conclusion du présent protocole de modification devrait inclure l'article 218, paragraphe 8, deuxième alinéa, du TFUE. Par conséquent, la base juridique procédurale de la décision proposée autorisant la signature de l'accord envisagé 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 portée[10]. 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 1er janvier 2026. Ces modifications permettront aux États membres de poursuivre l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers avec l'Andorre de manière ininterrompue et

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

conforme aux nouvelles exigences de la NCD, telles qu'elles ont déjà été intégrées dans la DAC8.

- **Choix de l'instrument**

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 et, le cas échéant, l'application provisoire 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 réglementation[11], 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'Union et de l'Andorre en matière de protection des données.

- **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 traité sur le fonctionnement de l'Union européenne 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 l'Andorre au titre de l'accord existant soit aligné sur la NCD actualisée à partir du 1er 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

[11] https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf.

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 introduisent des exigences de déclaration plus détaillées et des procédures de diligence raisonnable renforcées. Ces exigences modificatives en matière de déclaration et d'échange d'informations sont énoncées aux articles 2 et 3 et à l'annexe I. Elles s'appliqueront à partir du 1er janvier 2026.

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'OCDE[12]. 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 dispositions ne s'appliquent qu'à partir de la date à laquelle l'Andorre commence à appliquer le CDC à l'égard de tous les États membres.

2. Mise à jour de la référence juridique concernant la législation 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 l'Andorre en matière de protection des données a été mise à jour au moyen de la loi qualifiée 29/2021 relative à la protection des données personnelles.

- **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.

[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 8 à 61.

2025/0225 (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 Principauté d'Andorre 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 Principauté d'Andorre sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international[1] (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 2022[2] et introduites dans la législation de l'Union avec la directive (UE) 2023/2226 du Conseil[3] 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 avec la Principauté d'Andorre 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 paraphe du protocole de modification de l'accord entre l'Union européenne et la Principauté d'Andorre 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) Le protocole de modification de l'accord élargit le champ d'application de la CND afin d'y inclure de nouveaux produits financiers numériques, tels que les Produits de monnaie électronique spécifiques et les Monnaies numériques de Banque centrale, tout en introduisant des exigences de déclaration plus détaillées et des procédures de

[1] JO L 157 du 26.6.2003, p. 38. JO L 268 du 1.10.2016, p. 38.

[2] 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.

[3] 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, http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2226/oj).

diligence raisonnable renforcées. Il met également à jour les références juridiques à la législation des parties contractantes en matière de protection des données.

(5) Il convient, dès lors, de signer le protocole de modification de l'accord au nom de l'Union, et d'approuver les déclarations communes qui y sont jointes.

(6) Le Contrôleur européen de la protection des données a été consulté conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (CE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil,

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 Principauté d'Andorre 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 modification[4].

Article 2

La déclaration commune des parties contractantes relative à l'entrée en vigueur du protocole de modification, la déclaration commune des parties contractantes relative à l'accord et aux annexes, et la déclaration commune des parties contractantes relative à l'article 5 de l'accord 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

[4] Le texte du protocole de modification de l'accord est publié au JO L, [...].