



Berne, le 22 octobre 2025

Protocole de modification de l'accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international

Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation



Condensé

En 2022, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié la première mise à jour de la norme internationale d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers. Avec l'Union européenne (UE), cette norme est mise en œuvre par le biais d'un accord bilatéral qui a fait l'objet d'une révision pour tenir compte de la mise à jour de la norme internationale. En plus de la révision de l'échange automatique de renseignements (EAR), le protocole de modification contient également des dispositions d'assistance au recouvrement de créances en lien avec la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Par ce projet, le Conseil fédéral propose d'approuver le protocole de modification de l'accord entre la Suisse et l'UE sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international.

Contexte

Avec l'UE, la Suisse met en œuvre l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (EAR comptes financiers) par le biais de l'accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international (accord EAR CH-UE). À la suite de la révision de la norme internationale d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, à laquelle la Suisse a participé activement, l'accord entre la Suisse et l'UE mettant en œuvre cette norme a été révisé afin de tenir compte des révisions internationales.

La mise à jour de la norme commune de déclaration (NCD ; CRS en anglais) a permis de clarifier des questions relatives à son interprétation et de lui apporter des modifications. Ainsi, certaines obligations de déclaration ont été étendues et le traitement des entités à but non lucratif, des comptes en monnaie électronique et des comptes de consignation de capital a été clarifié. À l'avenir, ceux-ci seront exclus du champ d'application de l'EAR comptes financiers si les conditions fixées par l'OCDE sont réunies. La révision de l'accord entre la Suisse et l'UE a repris ces exceptions, y compris celle relative aux entités à but non lucratif, pour autant qu'elles aient leur siège en Suisse sans avoir également un siège dans l'UE. En outre, les dispositions en matière de protection des données ont été mises à jour.

En parallèle, de nouvelles dispositions relatives à l'assistance au recouvrement de créances fiscales ont été négociées. Il s'agissait d'une exigence de l'UE, qui a subordonné le maintien de l'accord EAR CH-UE et partant de l'art. 9 de cet accord (exonération de l'impôt à la source sur les dividendes, les intérêts et les redevances entre sociétés associées), qui est important pour la Suisse, à l'adoption de dispositions d'assistance au recouvrement de créances fiscales. Dans le cadre des négociations, l'assistance au recouvrement a pu être limitée au seul domaine de la TVA.

Contenu du projet

Le projet comprend l'approbation du protocole de modification de l'accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international.

Ce protocole de modification vise à la mise en œuvre de la NCD révisée avec les États membres de l'UE afin de permettre à la Suisse de remplir ses engagements internationaux en matière de transparence fiscale, ce qui est essentiel pour préserver la qualité et le respect international de sa place financière. Le respect des normes internationales dans le domaine de la transparence fiscale fait partie intégrante de la stratégie du Conseil fédéral visant à assurer l'accès de l'économie suisse aux marchés internationaux. Le protocole complète l'EAR comptes financiers prévus par l'accord multilatéral de l'OCDE.

En plus de l'EAR, le protocole de modification ajoute à l'accord un titre sur l'assistance au recouvrement. Ce titre prévoit que l'assistance au recouvrement de créances fiscales ne doit être fournie que dans le domaine de la TVA. En outre, le nombre de cas et la charge administrative qui en résulte ainsi que les coûts sont limités par des seuils relatifs aux créances exécutoires et des dispositions sur la prise en charge des coûts par l'État requérant. Enfin, il a été convenu de mener, dans les quatre ans qui suivent la signature du protocole de modification, des échanges de vues dont le contenu et les résultats ne sont pas déterminés, afin d'examiner la possibilité d'étendre l'application de l'assistance au recouvrement à d'autres impôts.

Il est prévu d'appliquer à titre provisoire les dispositions du protocole de modification qui visent à la révision des dispositions EAR de l'accord à partir du 1^{er} janvier 2026. Les dispositions matérielles relatives à l'assistance au recouvrement ne font pas partie de l'application provisoire et ne seront applicables qu'après l'entrée en vigueur.

Les négociations sur la révision de l'accord EAR CH-UE n'avaient aucun rapport avec celles relatives au paquet Suisse-EU et les deux projets ne sont pas liés.

Table des matières

1	Contexte	6
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés.....	6
1.1.1	Échange automatique de renseignements	6
1.1.2	Assistance au recouvrement de créances fiscales - assistance en matière d'exécution forcée	8
1.1.3	Protection des données.....	11
1.2	Solutions étudiées et solution retenue.....	12
1.2.1	Échange automatique de renseignements	12
1.2.2	Assistance au recouvrement de créances fiscales	13
1.3	Déroulement et résultat des négociations	13
1.4	Simplifications pour les PME	14
1.5	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	15
2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	15
2.1	Échange automatique de renseignements	15
2.2	Assistance au recouvrement de créances fiscales	16
3	Présentation du protocole de modification	17
3.1	Réglementation proposée	17
3.2	Adéquation des moyens requis	19
3.3	Mise en œuvre	19
4	Commentaire des dispositions.....	20
4.1	Remarques préliminaires	20
4.2	Explications relatives aux préambules	20
4.3	Commentaires des articles du protocole de modification	21
4.3.1	Par. 1 à 4 et 5, 9 et 10 : Dispositions générales	21
4.3.2	Par. 6 et 7 : modifications des dispositions EAR de l'accord	22
4.3.3	Par. 8 : titre relatif à l'assistance au recouvrement.....	23
4.3.4	Par. 11 : Modifications de l'annexe I.....	32
4.3.5	Par. 12 : modification de l'annexe III	39
4.3.6	Par. 13 et 14 : modification des déclarations conjointes.....	39
4.3.7	Art. 2 et 3 : Dispositions finales	39
5	Conséquences	40
5.1	Conséquences sur les finances et sur l'état du personnel	40
5.2	Conséquences pour les milieux concernés	42
5.3	Conséquences économiques	43
5.4	Autres conséquences	43
6	Aspects juridiques	44
6.1	Constitutionnalité.....	44

6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	44
6.3	Forme de l'acte à adopter	45
6.4	Frein aux dépenses	45
6.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale.....	45
6.6	Application provisoire	46
6.7	Protection des données.....	46

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés

1.1.1 Échange automatique de renseignements

1.1.1.1 Développement de l’échange automatique de renseignements

Le 15 juillet 2014, le Conseil de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a adopté la norme internationale relative à l’échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (norme EAR comptes financiers). Il s’agit d’une norme minimale mondiale que la Suisse s’est engagée à appliquer en 2014. Elle est constituée de la Norme commune en matière de déclaration et de diligence raisonnable de l’OCDE concernant les renseignements relatifs aux comptes financiers (NCD ; en anglais : *Common Reporting Standard* [CRS]) et de l’accord multilatéral du 29 octobre 2014 entre autorités compétentes concernant l’échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers (accord EAR comptes financiers)¹. Ce dernier est entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 2017. Fondé sur l’art. 6 de la convention multilatérale du 25 janvier 1988 concernant l’assistance administrative mutuelle en matière fiscale (convention concernant l’assistance administrative)², il prévoit l’échange des renseignements qui ont été collectés conformément aux prescriptions de la NCD.

Depuis l’adoption de la norme EAR comptes financiers par le Conseil de l’OCDE, les marchés financiers se sont considérablement développés notamment sous l’effet de la transformation numérique. Parallèlement, étant donné que les États³ et les milieux concernés ont acquis de l’expérience avec ce cadre réglementaire, l’OCDE a entamé en 2020 des travaux de révision à ce sujet. Cette révision a clarifié des questions relatives à l’interprétation de la NCD. Certaines obligations de déclaration ont été étendues et le traitement notamment des entités d’utilité publique, des comptes en monnaie électronique et des comptes de consignation de capital a été clarifié. À l’avenir, ceux-ci seront exclus du champ d’application de l’EAR comptes financiers si les conditions fixées par l’OCDE sont réunies. Le 8 juin 2023, le Conseil de l’OCDE a adopté la mise à jour de la NCD et l’addendum à l’accord EAR comptes financiers (révision de la norme EAR) ainsi qu’un nouveau Cadre de déclaration des crypto-actifs (CDC ; en anglais CARF) et l’accord multilatéral entre autorités compétentes

¹ RS 0.653.1

² RS 0.652.1

³ Dans le présent rapport, le terme « États » désigne aussi bien des territoires que des États.

concernant l'échange automatique de renseignements relatifs au Cadre de déclaration des crypto-actifs (accord EAR crypto-actifs), accompagnés d'une recommandation. En Suisse, l'échange automatique de renseignements (EAR) (tant pour les comptes financiers que pour les crypto-actifs) est mis en œuvre, sur le plan national, par le biais de la législation d'application, à savoir la loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements (LEAR)⁴ et l'ordonnance sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale (OEAR)⁵. Le 19 février 2025, le Conseil fédéral a adopté le message concernant l'approbation de l'addendum à l'accord EAR comptes financiers et de l'accord EAR crypto-actifs, et la modification de la loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale⁶. La révision a été approuvée par les deux chambres de l'Assemblée fédérale par vote final du 26 septembre 2025.

1.1.1.2 Mise en œuvre de l'EAR avec l'Union européenne

Outre l'accord EAR comptes financier, l'EAR peut également être mis en œuvre par un accord bilatéral. C'est la voie qui a été choisie avec l'Union européenne (UE) en 2015. L'accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne 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 (accord sur la fiscalité de l'épargne)⁷ a été amendé par le biais du protocole du 27 mai 2015 de modification de l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne 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'intérêts⁸. Il a été renommé « accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international » (accord EAR CH-UE)⁹ et introduit l'EAR entre les parties contractantes pour mettre en œuvre l'EAR avec l'UE. L'accord EAR CH-UE contient, outre les dispositions relatives à l'EAR, une disposition qui prévoit que, sous certaines conditions, l'imposition à la source de dividendes, intérêts et redevances versés entre des sociétés associées, de la Suisse à un État membre ou inversement, est levée (art. 9). Cette disposition provient de l'accord sur la fiscalité de l'épargne.

⁴ RS 653.1

⁵ RS 653.11

⁶ FF 2023 883.

⁷ RO 2005 2571

⁸ RO 2016 5003

⁹ RS 0.641.926.81

À la suite de la révision de la norme EAR et de la nécessité d'actualiser les dispositions sur la protection des données, l'accord EAR CH-UE devait être révisé en conséquence.

L'accord EAR CH-UE ne vise que l'EAR comptes financiers. L'EAR crypto-actifs entre la Suisse et les États membres de l'UE sera mis en œuvre par le biais de l'accord EAR crypto-actifs.

1.1.1.3 Garanties de la mise en œuvre effective de l'échange automatique étendu de renseignements

Dans sa recommandation du 8 juin 2023, le Conseil de l'OCDE a chargé le Forum mondial de vérifier la mise en œuvre conforme et effective des normes EAR. En ce qui concerne l'EAR comptes financiers, le Forum mondial est dès lors compétent pour garantir que l'addendum à l'accord EAR comptes financiers est mis en œuvre en temps utile à l'échelle internationale. Cela comprend également la mise en œuvre des accords bilatéraux que les États concluent et donc l'accord EAR CH-UE tel que révisé par le protocole de modification faisant l'objet du projet mis en consultation.

1.1.1.4 Calendrier

Le délai de référence pour la mise en œuvre de la révision de la norme EAR est celui du calendrier négocié sur le plan multilatéral, qui prévoit une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2026, avec un premier échange de renseignements en 2027. La Suisse devrait mettre en œuvre la norme EAR révisée dès le 1^{er} janvier 2026¹⁰. L'UE a d'ores et déjà prévu de mettre en œuvre le cadre réglementaire actualisé lors de la 8^e révision de la directive (UE) 2023/2226 (DAC8)¹¹ au 1^{er} janvier 2026. Il est ainsi prévu d'appliquer provisoirement les dispositions du protocole de modification qui visent à la révision des dispositions EAR de l'accord à partir du 1^{er} janvier 2026 en vue d'un premier échange de renseignements en 2027, en conformité avec le calendrier international.

1.1.2 Assistance au recouvrement de créances fiscales - assistance en matière d'exécution forcée

1.1.2.1 Introduction

Par le biais de cette forme d'assistance, les États contractants se prêtent mutuellement assistance au recouvrement de créances fiscales. Chaque État recouvre les créances fiscales d'un autre État sur demande formelle de ce dernier et sans procédure de reconnaissance interne supplémentaire. L'assistance au recouvrement ne peut être

¹⁰ FF 2025 883, ch. 1.1.3.

¹¹ 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, L 2023/2226, 24.10.2023.

refusée qu'à titre exceptionnel, par exemple en cas de violation de l'ordre public ou en cas d'autres restrictions prévues par un traité international. Pour le recouvrement de la créance, l'État requis met en œuvre les moyens qu'il utiliserait s'il s'agissait d'une créance fiscale propre. Le recouvrement est ainsi effectué « indirectement » par l'intermédiaire de l'État requis et non pas directement par l'État requérant.

La procédure suivante est habituelle au niveau international pour l'assistance au recouvrement de créances fiscales (et c'est aussi celle que prévoit le protocole de modification) :

- L'État A a une créance fiscale exécutoire envers une personne physique ou morale assujettie à l'impôt, mais n'est jusqu'à présent pas parvenu à encaisser la créance ou n'y est parvenu que partiellement.
- La personne concernée dispose d'actifs dans l'État B dont l'État A a connaissance. Il n'est pas nécessaire que la personne concernée soit résidente dans un des deux États.
- L'État A s'adresse à l'État B et lui demande d'engager des poursuites à hauteur du montant non encore couvert.
- Si les conditions convenues dans le traité international sont remplies (p. ex. champ d'application, montant minimal de la créance, etc.), l'État B est tenu d'engager les mesures de recouvrement. Ce faisant, il doit traiter la créance fiscale de l'État A comme s'il s'agissait d'une créance fiscale propre et appliquer son propre droit pour la saisie et le recouvrement de la créance. L'État B n'est ni tenu ni habilité à examiner la créance de l'État A sur le fond. Il peut invoquer uniquement les réserves découlant du traité international.
- S'il parvient à recouvrer la créance, l'État B est tenu de verser la contre-valeur (le cas échéant, après déduction de certains frais) à l'État A.

1.1.2.2 Situation en Suisse

Selon le droit en vigueur, les prétentions de droit public d'autres États ne sont pas exécutoires en Suisse sans base juridique de droit international. Il existe cependant des exceptions à cette règle. Ainsi, la Suisse prête assistance, dans une mesure restreinte, à l'Autriche pour le recouvrement de créances fiscales dans le domaine des impôts directs (assistance limitée aux impôts relatifs à des versements de salaires)¹².

Dans le domaine des impôts indirects (en particulier TVA, droits de douane, subventions et appels d'offres), l'accord de coopération du 26 octobre 2004 entre la

¹² Cf. art. 26a CDI entre la Suisse et l'Autriche, RS **0.672.916.31**.

Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers (accord sur la lutte contre la fraude ; AAF)¹³ prévoit une assistance au recouvrement de créances. Selon l'AAF, cette coopération est soumise à l'existence d'une fraude ou d'une autre activité illégale. En outre, l'État requis n'est tenu de prêter assistance que si le montant des droits trop peu perçus ou éludés représente une valeur d'au moins 25 000 euros. L'omission par une personne assujettie aux impôts de présenter une déclaration d'impôts peut déjà constituer une activité illégale. Par conséquent, l'AAF constitue déjà une base légale suffisante pour l'assistance au recouvrement de créances fiscales (dans le domaine de la TVA) dans de nombreux cas. En revanche, en raison de l'absence d'un comportement potentiellement punissable, l'AAF ne peut pas être invoqué dans les cas où la personne assujettie à l'impôt a correctement déclaré tous les éléments imposables mais ne paie pas la dette d'impôts. Dans la mesure où il n'a pas encore été ratifié par tous les États membres de l'UE, il est appliqué à titre provisoire seulement par la Suisse et une partie des États membres de l'UE.

Dans d'autres domaines également, par exemple dans le domaine de la sécurité sociale, la Suisse et les États membres de l'UE se prêtent mutuellement assistance pour le recouvrement de créances¹⁴.

D'autres États ont régulièrement demandé à la Suisse dans le passé de convenir dans un accord bilatéral d'une assistance au recouvrement de créances fiscales. Ces requêtes portaient principalement sur les impôts directs. La Suisse les a rejetées car elle se montre de manière générale critique envers l'application extraterritoriale du recouvrement de créances fiscales.

Or, dans le domaine de la TVA en particulier, la Suisse a des intérêts propres à pouvoir recouvrer ses créances fiscales à l'étranger, étant donné qu'en raison de diverses révisions de la loi sur la TVA (LTVA)¹⁵, un nombre grandissant de personnes dont le siège est à l'étranger sont désormais assujetties à la TVA en Suisse. L'avantage résultant du protocole de modification est que l'assistance au recouvrement des créances de TVA s'appliquerait également dans un contexte non pénal, contrairement à ce que prévoit l'AAF. En outre, l'assistance vaudrait pour tous les États membres de l'UE, contrairement à l'AAF, qui est appliqué à titre provisoire seulement par certains

¹³ RS **0.351.926.81**. L'accord est appliqué à titre provisoire par la Suisse et quinze États membres de l'UE, jusqu'à ce qu'il soit ratifié par tous les États membres.

¹⁴ Cf. art. 75 ss du Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale adapté selon l'annexe II à l'accord entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS **0.831.109.268.11**).

¹⁵ RS **641.20**

États. L'assistance au recouvrement de créances fiscales constituerait ainsi un instrument supplémentaire pour améliorer la mise en œuvre des révisions de la LTVA et combler des lacunes dans la perception de l'impôt.

1.1.2.3 Exigences de l'UE

Le mandat de négociation suisse (adopté en octobre 2023) portant sur la révision de l'accord EAR CH-UE ne prévoyait que l'adaptation de l'EAR à la norme internationale. Adopté seulement en mai 2024, le mandat de négociation de l'UE contenait en revanche un nouvel élément, lequel subordonnait la révision de l'accord EAR CH-UE à l'introduction de l'assistance au recouvrement de créances fiscales entre la Suisse et l'UE. Cette dernière a directement lié l'adoption de dispositions sur l'assistance au recouvrement de créances fiscales au maintien de l'art. 9 de l'accord EAR CH-UE (exonération de l'impôt à la source sur les dividendes, les intérêts et les redevances entre sociétés associées), qui est d'une grande importance pour la Suisse.

1.1.2.4 Terminologie (ne concerne que la version allemande)

Dans la version allemande du protocole de modification, le terme « *Beitreibung* » est utilisé, car c'est le terme le plus usuel au niveau international dans les pays germanophones. Il doit être considéré comme synonyme des termes « *Betreibung* », « *Vollstreckung* », « *Inkasso* » ou « *Einziehung* » fréquemment utilisés en Suisse. Afin que la terminologie du protocole de modification corresponde à celle du présent rapport, les termes « *Amtshilfe bei der Beitreibung von Steuerforderungen* » ou « *Beitreibungsamtshilfe* » sont principalement utilisés, mais également les termes « *Vollstreckungshilfe* », « *Amtshilfe bei der Einziehung von Steuerforderungen* » et « *Einziehungsamtshilfe* ».

Dans les versions française et italienne, les termes « assistance au recouvrement » et « *assistenza in materia di recupero* » sont utilisés uniformément.

1.1.2.5 Calendrier

Il n'y a pas de calendrier international prédéfini pour l'assistance au recouvrement de créances fiscales. Le protocole de modification ne prévoit donc pas d'application provisoire des dispositions matérielles relatives à l'assistance au recouvrement de créances fiscales (cf. ch. 3.1).

1.1.3 Protection des données

En ce qui concerne la protection des données, les parties ont significativement modifié leur droit applicable au cours des années qui ont suivi l'entrée en vigueur en 2017 de

l'accord EAR CH-UE. Le règlement général sur la protection des données (RGPD)¹⁶ est applicable depuis le 25 mai 2018 et renforce le régime de protection des données applicable dans l'UE. En Suisse, la loi sur la protection des données (LPD)¹⁷ et ses ordonnances ont fait l'objet d'une révision complète, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2023. Cette révision avait notamment pour but de renforcer la protection des données tout en rapprochant le droit suisse applicable des exigences du RGPD ainsi que d'autres exigences internationales. La Suisse est au bénéfice d'une décision d'adéquation de la Commission européenne émise le 26 juillet 2000¹⁸. La Commission a publié un rapport confirmant que la Suisse offre un niveau adéquat de protection des données le 14 janvier 2024¹⁹. Le Conseil fédéral considère également que les États membres de l'UE garantissent un niveau adéquat de protection des données²⁰. Au vu des développements significatifs en matière de protection des données depuis l'adoption de l'accord EAR CH-UE, les négociations relatives à la révision de cet accord ont également porté sur l'adaptation des normes de protection des données afin que l'accord reflète ces mises à jour.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

1.2.1 Échange automatique de renseignements

Si la Suisse ne met pas en œuvre la mise à jour de la NCD avec l'UE, cela aurait un impact négatif sur son évaluation par le Forum mondial. Elle risquerait d'être jugée non conforme aux normes, ce qui nuirait à la qualité et au respect international de sa place financière et économique et irait à l'encontre de l'objectif du Conseil fédéral pour une place financière suisse compétitive, stable et intègre, dont les conditions-cadres sont acceptées à l'échelle internationale. Elle pourrait en outre être ajoutée à la liste de l'UE (ou de certains de ses États) relative aux États non coopératifs, ce qui pourrait entraîner des mesures défensives (économiques et fiscales) de la part d'autres États.

¹⁶ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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, JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

¹⁷ RS **235.1**

¹⁸ Décision (CE) 2000/518 de la Commission du 26 juillet 2000 relative à la constatation, conformément à la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du caractère adéquat de la protection des données à caractère personnel en Suisse, JO L 215 du 25.8.2000, p. 1

¹⁹ Rapport de la Commission au Parlement européenne et au Conseil sur le premier réexamen du fonctionnement des décisions d'adéquation adoptées sur la base de l'art. 25, par. 6, de la directive 95/46/CE du 15.1.2024, COM(2024) 7 final.

²⁰ Annexe 1 à l'ordonnance du 31 août 2022 sur la protection des données (OPDo ; RS **235.11**).)

Lors de la mise en œuvre de l'EAR en 2017, la Suisse avait conclu des accords EAR bilatéraux avec l'UE ainsi qu'avec Hong Kong²¹ et Singapour²². Les accords avec Hong Kong et Singapour ont été dénoncés et l'EAR comptes financiers est mis en œuvre sur la base de l'accord EAR comptes financiers depuis le 1^{er} janvier 2025²³. La dénonciation de l'accord EAR CH-UE ne semble cependant pas opportune dans la mesure où cet accord contient, à l'art. 9, également une clause relative à l'exonération de l'imposition à la source pour les paiements transfrontaliers de dividendes, d'intérêts et de redevances entre sociétés associées, qui a été reprise telle quelle de l'accord sur la fiscalité de l'épargne avec l'UE et dont l'industrie suisse bénéficie.

1.2.2 Assistance au recouvrement de créances fiscales

Dans le cadre des négociations, l'UE a posé l'exigence d'une assistance administrative complète au recouvrement, en subordonnant le maintien de l'art. 9 de l'accord EAR CH-UE (exemption des sociétés associées de l'impôt à la source) à la condition de la conclusion d'un accord portant sur une telle assistance.

Un accord sur une assistance complète au recouvrement ne correspond pas à la politique de la Suisse en matière de traités internationaux et cette demande a donc été rejetée. Le rejet de l'ensemble des exigences de l'UE aurait cependant constitué un risque significatif compte tenu de l'importance économique de l'art. 9 de l'accord EAR CH-UE et partant de l'intérêt au maintien de cet accord. Ainsi, la conclusion d'un accord sur une assistance au recouvrement restreinte est en fin de compte le résultat d'une pesée minutieuse des intérêts en jeu.

1.3 Déroulement et résultat des négociations

À la suite de l'adoption, par l'OCDE, de la norme EAR révisée, la Suisse et l'UE se sont entendues sur la nécessité de réviser l'accord EAR CH-UE. Le 25 octobre 2023, le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation relatif à la révision de l'accord EAR CH-UE, qui ne prévoyait pas l'assistance au recouvrement. Le Conseil de l'UE a adopté le mandat de négociation de l'UE le 8 mai 2024. Lors des négociations, il convenait de mettre en œuvre les modifications apportées à la NCD révisée et de mettre à jour les

²¹ Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine du 13 octobre 2017 concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales internationales, RO **2017** 7757.

²² Accord du 17 juillet 2017 entre la Confédération suisse et la République de Singapour concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales internationales, RO **2017** 7229.

²³ Cf. pour l'accord EAR CH-HK, RO **2024** 69 et pour l'accord EAR CH-SGP, RO **2024** 70.

renvois aux normes de protection des données entre l'UE et la Suisse afin que l'EAR continue à s'effectuer en concordance avec la NCD révisée dès le 1^{er} janvier 2026.

Au cours du premier cycle de négociation, qui s'est tenu en juillet 2024, l'UE a informé la Suisse de ses nouvelles exigences en matière d'assistance au recouvrement (cf. ch. 1.1.2.3). Le Conseil fédéral a mené des délibérations au sujet de la demande de l'UE et il a aussi consulté les commissions parlementaires compétentes à l'automne 2024.

Les négociations ont abouti au protocole de modification de l'accord EAR CH-UE, paraphé le 1^{er} avril 2025 et signé le 20 octobre 2025. Sur le plan matériel, le protocole de modification met à jour les dispositions EAR de l'accord EAR CH-UE à la lumière de la révision de la NCD ainsi que les renvois aux normes de protection des données, et intègre un nouveau titre relatif à l'assistance au recouvrement dans le domaine de la TVA.

1.4 Simplifications pour les PME

La NCD, et par extension l'accord EAR CH-UE, peuvent concerner les PME. Les normes internationales ne prévoient cependant ni possibilités d'allègements spécifiques ni exceptions, de sorte que la Suisse n'a aucune marge de manœuvre pour définir des simplifications applicables aux PME.

Selon la NCD, les États peuvent toutefois désigner des entités et des comptes financiers susceptibles d'être exclus du champ d'application de l'EAR, car ils présentent un faible risque d'être utilisés dans un but de fraude fiscale. Cela représente un allègement significatif pour les établissements concernés, qui sont alors exemptés de toutes les obligations. La Suisse fait aussi usage de cette possibilité dans le projet mis en consultation (cf. ch. 4.3.4).

Les personnes exerçant une activité entrepreneuriale au sens de la législation sur la TVA peuvent être concernées par l'assistance au recouvrement si elles ne paient pas leurs dettes d'impôts passées en force. L'introduction de l'assistance au recouvrement n'a en revanche aucun impact sur la naissance des créances de TVA en Suisse ou à l'étranger. Le protocole de modification ne prévoit pas de distinction en fonction de la taille de l'entreprise. Une telle distinction ne paraît d'ailleurs pas nécessaire, car l'introduction de l'assistance au recouvrement n'entraînera aucune conséquence pour la grande majorité des entreprises qui paient l'intégralité de leurs dettes fiscales à l'échéance. Ces entreprises ne subiront en outre aucune charge administrative supplémentaire.

1.5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet est annoncé dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027²⁴ et dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027²⁵.

La modification de l'accord EAR CH-UE découle d'une révision de la norme de l'OCDE et ne fait pas partie du paquet visant la stabilisation et le développement de la voie bilatérale. Les négociations sur la révision de l'accord EAR CH-UE n'avaient aucun rapport avec celles relatives au paquet Suisse-EU et les deux projets ne sont pas liés.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

2.1 Échange automatique de renseignements

Le Forum mondial surveille la mise en œuvre conforme et effective de la NCD et de sa mise à jour. Des recommandations sont formulées à l'égard des États qui ne respectent pas les règles convenues sur le plan multilatéral. Ce mécanisme a fait ses preuves et garantit une mise en œuvre à l'échelle mondiale. Dans ce contexte, il faut partir du principe que la mise à jour de la NCD sera appliquée par tous les États qui mettent en œuvre la NCD (actuellement plus de 100 États) ou qui se sont engagés à le faire. Jusqu'à présent, 87 États ont indiqué qu'ils mettraient en œuvre l'EAR comptes financiers révisé dès le 1^{er} janvier 2026.

La Suisse met en œuvre l'EAR comptes financiers avec plus de 110 juridictions. L'EAR est mis en œuvre par le biais de l'accord EAR comptes financiers avec toutes les juridictions partenaires de la Suisse à l'exception des États membres de l'UE.

L'UE met en œuvre la mise à jour du 8 juin 2023 de la NCD et le CDC au moyen de sa directive élargie sur la coopération administrative (DAC8), qui règle l'entraide administrative entre ses États membres. Ces derniers sont tenus de transposer la directive dans leur législation nationale d'ici au 31 décembre 2025 et de l'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2026 (premier échange de renseignements en 2027 ; art. 2, par. 1, DAC8). Dans le cadre de ses relations extérieures, l'UE mettra en œuvre les normes EAR avec ses États partenaires par le biais des accords multilatéraux de l'OCDE ou d'accords EAR bilatéraux. L'UE a conclu des accords bilatéraux EAR comptes financiers avec quatre autres États que la Suisse, à savoir Andorre, le Liechtenstein, Monaco et Saint Marin. Ces cinq accords ont fait l'objet d'une révision sur la base d'un même mandat de négociation du Conseil de l'UE et les révisions devraient toutes être appliquées dès le 1^{er} janvier 2026. Cependant, l'assistance au recouvrement n'a été négociée qu'avec la Suisse, puisque seul l'accord avec la Suisse

²⁴ FF 2024 525

²⁵ FF 2024 1440

contient une clause sur le paiement de dividendes, d'intérêts et de redevances entre sociétés associées (art. 9).

La mise en œuvre des modifications de la NCD se fonde sur les directives internationales. Le protocole de modification reprend ces normes internationales qui sont ensuite transposées telles quelles dans le droit suisse. On évite ainsi que l'accord EAR CH-UE diverge des règles multilatérales convenues.

2.2 Assistance au recouvrement de créances fiscales

L'assistance au recouvrement de créances fiscales ne fait pas partie d'une norme internationale minimale. Dans le modèle d'accord de l'OCDE, l'art. 27 (assistance au recouvrement) est expressément qualifié de disposition facultative.

Sur le plan international, le domaine de l'assistance au recouvrement se caractérise par des accords multilatéraux qui règlent une grande partie de l'assistance administrative entre États. La convention concernant l'assistance administrative se situe au premier plan à cet égard. Elle porte sur l'échange de renseignements, l'assistance en matière de recouvrement et la notification de documents. La Suisse a formulé une réserve sur l'assistance au de recouvrement, ayant pour effet la non-application des dispositions correspondantes. De nombreux autres États ont également formulé une réserve (p. ex. l'Allemagne, l'Italie, le Liechtenstein, l'Autriche, les États-Unis). Ces États ne rejettent cependant pas fondamentalement l'assistance au recouvrement ou fournissent une forme d'assistance en vertu d'une autre base légale (p. ex. conventions contre les doubles impositions [CDI] ou directive européenne).

Au sein de l'UE, la directive européenne relative au recouvrement²⁶ règle le recouvrement entre États et assure une assistance complète au recouvrement de créances fiscales sur l'ensemble du territoire de l'UE. Certains États membres de l'UE (p. ex. la Belgique et les Pays-Bas) disposent, grâce à la directive relative au recouvrement, à l'application sans réserve de la convention concernant l'assistance administrative et à la conclusion de clauses correspondantes supplémentaires dans les CDI, d'un très large réseau d'États avec lesquels ils ont convenu une assistance au recouvrement. L'UE a en outre conclu avec des États tels que la Norvège et le Royaume-Uni des accords bilatéraux qui prévoient également une assistance au recouvrement (pour les créances de TVA).

²⁶ Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures, JO L 84 du 31.3.2010.

3 Présentation du protocole de modification

3.1 Réglementation proposée

Le protocole de modification vise à mettre en œuvre la norme révisée de l'OCDE en matière d'EAR comptes financiers avec l'UE. Il permettra à la Suisse d'obtenir les renseignements complémentaires prévus par la révision de la NCD de la part des 27 États membres de l'UE, dont d'importants pays limitrophes et partenaires, ainsi que de bénéficier, à leur égard également, des exceptions qui ont été négociées dans le cadre de la révision de la NCD. Pour ce faire, il convient d'approuver la base légale internationale, plus précisément le protocole de modification.

L'accord EAR CH-UE, tel que modifié par le protocole de modification, constitue la base légale internationale entre la Suisse et l'UE, respectivement ses États membres, pour l'EAR comptes financiers, également à la suite de la mise à jour de la NCD. Le protocole de modification révisé les dispositions EAR de l'accord EAR CH-UE à la lumière de la NCD révisée et règle certains aspects formels.

Dans la mesure où le protocole de modification ne pourra pas être ratifié avant la fin de l'année 2025, le Conseil fédéral a décidé d'appliquer à titre provisoire à compter du 1^{er} janvier 2026 les dispositions relatives à l'EAR du protocole de modification ainsi que celles relatives au comité mixte, à condition que les commissions parlementaires compétentes des deux chambres ne s'y opposent pas (art. 7b de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]²⁷ ; cf. ch. 6.6). Ceci permettra un premier échange de renseignements fondé sur ce cadre réglementaire en 2027.

Toutes les dispositions de l'accord n'étant pas suffisamment détaillées ni directement applicables, une base légale nationale est nécessaire. La LEAR et l'OEAR, tels que modifiés par le P-LEAR et le P-OEAR, seront applicables également à la mise en œuvre du protocole de modification. Le 19 février 2025, le Conseil fédéral a approuvé le message concernant l'approbation de l'addendum à l'accord EAR comptes financiers et de l'accord EAR crypto-actifs, et la modification de la loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale²⁸ qui modifie la LEAR afin de tenir compte de la norme EAR révisée. La révision a été approuvée par l'Assemblée fédérale par vote final du 26 septembre 2025. L'OEAR sera également modifiée avant le 1^{er} janvier 2026.

De plus, le protocole de modification ajoute à l'accord un nouveau titre sur l'assistance au recouvrement. Ainsi, la révision de l'accord EAR CH-UE permet de créer un cadre pour l'assistance au recouvrement de créances de TVA entre les États membres de l'UE et la Suisse (cf. art. 4a ss). Les créances concernées comprennent également les

²⁷ RS 172.010

²⁸ FF 2025 883

sanctions administratives ainsi que les intérêts moratoires et les frais liés à la créance fiscale. Les éléments essentiels suivants ont également été convenus :

- Seules les créances exécutoires qui ne font pas l'objet d'un recours dans l'État requérant peuvent être recouvrées.
- L'État requis recouvre les créances de TVA étrangères comme s'il s'agissait de ses propres créances (fiction de propre prétention).
- L'État requis examine, dans le cadre de la procédure de recouvrement, si les conditions de l'accord pour le dépôt d'une demande sont remplies. Il prend en considération d'éventuels arguments du débiteur concerné.
- Les demandes concernant des mesures provisionnelles ne sont possibles qu'à des conditions très strictes, car de telles mesures doivent être prévues aussi bien dans la législation de l'État requérant que dans celle de l'État requis.
- La fixation d'un montant minimal de la créance à recouvrer permet de réduire le nombre de demandes et la charge administrative des États. Au cours des cinq premières années, des demandes de recouvrement ne peuvent être présentées que pour les créances de plus de 10 000 euros. La limite sera ensuite abaissée à 5000 euros, à condition que le nombre moyen de demandes annuelles sur une période de cinq ans n'excède pas 200. Par la suite, si la moyenne annuelle sur cinq ans est supérieure à 250 demandes par année, le seuil passera de nouveau à 10 000 euros.
- Le protocole de modification contient une règle relative à la prise en charge des coûts selon laquelle l'État requis peut conserver un montant forfaitaire correspondant à 5 % (min. 500 euros, max. 5000 euros) de la somme recouvrée pour couvrir ses propres dépenses, en plus des frais (de poursuite) qui doivent être payés par le débiteur.
- Un comité mixte sera institué pour assurer le bon fonctionnement de l'assistance au recouvrement. Il sera notamment chargé de déterminer quels formulaires doivent être utilisés, ainsi que d'autres modalités. Les décisions du comité mixte requerront le consentement des deux parties contractantes (la Suisse et l'UE) et ses compétences seront limitées à l'assistance au recouvrement.

En plus de l'assistance au recouvrement de créances de TVA, les parties ont également convenu de la notification directe par voie postale de documents officiels relatifs à des créances de TVA. Cette forme de notification est également nécessaire pour le bon fonctionnement de l'assistance au recouvrement. Sans accord international, la notification directe transfrontalière par voie postale constituerait, selon la conception suisse, une violation de la souveraineté et de la territorialité de l'État où la notification a lieu.

Il est également prévu que la Suisse et l'UE examinent d'autres domaines d'application de l'assistance au recouvrement. Ces discussions, dont le contenu et les résultats ne

sont pas déterminés, seront menées dans un délai de quatre ans à compter du 1^{er} janvier suivant la signature du protocole (c'est-à-dire à partir du 1^{er} janvier 2026).

Le protocole prévoit enfin que les dispositions relatives à l'assistance au recouvrement ne s'appliqueront qu'à partir du 1^{er} janvier de l'année suivant l'entrée en vigueur du protocole de modification et que seules seront exécutoires les créances nées après le 1^{er} janvier suivant la signature du protocole de modification. Le domaine de l'assistance au recouvrement est donc exclu de l'application à titre provisoire, à l'exception de la disposition relative à l'institution du comité mixte (art. 4p de l'accord révisé) qui permet aux parties de procéder aux travaux administratifs de préparation nécessaires (élaboration des formulaires nécessaires, etc.) dans la perspective de l'entrée en vigueur de l'assistance au recouvrement.

3.2 Adéquation des moyens requis

Le projet ne prévoit pas de modifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons par rapport au droit en vigueur. La mise en œuvre de l'EAR comptes financiers est du ressort de la Confédération. La mise à jour de l'accord engendre une augmentation de la charge de travail liée à ces tâches pour l'Administration fédérale des contributions (AFC) et donc des coûts supplémentaires qui ont fait l'objet d'une analyse détaillée dans le message concernant l'approbation de l'addendum à l'accord EAR comptes financiers et de l'accord EAR crypto-actifs, et la modification de la loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale²⁹ (cf. ch. 6.1 du message).

Il en va de même pour la mise en œuvre de l'assistance au recouvrement. L'application de l'accord sur la lutte contre la fraude, en particulier de la procédure de recouvrement comparable à l'assistance au recouvrement, relève déjà de la compétence de la Confédération, puisque celle-ci est compétente au niveau national en matière de TVA (et des autres taxes concernées). Dans ce cadre, l'AFC reçoit les demandes et exécute la procédure de recouvrement. La compétence de l'AFC est également prévue pour l'assistance au recouvrement de créances de TVA convenue dans le protocole de modification. Il en résultera une charge de travail supplémentaire pour l'AFC. Aucune nouvelle tâche ne sera en revanche attribuée aux cantons.

3.3 Mise en œuvre

L'exécution de l'EAR comptes financiers est automatisée tant en Suisse (échange de renseignements entre les institutions financières et l'AFC ainsi qu'entre l'AFC et les cantons) qu'avec ses États partenaires. Le but est de garantir des procédures aussi uniformes que possible afin de réduire les coûts et la complexité. Les mêmes processus pourront être utilisés pour la mise en œuvre de l'accord EAR CH-UE.

²⁹ FF 2025 883

L'AFC demeurera la plaque tournante de l'échange de renseignements avec les États partenaires ainsi qu'avec les administrations fiscales cantonales en ce qui concerne les renseignements reçus de l'étranger.

L'AFC sera également l'autorité compétente pour l'exécution de l'assistance au recouvrement. Elle recevra les demandes d'autres États, les examinera et exécutera ensuite la procédure de recouvrement. De même, elle sera également responsable du dépôt des demandes de recouvrement de créances suisses de TVA auprès des autres États. Si des modifications du droit national devaient être nécessaires, les travaux requis seront conduits en parallèle de la procédure de ratification parlementaire du protocole de modification, pour que les bases légales nécessaires soient prêtes au moment où l'assistance au recouvrement deviendra applicable.

4 Commentaire des dispositions

4.1 Remarques préliminaires

Signé le 20 octobre 2025 par la Suisse et l'UE, le protocole de modification de l'accord EAR CH-UE est composé de trois articles.

L'art. 1 modifie l'accord EAR CH-UE en répertoriant les amendements nécessaires à l'accord EAR CH-UE, aux annexes ainsi qu'aux déclarations communes afin de refléter les amendements de la NCD révisée. Il ajoute également à l'accord un nouveau titre relatif à l'assistance au recouvrement.

Les art. 2 et 3 règlent l'application provisoire, l'entrée en vigueur et les langues du protocole de modification.

4.2 Explications relatives aux préambules

Pour des raisons historiques, c'est l'accord sur la fiscalité de l'épargne qui a été révisé en 2015 et est devenu l'accord EAR CH-UE. L'accord sur la fiscalité de l'épargne ne contenait pas de préambule. Le protocole de modification du 27 mai 2015 contenait un préambule propre à ce protocole et en ce sens, ce préambule n'a pas été publié au Recueil systématique (RS).

Si le préambule d'un traité n'a généralement pas de portée juridique immédiate, il a une valeur interprétative incontestable (art. 31 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités³⁰). Dans le cas présent, le préambule du protocole de modification du 27 mai 2015 contenait, en plus des buts et conditions-cadres du protocole de modification, un paragraphe sur l'application, par les parties

³⁰ RS 0.111

contractantes, de leur législation sur la protection des données aux renseignements échangés.

Entre la conclusion du protocole de modification du 27 mai 2015 et la conclusion du protocole de modification du 20 octobre 2025, les normes de protection des données applicables ont fait l'objet d'une révision complète tant du côté de l'UE que du côté suisse (cf. ch. 1.1.4). Ces changements devaient donc être reflétés dans le préambule du protocole de modification. Dans la mesure où le traité initial ne contenait pas de préambule, il a été décidé d'ajouter également un préambule à l'accord EAR CH-UE, afin de faciliter la lecture de l'accord, notamment en ce qui concerne l'interprétation des normes relatives à la protection des données. Ainsi, le protocole de modification du 20 octobre 2025 contient deux préambules distincts.

Le premier préambule est propre au protocole de modification. Il réitère les liens entre la Suisse et l'UE dans le domaine de la coopération fiscale internationale, mentionne que le protocole de modification vise l'application de la norme internationale sur l'EAR révisée entre les parties contractantes, et expose le contexte qui a mené à la révision de l'accord EAR CH-UE. Il met à jour les dispositions relatives à la protection des données. Il introduit également la nouvelle exception relative aux entités d'utilité publique et l'assistance au recouvrement.

Le deuxième préambule constitue un préambule consolidé qui sera ajouté à l'accord consolidé par le biais de l'art. 1 du protocole de modification. En Suisse, il sera ainsi publié au RS. Il reprend les points principaux du protocole de modification du 27 mai 2015, met à jour les paragraphes relatifs à la protection des données et introduit également l'assistance au recouvrement.

4.3 Commentaires des articles du protocole de modification

L'art. 1 du protocole de modification contient les modifications matérielles de l'accord EAR CH-UE, de ses annexes et déclarations communes. Il est composé de quatorze paragraphes qui sont passés en revue ci-dessous. Pour plus de clarté, ce point est divisé en différents sous-chapitres.

4.3.1 Par. 1 à 4 et 5, 9 et 10 : Dispositions générales

Les par. 1 à 3 concernent les dispositions générales. L'art. 1, *par. 1*, modifie le titre de l'accord, l'art. 1, *par. 2*, introduit des clarifications de langage, et l'art. 1, *par. 3*, insert le préambule dans l'accord (cf. ch. 4.2). L'art. 1, *par. 4*, introduit de nouvelles définitions dans l'accord. Finalement, pour des questions de clarté, dans la mesure où de nouvelles dispositions relatives à l'assistance au recouvrement sont ajoutées à l'accord, des nouveaux sous-titres ont été ajoutés par le biais des *par. 5, 9, et 10* de l'art. 1.

Art. 1, par. 1 Titre de l'accord

Dans la mesure où le protocole de modification ajoute à l'accord des dispositions relatives à l'assistance au recouvrement, le titre de l'accord a été modifié afin de refléter cet ajout. L'accord devient « Accord entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers et l'assistance mutuelle pour le recouvrement des créances en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales au niveau international ».

Art. 1, par. 4 Modification de l'art. 1 de l'accord – Définitions

L'art. 1 définit les expressions utilisées dans l'accord.

La *let. m* introduit la définition du « Cadre de déclaration des crypto-actifs » ou « CDC », qui désigne le CDC de l'OCDE. Le CDC est annexé à l'accord EAR crypto-actifs. Dans la mesure où certains actifs sont considérés à la fois comme des crypto-actifs concernés selon le CDC et comme des actifs financiers selon la NCD, certaines dispositions de la NCD révisée permettent de limiter les doubles déclarations et de garantir une flexibilité d'opération maximale pour les institutions financières déclarantes soumises aux deux cadres réglementaires. Le CDC doit donc être défini dans l'accord EAR CH-UE puisque certaines dispositions y renvoient.

Certains termes utilisés dans le nouveau titre 2 sur l'assistance au recouvrement sont définis aux *let. n à v*. Il convient de mentionner en particulier la *let. n* qui contient une définition de la TVA (qui correspond pour la Suisse à celle de la LTVA) et revêt donc une importance centrale en ce qui concerne le champ d'application de l'assistance au recouvrement et la *let. t* qui définit les personnes concernées par l'assistance.

4.3.2 Par. 6 et 7 : modifications des dispositions EAR de l'accord

Art. 1, par. 6 Modification de l'art. 2 de l'accord – Échange automatique d'informations concernant les Comptes déclarables

L'art. 1, par. 6, *let. a*, modifie l'art. 2 de l'accord, qui précise les renseignements qui doivent être échangés entre États, en énumérant les renseignements supplémentaires à échanger. Cela correspond à la modification de la section 1 de l'addendum à l'accord EAR comptes financiers. L'art. 2 révisé constitue la base légale internationale pour l'échange de ces renseignements entre la Suisse et les États membres de l'UE.

L'art. 1, par. 6, *let. b*, ajoute un nouveau paragraphe similaire au par. G de la section I de la NCD. Dans la mesure où certains actifs sont considérés à la fois comme des crypto-actifs concernés selon le CDC et comme des actifs financiers selon la NCD (p. ex. les actions émises sous forme de crypto-actifs), une clause a été ajoutée. Elle précise que la déclaration du produit brut de la vente ou du rachat d'un actif financier selon la NCD n'est pas requise si ces renseignements sont déclarés conformément à l'EAR crypto-actifs. Il s'agit ainsi de limiter les doubles déclarations et de garantir une flexibilité opérationnelle maximale pour les institutions financières déclarantes soumises aux deux cadres réglementaires. Si les institutions financières ne sont pas

tenues de transmettre ces informations à l'autorité compétente selon la NCD, il est important de refléter ce point également dans l'article concernant l'EAR entre les États, puisque l'autorité compétente d'un État ne pourra pas transmettre ces informations si elle ne les a pas reçues des institutions financières.

Art. 1, par. 7 Modification de l'art. 3 de l'accord – Calendrier et modalités des échanges automatiques d'informations

L'art. 1, *par. 7*, modifie l'art. 3 de l'accord relatif au calendrier et aux modalités d'échange.

L'art. 1, *par. 7, let. a*, précise les aspects de droit transitoire concernant la transmission des nouvelles informations de manière cohérente avec la NCD révisée.

L'art. 1, *par. 7, let. b*, précise que les informations seront échangées par le biais du système commun de transmission (*Common Transmission System*, CTS) et selon le schéma approuvé par l'OCDE ou par tout système approprié qui pourrait être convenu à l'avenir. Le CTS est déjà utilisé dans la pratique, mais a été mis en place après la conclusion initiale du protocole de modification du 27 mai 2015. L'art. 3, *par. 5*, de l'accord EAR CH-UE est supprimé dans la mesure où ce point est maintenant réglé au *par. 4*.

4.3.3 Par. 8 : titre relatif à l'assistance au recouvrement

Art. 1, par. 8 Ajout d'un titre relatif à l'assistance au recouvrement

L'art. 1, *par. 8*, introduit un nouveau titre 2 (assistance au recouvrement) dans l'accord EAR CH-UE. Le titre est constitué de 19 nouvelles dispositions (*art. 4a à 4s*), qui sont traitées individuellement ci-dessous :

Art. 4a – Objectif

Dans cet article, les parties contractantes ont défini l'objectif du titre 2, à savoir l'assistance au recouvrement de créances de TVA. Ce titre contient cependant aussi des dispositions sur l'échange de renseignements et sur la notification directe de documents par voie postale. Ces formes d'assistance sont nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de l'assistance au recouvrement.

Art. 4b – Champ d'application

L'assistance au recouvrement doit être fournie pour les créances énumérées au *par. 1, let. a à c*. En vertu de la *let. a*, seules les créances fiscales dans le domaine de la TVA sont concernées. Les *let. b et c* étendent ce champ d'application aux créances liées aux créances de TVA visées à la *let. a*, telles que les sanctions administratives, y compris les amendes, les frais et majorations, ainsi que les intérêts et autres coûts.

Étant donné que l'UE connaît une assistance au recouvrement complète entre les États membres, il a été inscrit au *par. 2* que les dispositions de ce titre n'affectent pas la

réglementation applicable entre les États membres. Ce paragraphe ne revêt aucune importance pour la Suisse.

Art. 4c – Organisation

Chaque État doit instituer un bureau central de liaison chargé de l'application de ce titre. Ce bureau constitue le point de contact principal de chaque État pour l'application des dispositions d'assistance au recouvrement.

En Suisse, l'AFC jouera le rôle de bureau central de liaison.

Art. 4d – Demande d'informations

Comme déjà mentionné, d'autres formes d'assistance sont nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de l'assistance au recouvrement. L'art. 4d vise à garantir que l'échange d'informations sur demande inscrit à l'art. 5 de l'accord EAR CH-UE s'applique également au recouvrement de créances fiscales impayées. Le par. 2 définit en outre le système de transmission des données à utiliser. Étant donné que la Suisse l'utilise déjà, elle n'aura pas de charge de mise en œuvre supplémentaire à cet égard.

Art. 4e – Moyens de notification

Sans accord international, la notification directe transfrontalière de documents officiels par voie postale constitue, selon la conception suisse, une violation de la souveraineté et de la territorialité de l'État où la notification a lieu. Cela signifie qu'une grande partie des documents de procédure fiscale ne peuvent pas être notifiés par les autorités fiscales aux personnes assujetties qui résident à l'étranger et n'ont pas communiqué d'adresse de notification en Suisse ou doivent l'être, le cas échéant, par la voie diplomatique. Les dispositions procédurales nationales prévoient d'autres modes de notification pour ces cas, par exemple au moyen d'une publication dans une feuille officielle ou d'un avis public. Ces modes de notification ne sont toutefois pas efficaces pour les assujettis, car la notification est certes juridiquement valable, mais l'assujetti n'en a souvent pas connaissance et n'est donc pas en mesure d'exercer ses droits.

En vertu de l'art. 17, par. 3, de la convention concernant l'assistance administrative, une partie contractante peut procéder à la notification d'un document officiel (de la procédure de taxation ou de perception) à une personne se trouvant sur le territoire d'une autre partie directement par voie postale. Pour la Suisse, le champ d'application matériel de la convention concernant l'assistance administrative couvre les impôts sur le revenu et sur le bénéfice, les impôts sur la fortune et les impôts sur les gains en capital qui sont perçus séparément de l'impôt sur le revenu ou sur le bénéfice. En revanche, la convention ne s'applique pas à la notification de documents officiels dans le domaine de la TVA.

L'art. 4e comble cette lacune en garantissant par une disposition d'un accord international que les documents relatifs à une créance selon l'art. 4b ou au recouvrement de celle-ci peuvent être notifiés directement par voie postale. La formulation de cette disposition indique qu'une telle notification n'est pas seulement

possible dans la procédure de recouvrement mais pendant toute la procédure de taxation et de perception.

Cette nouvelle possibilité de notification par voie postale dans le domaine de la TVA présente également des avantages pour l'autorité fiscale suisse compétente (AFC), car de nombreuses personnes établies à l'étranger sont assujetties à la TVA en Suisse. La possibilité de notifier des documents directement par voie postale facilite considérablement la conduite de la procédure et la communication avec l'assujetti.

Art. 4f – Demande de recouvrement

Le par. 1 prévoit qu'une créance selon l'art. 4b ne peut être recouvrée qu'en présence d'un instrument permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État requérant. Les demandes de recouvrement sont transmises au moyen du système de transmission de l'OCDE, que la Suisse utilise déjà. La mise en œuvre n'engendrera donc aucune charge administrative supplémentaire.

Le par. 2 oblige l'État requérant à transmettre à l'autorité requise tous renseignements utiles en rapport avec la demande dès qu'il en a connaissance. Cela concerne par exemple le paiement de la dette fiscale à recouvrer.

Art. 4g – Conditions régissant les demandes de recouvrement

L'art. 4g fixe d'autres conditions régissant les demandes de recouvrement, en complément à celles de l'art. 4f. Ainsi, selon le par. 1, il n'est pas suffisant qu'un instrument permettant l'exécution du recouvrement de la créance existe dans l'État requérant ; ni la créance ni l'instrument ne doivent faire l'objet d'une contestation dans l'État requérant. Cette mesure garantit que l'assistance au recouvrement ne peut être demandée dans la pratique que pour des créances entrées en force. Les critères choisis (caractère exécutoire et absence de contestation) permettent de définir plus clairement la notion d'« entrée en force », qui est comprise différemment d'un État à l'autre. En outre, une assistance au recouvrement est également exclue si une procédure de recours extraordinaire est pendante dans l'État requérant. Si un recours est introduit dans l'État requérant après que la demande de recouvrement a été présentée, il faut procéder selon l'art. 4j.

Comme pour d'autres formes d'assistance, le principe de subsidiarité s'applique aussi à l'assistance au recouvrement. Le par. 2 prévoit à cet égard qu'une demande de recouvrement ne peut être présentée que lorsque, conformément à la let. a, les procédures de recouvrement appropriées disponibles dans l'État requérant ont été appliquées, sauf lorsqu'il est manifeste qu'il n'existe pas, dans cet État, d'actifs pouvant être recouvrés ou que ces procédures ne se traduiront pas par le paiement intégral de la créance et que l'autorité requérante dispose d'informations concrètes montrant que la personne concernée dispose d'actifs dans l'État requis. En outre, l'État requérant doit avoir demandé une assistance appropriée au recouvrement disponible aux juridictions qui sont tenues de fournir une assistance au recouvrement analogue à celle de ce titre, s'il existe une indication claire que des actifs sont disponibles dans ladite juridiction et si l'assistance au recouvrement est susceptible de se traduire par le

paiement intégral de la créance (let. b). Cela signifie que les États membres de l'UE doivent notamment avoir épuisé les possibilités d'assistance au recouvrement au sein de l'UE avant de pouvoir présenter une demande à la Suisse. La Suisse n'est en revanche pas restreinte par la let. b, car elle n'a pas conclu d'autre accord prévoyant une assistance au recouvrement comparable.

Comme pour d'autres formes d'assistance, l'application des procédures de recouvrement ou d'assistance au recouvrement dans l'État requérant n'est pas nécessaire si cela entraîne des difficultés disproportionnées.

Art. 4h – Instrument permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État de l'autorité requise et autres documents connexes

Toute demande de recouvrement doit être accompagnée d'un « instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires ». Il s'agit d'un formulaire spécifique destiné à l'assistance au recouvrement entre États (établi par le comité mixte, cf. art. 4p), qui contient toutes les informations nécessaires au recouvrement dans l'autre État. Cet instrument constitue par conséquent la seule base pour les mesures de recouvrement à adopter dans l'État requis. D'autres documents destinés à le faire reconnaître, à le compléter ou à le remplacer ne sont pas prévus.

L'instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires ne doit pas être confondu avec l'instrument initial permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État requérant, qui est une décision ou un jugement national. L'instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires est quant à lui un formulaire uniforme adopté par les États. Il doit cependant impérativement être accompagné de l'instrument initial permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État requérant (par. 2).

L'utilisation de l'instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires vise à simplifier l'assistance au recouvrement sur le plan administratif, car de cette manière toutes les informations pertinentes sont transmises dans une langue convenue sur un formulaire uniforme adopté par les États.

Les droits de l'assujetti concerné restent intacts malgré cette simplification, étant donné que l'instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires doit être fondé sur une créance TVA exécutoire ne faisant pas l'objet d'une contestation (cf. art. 4f et 4g) et que la réalisation de ces conditions peut être vérifiée par l'État requis (cf. art. 4j).

Art. 4i – Exécution de la demande de recouvrement

Le principe général selon lequel l'autorité requise traite toute créance fiscale faisant l'objet d'une demande de recouvrement comme sa propre créance est inscrit à l'art. 4i, par. 1 (fiction de propre prétention). Ainsi, l'autorité requise applique les mêmes procédures que pour le recouvrement de créances fiscales nationales. Les réglementations nationales sur le minimum vital ou le respect de l'ordre public en font partie. L'autorité requise n'est en particulier pas tenue de prendre des mesures qui ne sont pas prévues par son droit national. De même, selon le par. 2, l'État requis n'est

pas tenu d'accorder aux créances faisant l'objet d'une demande de recouvrement des privilèges par rapport à ses propres créances, sauf si de tels privilèges sont accordés à un autre État.

L'État requis procède au recouvrement de la créance dans sa propre monnaie (par. 3).

Si la Suisse est l'État requis, elle procède au recouvrement selon les règles applicables à la perception de créances de TVA suisses (art. 86 ss LTVA). L'art. 89 LTVA règle le recouvrement de créances de TVA, d'intérêts, de frais et d'amendes par voie de poursuite. La poursuite est engagée au moyen d'une réquisition de poursuite adressée par l'AFC à l'office des poursuites compétent. La procédure de poursuite se déroule ensuite conformément à la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)³¹. Si le débiteur fait opposition, le juge cantonal de la mainlevée rend une décision sur la mainlevée, dans la mesure où il existe une décision ou un jugement exécutoire. Si la mainlevée est prononcée, la procédure de poursuite continue par voie de faillite, si le débiteur est soumis à une telle procédure. Depuis le 1^{er} janvier 2025, cette procédure est également applicable aux impôts, aux taxes et aux frais.

Art. 4j – Litiges

Cet article définit quel État est compétent pour quels différends pouvant découler d'une demande d'assistance au recouvrement et quelles sont les conséquences de ces différends sur la procédure d'assistance.

Selon le par. 1, les instances compétentes de l'État requérant tranchent les différends concernant la créance, l'instrument initial permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État requérant ou l'instrument uniformisé permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État requis, ainsi que les différends portant sur la validité d'une notification effectuée par une autorité requérante. Bien que, conformément à l'art. 4g, une demande de recouvrement ne puisse dans la pratique être présentée que pour des créances exécutoires, il peut arriver (en particulier en cas de voie de recours extraordinaire) qu'un litige concernant une créance soit porté devant les instances compétentes de l'État requérant après la présentation de la demande de recouvrement.

Les instances compétentes de l'État requis sont en revanche compétentes pour trancher les différends concernant les mesures d'exécution prises dans l'État requis, y compris en ce qui concerne le respect des conditions requises pour présenter une demande de recouvrement au titre de cet accord (par. 2). Le complément « y compris en ce qui concerne le respect des conditions requises pour envoyer une demande de recouvrement en vertu du présent accord » est important du point de vue suisse pour garantir le respect des droits de la personne concernée également dans le cadre de l'assistance au recouvrement. La personne concernée aura donc la possibilité, en Suisse notamment dans le cadre de la procédure de mainlevée, de faire valoir que les conditions prévues par l'accord pour la demande de recouvrement (p. ex. le principe

³¹ RS 281.1.

de subsidiarité selon l'art. 4g ou l'absence d'instrument initial permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État requérant) ne sont pas remplies.

Enfin, les par. 3 et 4 règlent les conséquences de l'engagement d'une action dans l'État requis selon le par. 1. La gestion efficace d'une telle situation requiert l'information mutuelle et en temps utile des autorités concernées. Dès que l'autorité requise a connaissance d'une action dans l'autre État, elle suspend la procédure de recouvrement pour le montant contesté de la créance.

Pendant la procédure de recours dans l'État requérant, l'autorité requise peut, à la demande de l'autorité requérante ou si elle l'estime nécessaire, prendre des mesures conservatoires pour garantir le recouvrement, mais seulement dans la mesure où les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur le permettent (par. 4, al. 2).

En outre, l'autorité requérante peut, conformément aux dispositions législatives et réglementaires et aux pratiques administratives en vigueur dans son État, demander à l'autorité requise de recouvrer une créance contestée ou la partie contestée d'une créance, pour autant que les dispositions législatives et réglementaires et les pratiques administratives en vigueur dans cet État le permettent. Cette demande doit être motivée. Dans de tels cas, l'autorité requérante est tenue de rembourser toute somme recouvrée, ainsi que toute compensation due, selon les dispositions législatives de l'État requis, si le recours est (partiellement) admis (par. 4, al. 3).

L'application des al. 2 et 3 dépend des dispositions législatives internes et des pratiques administratives de l'État requis ou des deux États impliqués. Si le droit interne de l'État requis ne prévoit pas les facultés prévues aux alinéas précités, l'autorité requise se contente de suspendre la procédure de recouvrement (par. 4, al. 1).

À l'al. 4 du par. 4, il est finalement prévu qu'en cas d'introduction d'une procédure amiable entre l'État requérant et l'État requis, dont l'issue pourrait avoir une influence sur la créance faisant l'objet de la demande d'assistance, les mesures de recouvrement sont suspendues ou arrêtées. Demeurent réservés les cas de la plus haute urgence résultant d'une fraude ou d'une insolvabilité. Cet alinéa ne sera pas appliqué à titre provisoire, puisqu'il n'y a pas de procédure amiable entre États dans le domaine de la TVA. Il n'est cependant pas exclu que cette situation se modifie à l'avenir, ce qui justifie l'adoption de cet alinéa.

Art. 4k – Modification ou retrait de la demande d'assistance au recouvrement

Il peut arriver qu'une demande de recouvrement doive être modifiée ou retirée après sa transmission à l'autorité requise. Cela peut survenir en particulier dans les situations décrites à l'art. 4j, par. 1 et 4, en relation avec des recours dans l'État requérant. Il est essentiel, dans ce cas également, que l'autorité compétente de l'État requérant informe immédiatement celle de l'État requis des modifications intervenues.

Les mesures déjà prises dans le cadre de la procédure de recouvrement peuvent être poursuivies pour autant qu'elles soient couvertes par l'instrument exécutoire modifié.

Art. 4l – Demande de mesures conservatoires

Des mesures conservatoires (mesures provisionnelles) peuvent être prises sur demande, lorsqu'une créance ou l'instrument initial permettant l'adoption de mesures exécutoires dans l'État requérant est contesté au moment où la demande est présentée, ou lorsque la créance ne fait pas encore l'objet d'un instrument exécutoire dans l'État requérant. Pour pouvoir être mises en œuvre, ces mesures conservatoires doivent être possibles en vertu de la législation nationale et des pratiques administratives des deux États. La législation et les pratiques administratives de chacun des deux États doivent donc prévoir les mêmes mesures conservatoires. En Suisse, il s'agit en particulier des mesures prévues à l'art. 93 LTVA.

Art. 4m – Limites aux obligations de l'autorité requise

L'autorité requise n'est pas tenue de prêter assistance dans tous les cas où la demande de recouvrement est complète.

Selon l'al. 1 du par. 1, l'assistance au recouvrement ne doit pas être accordée si la demande d'assistance porte sur des créances pour lesquelles plus de cinq ans se sont écoulés à partir du moment où la créance ne peut plus faire l'objet d'une contestation dans l'État requérant. L'al. 2 prolonge ce délai à 10 ans au plus, si un délai de paiement ou un échelonnement des paiements est accordé.

Il est en outre prévu aux par. 2 et 3 que la créance doit porter sur un certain montant minimal pour que la demande de recouvrement puisse être présentée. Ce montant est fixé à 10 000 euros dans un premier temps. Ensuite, il pourra être réduit à 5000 euros à condition qu'aucun État n'ait reçu plus de 200 demandes de recouvrement en moyenne annuelle sur une période de cinq ans commençant le 1^{er} janvier de chaque année civile. À défaut, le seuil demeurera à 10 000 euros. Le seuil sera ramené de 5000 euros à 10 000 euros si un État a reçu plus de 250 demandes de recouvrement en moyenne annuelle sur une période de cinq ans commençant le 1^{er} janvier de chaque année civile. Le comité mixte peut en principe fixer un autre montant minimal (cf. art. 4p). Une telle décision doit toutefois être prise à l'unanimité.

Les montants minimaux convenus sont élevés en comparaison internationale (p. ex. le seuil applicable au sein de l'UE et entre la Norvège et l'UE est de 1500 euros). Ce faisant, les parties contractantes veulent réduire le nombre de demandes et partant la charge administrative des autorités compétentes. En outre, un montant minimal élevé permet de garantir que la charge administrative découlant du recouvrement soit proportionnée par rapport au montant de la créance à recouvrer.

Si un État rejette une demande de recouvrement, l'autorité requise communique à l'autorité requérante les motifs pour lesquels la demande d'assistance ne peut pas être satisfaite (par. 4).

Art. 4n – Prescription

À la différence du délai de 5 ans inscrit à l'art. 4m, par. 1, pour la présentation d'une demande d'assistance, qui est basé uniquement sur l'accord EAR CH-UE, l'art. 4n règle le rapport avec les délais de prescription nationaux. Les délais nationaux ne sont en principe pas affectés par l'accord (par. 1) et doivent être respectés. Si le délai de prescription applicable à la perception est échu dans un État, les créances en question ne peuvent plus être recouvrées par la voie de l'assistance au recouvrement, que ce recouvrement soit possible ou non en vertu du délai de l'art. 4m, par. 1.

Le par. 2 prévoit de plus que, dans les cas où les délais nationaux sont respectés au moment de la présentation de la demande de recouvrement, ces délais sont suspendus aux fins de l'assistance au recouvrement jusqu'à l'exécution de la demande, mais pour 5 ans au plus. Cette suspension vise à faciliter le traitement administratif de l'assistance. En supposant que la plupart des demandes peuvent être exécutées dans un délai de 5 ans et dans la mesure où les délais étaient respectés au moment de la demande, cela permet d'éviter les questions parfois complexes relatives à la prescription, qui est définie et réglée différemment d'un État à l'autre. Ce n'est qu'à l'expiration du délai de 5 ans qu'il faudra examiner si d'éventuels délais nationaux de l'État requérant s'opposent au recouvrement de la créance.

Le par. 3 précise enfin que la suspension du délai selon le par. 2 ne s'applique qu'aux fins de la procédure d'assistance et n'affecte pas l'application des règles de droit interne de l'État requérant relatives à la suspension, l'interruption ou la prolongation du délai de prescription.

Art. 4o – Frais

L'assistance au recouvrement occasionne des frais pour l'État requis qu'il devrait supporter lui-même en l'absence d'une réglementation correspondante dans l'accord, alors qu'il ne bénéficie pas des fonds recouvrés. Si l'on partait du principe que les États reçoivent approximativement le même nombre de demandes qu'ils n'en présentent, le rapport entre les coûts et les bénéfices serait équilibré. Cependant, comme le nombre des demandes d'assistance présentées et reçues peut fluctuer fortement dans la pratique, des règles sont nécessaires pour mieux répartir la prise en charge des frais.

La priorité est donnée à la prise en charge par la personne concernée des frais liés au recouvrement, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans l'État requis. Si la Suisse est l'État requis, le débiteur doit supporter les frais de poursuite selon l'art. 68 LP. Cependant, cette solution ne permet de couvrir qu'une partie des frais (en particulier ceux de l'office des poursuites). L'autorité requise encourt d'autres frais en raison de sa propre charge de travail pour le traitement de la demande de recouvrement. Afin d'apporter une compensation financière, il a été convenu que l'autorité requise est en droit de conserver 5 % du montant recouvré, mais 500 euros au moins et 5000 euros au plus par demande.

Selon le par. 2, les États renoncent pour le surplus, sous réserve de cas spéciaux, à tout autre remboursement des frais qu'ils encourent en raison de l'assistance au recouvrement.

Étant donné que les mesures de recouvrement non fondées peuvent entraîner une responsabilité, le par. 3 prévoit que l'État requérant répond, à l'égard de l'État requis, de tous les frais supportés et de toutes les pertes subies du fait d'actions entreprises dans son domaine de souveraineté. Il s'agit concrètement d'actions reconnues comme non fondées au regard de la réalité de la créance ou de la validité de l'instrument permettant l'adoption de mesures exécutoires et/ou conservatoires établi par l'autorité requérante. L'État requis est ainsi assuré de ne pas être confronté à des prétentions en responsabilité lors de l'exécution de l'assistance au recouvrement.

Art. 4p – Comité mixte

Les parties contractantes instituent un comité mixte composé de représentants des parties. Ce comité veille au bon fonctionnement et à la mise en œuvre appropriée du titre 2 de l'accord EAR CH-UE sur l'assistance au recouvrement (par. 1). Les attributions du comité mixte sont énumérées de manière exhaustive au par. 2. Selon cette disposition, le comité mixte émet des recommandations pour promouvoir les objectifs de l'assistance au recouvrement et prend des décisions sur la définition de formulaires types (let. a), sur la langue utilisée dans les différents documents (let. b), sur la définition des moyens de transmission des demandes et de communication s'il estime que le système commun de transmission de l'OCDE ne doit plus être utilisé dans le contexte des demandes selon ce titre (let. c), sur des dispositions d'application relatives aux modalités pratiques et aux procédures administratives selon l'art. 4c (let. d), sur des règles relatives à la conversion des sommes à recouvrer et au transfert des montants recouvrés (let. e), sur la modification des renvois aux actes juridiques de l'UE et de la Suisse (let. f), sur la détermination et l'adoption des dispositions d'application relatives au montant minimal selon l'art. 4m, par. 2 (let. g), sur la détermination et l'adoption des règles relatives à la collecte de données statistiques (let. h), sur la définition et l'adoption des dispositions d'application relatives aux modalités pratiques et aux procédures administratives concernant l'exécution d'une demande de recouvrement, y compris des dispositions relatives aux intérêts moratoires et aux modalités d'échelonnement des paiements pour les débiteurs (let. i), sur les litiges selon l'art. 4j (let. j), sur la modification ou le retrait de demandes d'assistance (let. k) et, enfin, sur l'établissement d'une procédure destinée à la conclusion d'un accord sur le niveau des services garantissant la qualité technique et la quantité des services nécessaires au fonctionnement des systèmes de communication et d'échange de renseignements et, si nécessaire, à la conclusion d'un accord sur le niveau des services (let. l).

Le comité mixte prend ses décisions à l'unanimité et les parties contractantes s'engagent à ce que les décisions nécessaires soient prises dans un délai de 12 mois à compter de l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'assistance au recouvrement. Si le comité n'y parvient pas dans le délai imparti, une procédure de règlement à l'amiable doit être ouverte.

Le comité mixte se réunit au moins une fois par année. Il examine en outre tous les cinq ans le fonctionnement et l'efficacité de l'assistance au recouvrement convenue par les parties contractantes (par. 4)

Art. 4q – Utilisation des formulaires types pour l'assistance au recouvrement en vertu d'autres accords.

Le comité mixte établit divers formulaires pour l'exécution de l'assistance au recouvrement. Il est prévu à l'art. 4q que ces formulaires peuvent être également utilisés dans le contexte de l'assistance au recouvrement selon d'autres accords entre la Suisse et un État membre de l'UE. Il ne s'agit toutefois pas d'une obligation.

Art. 4r – Échange d'informations sans demande préalable

L'art. 4r crée une base légale pour l'échange spontané de renseignements. En cas de remboursement d'impôts ou de taxes à une personne établie ou résidant dans un État sur le territoire duquel l'accord EAR CH-UE s'applique, l'État qui doit procéder à ce remboursement peut informer l'État de l'établissement ou de résidence du remboursement.

Cette disposition est destinée à faciliter la transmission de renseignements. Les parties contractantes ne sont cependant pas tenues d'effectuer un tel échange. Chaque État peut donc décider si cet échange doit avoir lieu en tenant compte de ses dispositions législatives ou de ses pratiques administratives internes.

Art. 4s – Coopération dans d'autres matières

Au cours des négociations, les conceptions des parties contractantes concernant l'accord sur l'assistance au recouvrement et son étendue ont divergé. Elles se sont finalement entendues sur une assistance au recouvrement de créances de TVA.

En outre, les parties ont convenu de mener des discussions dans les quatre ans qui suivent la signature du protocole de modification (c.-à-d. du 1^{er} janvier 2026 au 31 décembre 2029), afin d'examiner la possibilité d'étendre l'assistance au recouvrement à d'autres créances fiscales. Le contenu et les résultats de ces discussions ne sont pas déterminés.

4.3.4 Par. 11 : Modifications de l'annexe I

Art. 1, par. 11 Modifications de l'annexe I

Sur le fond, l'annexe I correspond à la NCD, qui fait partie intégrante de la norme EAR de l'OCDE. Dans la mesure où la NCD a fait l'objet d'une révision, les modifications correspondantes sont répertoriées dans l'annexe I à l'accord EAR CH-UE.

Let. a : l'art. 1, par. 11, let. a, modifie le par. A de la section I de l'annexe I.

Le par. A reprend les renseignements à échanger dans le cadre de la NCD et indique quels nouveaux éléments doivent également être communiqués. L'obligation de déclaration s'appliquera désormais aussi aux éléments suivants :

- le rôle joué par les personnes détenant le contrôle en lien avec l'entité titulaire du compte et le ou les rôles des détenteurs de titres de participation dans une entité d'investissement : ces informations garantissent que les autorités fiscales peuvent reconnaître le ou les rôles joués par les personnes détenant le contrôle / détentrices de titres de participation de l'entité et sont en mesure de distinguer entre, d'une part, les personnes détenant le contrôle / détentrices de titres de participation par le biais d'une participation, d'un contrôle ou en qualité de bénéficiaires et, d'autre part, celles qui assument des fonctions de direction (p. ex. hauts dirigeants, protecteurs, *trustees*) ;
- s'il s'agit d'un compte préexistant ou d'un nouveau compte et si une autocertification valide a été obtenue : ces informations renseignent les autorités fiscales sur les procédures de diligence appliquées et, partant, sur la fiabilité des renseignements ;
- s'il s'agit d'un compte joint et le nombre de cotitulaires : ces renseignements permettent aux autorités fiscales de tenir compte du fait que le revenu et le solde des comptes joints ne sont éventuellement pas attribuables en totalité à chacun des cotitulaires, mais doivent être répartis, selon le cas d'espèce, entre les cotitulaires, et
- le type de compte financier : cette distinction entre comptes de dépôt, comptes conservateurs, titres de participation ou de créance et contrats d'assurance avec valeur de rachat permet aux autorités fiscales de mieux comprendre les placements financiers détenus par leurs contribuables.

Cette extension a pour but de permettre aux autorités fiscales de mieux contextualiser les renseignements qu'elles reçoivent dans le cadre de l'EAR comptes financiers et de faciliter l'utilisation des renseignements à des fins de conformité fiscale.

Let. b : l'art. 1, par. 11, let. b, modifie le par. C de la section I de l'annexe I.

Selon la NCD, une institution financière déclarante est tenue de déployer des efforts raisonnables afin de se procurer, pour des comptes préexistants, le ou les numéros d'identification fiscale (NIF) et la date de naissance avant la fin de la deuxième année civile qui suit l'année durant laquelle ces comptes ont été identifiés en tant que comptes déclarables. La mise à jour de la NCD précise que cette obligation s'applique également lorsque l'institution financière déclarante est tenue de mettre à jour les informations relatives aux comptes concernés en vertu des procédures nationales visant à lutter contre le blanchiment d'argent.

Let. c : l'art. 1, par. 11, let. c, ajoute un par. F à la section I de l'annexe I qui correspond au par. G de la NCD.

Puisque certains actifs sont considérés à la fois comme des crypto-actifs concernés selon le CDC et comme des actifs financiers selon la NCD (p. ex. les actions émises sous forme de crypto-actifs), la NCD contient une disposition facultative selon laquelle la déclaration du produit brut de la vente ou du rachat d'un actif financier selon la NCD n'est pas requise si ces renseignements sont déclarés conformément à l'EAR crypto-actifs. Il s'agit ainsi de limiter les doubles déclarations et de garantir une flexibilité opérationnelle maximale pour les institutions financières déclarantes soumises aux deux cadres réglementaires.

Let. d : l'art. 1, par. 11, let. d, modifie la section VI de l'annexe I.

La section VI traite des obligations de diligence raisonnable pour les nouveaux comptes d'entités. Les conditions auxquelles une institution financière déclarante peut, dans de tels cas, recourir aux procédures visant à lutter contre le blanchiment d'argent pour déterminer la ou les personnes détenant le contrôle ont été reprises dans la NCD. Il est précisé que les procédures visant à lutter contre le blanchiment d'argent doivent être conformes aux recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) de 2012³², notamment ses recommandations 10 et 25. En outre, il est énoncé que si une institution financière déclarante n'est pas légalement tenue d'appliquer des procédures visant à lutter contre le blanchiment d'argent qui sont conformes aux recommandations du GAFI de 2012, elle doit appliquer des procédures « sensiblement similaires ». La NCD ne précise pas davantage ce que sont des procédures « sensiblement similaires ».

Les procédures suisses visant à lutter contre le blanchiment d'argent sont conformes aux recommandations du GAFI de 2012. Par conséquent, les institutions financières suisses déclarantes appliquent les procédures suisses visant à lutter contre le blanchiment d'argent, soit en vertu d'une obligation légale correspondante en cas d'assujettissement à la LBA soit en tant que procédures « sensiblement similaires » dans les autres cas.

Let. e : l'art. 1, par. 11, let. e, modifie la section VII de l'annexe I.

La section VII contient des règles complémentaires aux règles générales de diligence raisonnable. Étant donné que la NCD prescrit aux institutions financières déclarantes d'obtenir des autocertifications pour tous les nouveaux comptes et d'en confirmer la vraisemblance, il n'est pas prévu d'alternative aux procédures relatives au respect des obligations de diligence raisonnable lorsqu'une institution financière déclarante n'est pas en mesure d'obtenir une autocertification valable en raison de circonstances exceptionnelles. En tel cas, les institutions financières déclarantes seront à l'avenir tenues de déterminer provisoirement la résidence fiscale des titulaires des comptes

³² Consultables à l'adresse : www.fatf-gafi.org > Publications > Les Recommandations du GAFI > Recommandations du GAFI - 2012

et / ou de la personne / des personnes détenant le contrôle sur la base des procédures relatives au respect des obligations de diligence raisonnable applicables aux comptes préexistants, jusqu'à ce que l'autocertification soit disponible et que sa vraisemblance ait été confirmée. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'une procédure standard ni d'une alternative à l'exigence d'obtenir une autocertification valide.

Let. f à t : l'art. 1, par. 11, let. f à t, modifie la section VIII de l'annexe I.

La section VIII contient les définitions utilisées dans l'annexe à l'accord EAR comptes financiers ainsi que les modifications qui leur ont été apportées.

Produits de monnaie électronique

Certains produits de monnaie électronique ainsi que les monnaies numériques de banque centrale représentant une monnaie fiduciaire numérique émise par une banque centrale correspondent sur le plan fonctionnel à un compte bancaire traditionnel et peuvent donc induire des questions fiscales comparables. Les modifications suivantes ont été apportées pour permettre l'égalité des règles du jeu entre produits de monnaie numérique et comptes bancaires traditionnels relevant du champ d'application de la NCD et pour garantir des obligations déclaratives cohérentes :

- Par. A, al. 9 : introduction de l'expression « produit de monnaie électronique spécifique », qui désigne les représentations numériques d'une monnaie fiduciaire unique qui sont émises à réception de fonds aux fins de procéder à des transactions de paiement, qui sont matérialisées par une créance sur l'émetteur libellée dans la même monnaie fiduciaire, qui sont acceptées par une personne morale ou physique autre que l'émetteur et qui, en vertu d'exigences prudentielles applicables à l'émetteur, sont remboursables à leur valeur nominale pour la même monnaie fiduciaire sur demande du détenteur du produit. Une exception est prévue pour les produits qui sont créés uniquement afin de faciliter un transfert de fonds, conformément aux instructions données par un client, et qui ne peuvent pas servir à stocker de la valeur.
- Par. A, al. 10 : introduction de l'expression « monnaie numérique de banque centrale », couvrant toute monnaie officielle d'un État émise sous forme numérique par une banque centrale.
- Par. A, al. 5 : modification de la définition d'un « établissement de dépôt » afin d'inclure les prestataires d'argent électronique qui ne sont pas déjà des établissements de dépôt selon la définition actuelle et qui sont pertinents du point de vue de la NCD / de l'annexe I du fait qu'ils détiennent des produits de monnaie électronique spécifiques ou des monnaies numériques de banque centrale.
- Par. B, al. 1, let. a : ajout de précisions dans la définition d'une « institution financière non déclarante » afin d'indiquer qu'une banque centrale n'est pas exclue du champ d'application de la NCD / de l'annexe I lorsqu'elle détient des monnaies de banque centrale au profit d'entités non financières (ENF) ou de

personnes physiques. Le terme « ENF » est défini à la section VIII, par. D, al. 7, de l'annexe. Il s'agit d'entités juridiques qui ne sont pas des institutions financières.

- Par. C, al. 2 : modification de la définition de l'expression « compte de dépôt » afin d'inclure les comptes qui détiennent des produits de monnaie électronique spécifiques et des monnaies de banque centrale au profit de clients.
- Par. C, ch. 17, let. ea : ajout d'une nouvelle catégorie de comptes exclus afin d'exclure du champ d'application les produits de monnaie électronique à faible risque au regard de la valeur monétaire restreinte stockée, à savoir les produits de monnaie électronique spécifiques dont le solde de compte ou la valeur en fin de journée sur 90 jours en moyenne mobile ne dépasse pas 10 000 dollars américains pendant toute période consécutive de 90 jours.

Couverture de produits dérivés qui renvoient à des crypto-actifs et d'entités d'investissement qui investissent dans des crypto-actifs

Par. A, al. 6

Au-delà des transactions directes et de la détention de crypto-actifs, les investisseurs peuvent aussi investir dans des crypto-actifs par le biais de fonds et d'autres instruments de gestion de patrimoine dont l'objet est d'acquérir et de détenir des crypto-actifs pertinents à des fins de placement. Ce faisant, les investisseurs peuvent être concernés par les variations de prix des crypto-actifs sous-jacents aux fonds, sans détenir directement des crypto-actifs. Les participations dans des fonds et des instruments de gestion de patrimoine sont déjà soumises aux obligations déclaratives visées dans la NCD / l'annexe I, en tant que titres de participation ou de créance auprès d'entités d'investissement ou en tant qu'actifs financiers détenus dans des comptes de dépôt. Toutefois, la définition d'une « entité d'investissement » ne couvrait pas, jusqu'à présent, les crypto-actifs en tant que catégorie d'investissements éligibles faisant entrer l'entité dans le champ d'application de la NCD / l'annexe I, car la définition englobait uniquement les actifs financiers et l'argent. La définition d'une « entité d'investissement » est donc désormais élargie pour inclure l'activité d'investissement dans des crypto-actifs.

Par. A, al. 7

Pour assurer une cohérence entre les produits dérivés qui renvoient à des crypto-actifs et ceux qui font référence à d'autres actifs financiers, lesquels sont déjà couverts par la NCD / l'annexe I, les contrats dérivés qui renvoient à des crypto-actifs sont inclus dans la définition des actifs financiers, ce qui permet aux institutions financières déclarantes d'appliquer les mêmes procédures de diligence raisonnable et de déclaration aux produits dérivés qui renvoient à différents types d'actifs.

La définition des termes correspondants du CDC (monnaie fiduciaire, crypto-actif, crypto-actif concerné et transactions d'échange) se reflète également dans la NCD / l'annexe I, qui y fait référence à plusieurs endroits.

Droit transitoire pour les comptes considérés comme des comptes financiers uniquement en raison de la mise à jour de la NCD / de l'accord

Par. C, al. 9 et 10

Les expressions « nouveau compte » et « compte préexistant » sont complétées par des règles de droit transitoire pour les comptes considérés comme des comptes financiers uniquement en vertu de la mise à jour 2023 de la NCD. Il est précisé à titre complémentaire dans l'art. 2, al. 1, let. i, ch. 2, et let. j, ch. 2, P-LEAR³³ que, pour les comptes considérés comme un compte financier uniquement sur la base du protocole de modification, seule l'entrée en vigueur de la modification de la LEAR susmentionnée fait foi pour la distinction entre compte préexistant et nouveau compte

Qualification de certains comptes d'apports en capital en tant que comptes exclus

Par. C, al. 17, let. e, ch. v

Les comptes d'apports en capital, dont le but est de bloquer des fonds pour une période limitée dans l'optique de constituer une nouvelle société ou dans l'attente d'une augmentation de capital, sont désormais considérés comme des comptes exclus, à condition que les garde-fous appropriés soient mis en place pour éviter toute utilisation abusive de ces comptes. Ce serait le cas lorsque ces transactions sont réglementées et, de par la loi, doivent passer par un compte bancaire spécial, sachant que les fonds correspondants sont gelés jusqu'au moment de l'apport en capital et, dans le cas d'une constitution de société, jusqu'au moment où la société a été juridiquement établie et inscrite au registre du commerce de l'État. Une fois la société juridiquement constituée et enregistrée, le compte d'apports en capital est transformé en un compte de dépôt classique, ou le montant du capital est transféré sur un compte de dépôt et le compte initial d'apports en capital est fermé. Si, au contraire, la société n'est pas constituée, les apports sont remboursés aux souscripteurs.

Pour garantir que ce compte est utilisé uniquement pour réaliser une transaction imminente d'apports en capital, il est traité en tant que compte exclu uniquement si l'utilisation de ce compte est prescrite par la loi et pour une durée maximale de douze mois.

Prise en compte des services publics de vérification dans les procédures de diligence raisonnable

Par. E, al. 7

La technologie a également considérablement évolué dans le domaine des processus d'identification des contribuables, ce qui peut simplifier la documentation des titulaires

³³ FF 2025 883, ch. 5.5

de comptes et des personnes détenant le contrôle pour les institutions financières concernées. Ainsi, certaines autorités proposent aux prestataires extérieurs de services d'information, tels que les institutions financières déclarantes, des services étatiques dits « services publics de vérification » (SPV), qui permettent de faire vérifier et confirmer l'identité et la résidence fiscale du titulaire de compte ou d'une personne détenant le contrôle directement par l'autorité fiscale de l'État de la résidence fiscale de cette personne. Dans ce cas, la confirmation de l'autorité fiscale prend la forme d'un cyberjeton ou d'un autre identifiant unique.

Le par. E, al. 7, prévoit que les institutions financières déclarantes seront autorisées à recourir à une procédure SPV pour documenter un titulaire de compte ou une personne détenant le contrôle au cours des procédures de diligence raisonnable prévues par la NCD / l'annexe I. À cet égard, la confirmation de l'identité et de la résidence fiscale d'un titulaire du compte ou d'une personne détenant le contrôle via des SPV ou un processus informatique analogue est reconnue comme un équivalent fonctionnel d'un NIF et doit être déclarée à sa place.

Exception relative aux entités d'utilité publique

Par. B, al. 1, let. f, et al. 9

Le commentaire de la NCD permet aux États d'ajouter une exception relative aux entités d'utilité publique. Le commentaire prévoit que les États peuvent intégrer l'expression « entité d'utilité publique qualifiée » dans leur législation d'exécution, ce que la Suisse a fait (art. 3, al. 9^{bis}, P-LEAR), et en définir les conditions (cf. message du 19 février 2025³⁴). L'UE n'a pas repris cette exception dans la DAC8. Le protocole de modification garantit donc cette exception, mais uniquement pour les entités d'utilité publique qualifiées suisses et pour autant qu'elles n'aient pas également un siège dans l'UE. La Suisse a mis en place les procédures nécessaires dans le P-LEAR, respectivement dans le P-OEAR afin de satisfaire aux conditions prévues par le commentaire.

Let. u : l'art. 1, par. 11, let. u, ajoute une section X de l'annexe I.

La nouvelle section X règle les aspects de droit transitoire concernant l'efficacité de la mise à jour de la NCD et la déclaration de la fonction ou des fonctions, en vertu desquels chaque personne devant faire l'objet d'une déclaration est une personne détenant le contrôle ou un détenteur de titres de participation de l'entité (cf. ch. 5.5, commentaire de l'art. 41^{bis}, al. 1, P-LEAR³⁵).

³⁴ FF 2025 883

³⁵ FF 2025 883

4.3.5 Par. 12 : modification de l'annexe III

Art. 1, par. 12 Modification de l'annexe III

L'annexe III contient la liste des autorités compétentes des parties contractantes au sens de l'art. 1, par. 1, let. d, de l'accord EAR CH-UE. À la suite du Brexit, la Suisse et le Royaume-Uni se sont entendus pour activer l'EAR sur la base de l'accord EAR comptes financiers. L'accord EAR CH-UE n'est plus applicable entre la Suisse et le Royaume-Uni. Le point relatif aux autorités compétentes du Royaume-Uni a donc été supprimé de cette annexe.

4.3.6 Par. 13 et 14 : modification des déclarations communes

Art. 1, par. 13 Modification de la déclaration commune sur l'interprétation de l'accord et des annexes

La *deuxième déclaration commune* précise que les commentaires de l'OCDE sur le modèle d'accord et sur la NCD doivent servir à expliquer et interpréter l'accord EAR CH-UE de manière à garantir une application uniforme. Dans la mesure où la NCD et le modèle d'accord, ainsi que les commentaires de l'OCDE qui s'y rapportent, ont fait l'objet d'une révision, cette déclaration commune a été amendée afin de préciser que les commentaires de l'OCDE sur l'addendum au modèle d'accord et sur la NCD révisée doivent également servir à expliquer et interpréter l'accord EAR CH-UE révisé, de manière à garantir une application uniforme. En effet, les commentaires font partie intégrante de la définition de la NCD et du modèle d'accord.

Art. 1, par. 14 Modification de la déclaration commune sur l'interprétation de l'art. 5 de l'accord

La *troisième déclaration commune* précise que le commentaire de l'art. 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE doit servir à l'interprétation de l'art. 5 de l'accord EAR CH-UE, qui règle l'échange de renseignements sur demande. Dans la mesure où les commentaires de l'OCDE peuvent être modifiés, cette déclaration a été amendée afin qu'il soit précisé que c'est le dernier commentaire de l'OCDE qui fait foi.

4.3.7 Art. 2 et 3 : Dispositions finales

Art. 2 Entrée en vigueur et application

Le *par. 1* précise que le protocole de modification doit être ratifié par chacune des parties contractantes conformément à ses propres procédures. À l'issue de ces procédures, leur achèvement doit être notifié à l'autre partie contractante. Le protocole de modification entre en vigueur le 1^{er} janvier suivant la dernière des deux notifications.

Le *par. 2* précise que les dispositions du protocole de modification qui concernent l'EAR seront appliquées à titre provisoire dès le 1^{er} janvier 2026, pour autant que chaque partie notifie à l'autre avoir effectué les procédures internes nécessaires à l'application provisoire. Les dispositions matérielles sur l'assistance au recouvrement ne sont en

revanche pas concernées par l'application à titre provisoire. Seul le nouvel art. 4p de l'accord révisé concernant le comité mixte sera appliqué à titre provisoire afin que les parties disposent d'une base juridique leur permettant d'entreprendre en commun et en temps utile les travaux administratifs préparatoires nécessaires à la mise en œuvre de l'assistance au recouvrement.

Le par. 3 prévoit que les dispositions sur l'assistance au recouvrement ne seront applicables qu'au 1^{er} janvier de l'année suivant l'entrée en vigueur du protocole de modification. En outre, seules les créances nées après le 1^{er} janvier suivant la signature du protocole de modification (c.-à-d. à partir du 1^{er} janvier 2026) pourront faire l'objet d'un recouvrement.

Art. 3 Langues

Le protocole de modification est établi dans toutes les langues des États membres de l'UE, dont les trois langues officielles de la Confédération, chaque version faisant également foi.

5 Conséquences

5.1 Conséquences sur les finances et sur l'état du personnel

EAR

Dans la mesure où la mise en œuvre de la NCD révisée ne devrait pas avoir de conséquences significatives sur les finances ou sur l'état du personnel pour la Confédération, les cantons et les communes³⁶, les dispositions du protocole de modification concernant l'EAR ne devraient pas non plus avoir de conséquences significatives sur les finances ou l'état du personnel pour la Confédération, les cantons et les communes. Il est possible de recourir à des systèmes et procédures existants, et la charge supplémentaire pour l'administration fédérale peut être maîtrisée avec les ressources financières et humaines existantes.

Concernant la nouvelle catégorie d'entités d'utilité publique qualifiées, une attestation du respect des conditions visées dans la NCD ou des conditions fixées par le Conseil fédéral dans le P-OEAR est nécessaire également en application de l'accord EAR CH-UE révisé, comme décrit dans le message du 19 février 2025³⁷. Ceci impliquera, pour

³⁶ Cf. message du 19 février 2025, FF **2025** 883, ch. 6.1.1.

³⁷ FF **2025** 883

les autorités fiscales (cantonales), des conséquences en matière de finances ou de personnel, qui ont été examinées dans le message du 19 février 2025³⁸.

Assistance au recouvrement de créances fiscales

L'assistance au recouvrement de créances fiscales permet à la Suisse de faire recouvrer dans les États membres de l'UE des créances de TVA impayées. L'AFC n'avait jusqu'à maintenant pas la possibilité, sauf dans le cadre de l'AAF, de recouvrer à l'étranger des créances fiscales auprès des assujettis qui ne disposaient d'aucune valeur patrimoniale en Suisse. À elle seule, la possibilité que les États se prêtent assistance pour le recouvrement des créances de TVA peut accroître la propension de certains assujettis à déclarer et payer l'impôt. On peut donc s'attendre à une augmentation des recettes. Il n'est toutefois pas possible de les quantifier à l'heure actuelle.

L'assistance au recouvrement entraîne surtout pour l'État requis une charge administrative supplémentaire, puisqu'il doit appliquer la procédure de recouvrement nationale puis transférer les fonds recouvrés à l'État requérant. Si un État est aussi souvent requérant que requis, les coûts et les avantages de l'assistance au recouvrement s'équilibrent. Dans le cas de la Suisse, il faut s'attendre à ce que le nombre de demandes présentées à l'étranger soit inférieur à celui des demandes qui lui parviennent. Tel est déjà le cas dans le contexte du recouvrement selon l'AAF et de l'échange de renseignements sur demande. Il en résultera donc des coûts supplémentaires en raison d'un besoin accru en personnel. Ces coûts seront toutefois atténués par le règlement convenu relatif à la prise en charge des coûts, selon lequel l'État requis peut utiliser une partie des fonds recouvrés (5 % du montant recouvré, mais 500 euros au moins et 5000 euros au plus par demande) pour couvrir ses charges. Étant donné que cette réglementation est nouvelle tant pour la Suisse que pour l'UE, il n'y a pas de chiffres empiriques qui permettraient d'étayer plus précisément les coûts découlant du besoin accru en personnel. Le nombre de demandes ne peut pas non plus être prévu. La seule indication à cet égard est le fait que, lors de la fixation des montants minimaux pour la présentation d'une demande de recouvrement, une limite de 200, respectivement de 250 cas a été choisie. Cela reflète les attentes quant au nombre approximatif de demandes futures.

Au niveau des cantons et des communes, l'assistance au recouvrement n'aura pas de conséquences financières significatives. Les mesures de recouvrement seront certes prises par les offices des poursuites, mais ceux-ci encaisseront les émoluments qu'ils auront eux-mêmes fixés pour couvrir leurs charges. En outre, le nombre attendu de procédures par rapport au volume total des procédures de poursuite est infime.

³⁸ FF 2025 883

5.2 Conséquences pour les milieux concernés

EAR

La mise en œuvre des dispositions EAR du protocole de modification occasionnera une charge supplémentaire pour les milieux concernés, due principalement à l'extension des obligations de déclarer. Comme il s'agit en grande majorité d'acteurs qui sont déjà soumis aux obligations de déclaration et de diligence raisonnable prévues par la NCD avec d'autres juridictions partenaires, et que l'accord EAR CH-UE tel que révisé par le protocole de modification ne diverge pas de la NCD et de l'accord EAR comptes financiers, les coûts supplémentaires seront relativement faibles.

Le surcroît de dépenses pour les quelque 9000 institutions financières concernées prévu dans le message du Conseil fédéral du 19 février 2025³⁹ prend en compte également la mise en œuvre de l'accord EAR CH-UE révisé. Ces dépenses résultent principalement des adaptations dans le domaine de l'infrastructure (systèmes informatiques), des travaux préparatoires techniques (modification des obligations de diligence et des systèmes de contrôle, formation des collaborateurs, travaux d'information) et des frais de personnel nécessaires à cet effet. Selon les estimations de la branche concernée, il faut s'attendre à des coûts uniques, pour l'ensemble de la mise en œuvre de la NCD révisée, de 400 000 à 600 000 francs par institution financière pour instaurer les modifications et à une augmentation des coûts récurrents annuels relativement faible (moins de 50 000 francs par an). Ces coûts incluent également la mise en œuvre de la NCD révisée avec les États membres de l'UE.

Assistance au recouvrement de créances fiscales

Le sujet fiscal, c'est-à-dire la personne assujettie, en matière de TVA est toute personne qui exploite une entreprise, quelle que soit la forme juridique de celle-ci (art. 10 LTVA). Le cercle des personnes concernées est défini de manière analogue au sein de l'UE. L'assistance au recouvrement inscrite dans le protocole de modification ne change rien à la naissance de la créance de TVA. Comme jusqu'à présent, l'existence et le montant de la créance fiscale seront définis uniquement sur la base des dispositions légales en vigueur dans l'État en question. Les États pourront recourir à l'assistance au recouvrement et ainsi accéder à des actifs situés dans un autre État pour couvrir une dette fiscale uniquement si un assujetti n'acquitte pas une créance de TVA entrée en force et ne dispose d'actifs que dans un autre État que celui où il est redevable de l'impôt.

Il faut *a priori* partir du principe que les entreprises paient leurs dettes TVA entrées en force, que celles-ci naissent en Suisse ou dans un État membre de l'UE. Pour toutes ces entreprises, l'assistance au recouvrement n'entraîne pas d'obligations ou de dépenses supplémentaires, ni de charge administrative additionnelle. Si une entreprise ne paie pas l'impôt entré en force dans un État membre de l'UE et qu'elle ne dispose

³⁹ FF 2025 883

pas non plus d'actifs suffisants dans d'autres États membres de l'UE, elle courra à l'avenir le risque d'un recouvrement de cette créance en Suisse.

5.3 Conséquences économiques

EAR

La mise en œuvre de l'EAR en conformité avec la norme vise à maintenir la qualité et le respect international de la place financière suisse sur le plan international et à améliorer la sécurité du droit et de la planification. La révision des dispositions EAR de l'accord EAR CH-UE sert à garantir cet objectif dans l'optique des futurs examens par les pairs du Forum mondial. La mise en œuvre de l'EAR en conformité avec la norme fournit ainsi une contribution essentielle à la qualité et au respect international de la place financière suisse et réduit le risque que la Suisse soit inscrite sur l'une des listes citées au ch. 1.2.1. Étant donné que l'examen effectué par le Forum mondial vise une mise en œuvre internationale uniforme de la norme sur l'EAR, l'adoption du protocole de modification ne provoque aucune discrimination de la place financière suisse dans la concurrence internationale. La place financière suisse s'en trouvera plutôt renforcée. L'EAR comptes financiers est largement établi et sa mise à jour doit être mise en œuvre de manière coordonnée avec tous les États participants.

Assistance au recouvrement

La Suisse a accepté d'entrer en matière sur les négociations relatives à l'assistance au recouvrement pour assurer le maintien à long terme de l'accord EAR CH-UE et en particulier de son art. 9 (exonération de l'impôt à la source pour les sociétés associées). L'accord avec l'UE sur le protocole de modification a permis d'asseoir l'accord EAR CH-UE sur une nouvelle base plus large, avec des intérêts équilibrés pour toutes les parties contractantes. Le maintien de l'art. 9 revêt une telle importance pour la place économique suisse qu'il justifie les coûts administratifs supplémentaires, même s'il est difficile d'établir une comparaison entre la « valeur » du maintien de l'art. 9 de l'accord EAR CH-UE et les coûts potentiels de la mise en œuvre de l'assistance au recouvrement dans le domaine de la TVA. L'assistance au recouvrement limitée à la TVA ne devrait en outre pas entraîner des conséquences négatives importantes pour la place économique.

Le contenu et les résultats de l'engagement mutuel de mener des discussions sur la possibilité d'appliquer l'assistance au recouvrement à d'autres types d'impôt ne sont pas définis. Cet engagement vise uniquement à créer un cadre pour ces discussions et fixe à cet effet un délai suffisamment long.

5.4 Autres conséquences

Aucune conséquence sociale ou environnementale n'est à prévoir pour la société et l'environnement ; les questions correspondantes n'ont donc pas été examinées.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet d'arrêté fédéral portant approbation du protocole de modification se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)⁴⁰, qui confère à la Confédération une compétence générale dans le domaine des affaires étrangères. L'art. 184, al. 2, Cst. habilite le Conseil fédéral à signer et à ratifier les traités internationaux. L'approbation des traités internationaux incombe à l'Assemblée fédérale en vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., à moins qu'une loi fédérale ou un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale n'attribue au Conseil fédéral la compétence de conclure seul des traités internationaux (art. 7a, al. 1, LOGA). Le protocole de modification est un traité international dont l'approbation ne relève pas de la compétence du Conseil fédéral. Son approbation relève par conséquent de la compétence de l'Assemblée fédérale.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

EAR

La mise en œuvre des normes internationales en matière d'EAR a pour but de respecter les obligations internationales de la Suisse.

L'EAR avec les États membres de l'UE ne se fonde pas sur la convention concernant l'assistance administrative et l'accord EAR comptes financiers, mais sur l'accord EAR CH-UE, qui constitue une base légale autonome en matière d'EAR. Le protocole de modification met en œuvre la norme EAR révisée entre la Suisse et les États membres de l'UE. Bien qu'il s'agisse d'instruments distincts, ils ne diffèrent pas en termes de contenu pour les institutions financières suisses.

Le protocole de modification vise à mettre en œuvre la norme EAR révisée en ce qui concerne l'EAR comptes financiers. Le Conseil fédéral s'est déjà prononcé sur la mise en œuvre de la norme EAR révisée (cf. message du 19 février 2025⁴¹). À ce titre, le protocole de modification est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

Le P-LEAR et le P-OEAR seront applicables également à l'accord EAR CH-UE révisé, comme c'est déjà le cas actuellement.

⁴⁰ RS 101

⁴¹ FF 2025 883

Assistance au recouvrement

Il n'existe pas de norme minimale internationale pour cette forme d'assistance et la Suisse n'est donc pas tenue de convenir de telles dispositions.

Les autres engagements internationaux de la Suisse ne sont pas affectés par le protocole de modification.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales sont sujets au référendum. Conformément à l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁴², sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Sont considérées comme importantes les dispositions qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst.

Le protocole de modification contient des dispositions importantes fixant des règles de droit, et leur mise en œuvre nécessite l'adoption d'une loi fédérale. L'arrêté fédéral portant approbation du protocole de modification est donc sujet au référendum. La révision de la LEAR mettant en œuvre la norme EAR révisée a été approuvée par les deux chambres de l'Assemblée fédérale par vote final du 26 septembre 2025.

6.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le projet respecte les intérêts et les compétences des cantons ainsi que leur autonomie organisationnelle et financière (art. 47, al. 2, Cst.).

Une éventuelle charge financière supplémentaire causée par l'assistance au recouvrement sera supportée par la Confédération. Cette dernière pourra également encaisser sur des recettes supplémentaires en raison de la possibilité de recouvrer des créances de TVA suisses à l'étranger, mais ces recettes supplémentaires devraient être marginales par rapport au volume total des recettes de la TVA.

⁴² RS 171.10

6.6 Application provisoire

En vertu de l'art. 7b, al. 1, LOGA, si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent, le Conseil fédéral peut décider ou convenir de l'application à titre provisoire d'un traité international qui doit être approuvé par l'Assemblée fédérale. Il a estimé que ces deux conditions étaient réunies en l'espèce.

En ce qui concerne la sauvegarde d'intérêts essentiels, la NCD révisée sera appliquée à partir du 1^{er} janvier 2026 avec tous les États partenaires avec lesquels l'EAR est mis en œuvre par le biais de l'accord EAR comptes financiers. Pour des raisons de cohérence ainsi que de sécurité juridique et de sécurité de la planification pour les institutions financières, il est important que la révision de l'accord EAR CH-UE soit également appliquée à partir de cette date-là. L'égalité de traitement des États partenaires sera ainsi garantie, peu importe que les renseignements soient échangés en vertu de l'accord EAR comptes financiers ou de l'accord EAR CH-UE. D'autre part, en ce qui concerne l'urgence particulière, le Conseil fédéral constate qu'il ne sera cependant pas possible d'achever le processus suisse de ratification du protocole de modification de l'accord EAR CH-UE d'ici au 31 décembre 2025, dans la mesure où celui-ci n'a été signé que le 20 octobre 2025. Finalement, la révision de la LEAR mettant en œuvre la norme EAR révisée a été approuvée par les deux chambres de l'Assemblée fédérale par vote final du 26 septembre 2025 et devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2026. En conséquence, le Conseil fédéral a décidé d'appliquer à titre provisoire les dispositions du protocole de modification de l'accord EAR CH-UE qui visent à la révision des dispositions EAR de l'accord à partir du 1^{er} janvier 2026. Il a également décidé d'appliquer à titre provisoire l'art. 4p du projet de protocole sur le comité mixte afin que les parties à l'accord puissent s'entendre sur les procédures et sur les moyens de communication entre les parties avant l'entrée en vigueur de ce volet de l'accord.

Conformément à l'art. 152, al. 3^{bis}, LParl, le Conseil fédéral a préalablement consulté les commissions parlementaires compétentes, à savoir les commissions de l'économie et des redevances, en octobre 2025. L'art. 7b, al. 2, LOGA, dispose que l'application à titre provisoire d'un traité international prend fin si, dans un délai de six mois à compter du début de cette application, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale le projet d'un arrêté fédéral portant approbation du traité concerné.

6.7 Protection des données

Le protocole de modification s'appliquera entre la Suisse et les États membres de l'UE. Ces derniers figurent tous dans la liste suisse des États dans lesquels un niveau de protection adéquat des données est garanti (annexe 1 OPDo). La Suisse bénéficie d'une décision d'adéquation de la Commission, qui a été confirmée par cette dernière

le 15 janvier 2024⁴³ à la suite de la révision de la LPD et qui atteste qu'elle garantit un niveau adéquat de protection des données.

Le protocole de modification traite à la fois de l'EAR en matière fiscale et de l'assistance au recouvrement entre la Suisse et les États membres de l'UE.

EAR

L'accord EAR CH-UE est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017. La partie du protocole de modification relative à l'EAR porte sur la révision de l'accord à la lumière de la mise à jour du 8 juin 2023 de la NCD. Le protocole de modification ne modifie pas le régime de protection des données en vigueur, mais en étend seulement le champ d'application aux nouvelles données échangées. Il est en outre fait référence, dans le préambule du protocole de modification, aux dernières décisions de l'UE relatives au maintien de la décision d'adéquation de l'UE concernant la Suisse.

Les conditions et modalités relatives à l'échange de renseignements pouvant être transmis aux États membres de l'UE sont réglées dans la LEAR et l'OEAR, qui prévoient les bases légales nécessaires afin que les institutions financières, les autorités fiscales cantonales et l'AFC puissent traiter et transmettre les données personnelles spécifiées dans l'accord EAR CH-UE tel que modifié par le protocole de modification. La LEAR et l'OEAR assurent que le traitement et la communication de ces données répondent aux principes de la protection des données. Sont en particulier définis dans cette loi et cette ordonnance les obligations incombant aux institutions financières, les tâches incombant à l'AFC et aux autorités fiscales cantonales, les droits des personnes concernées ainsi que les exigences que doivent remplir le système d'information exploité par l'AFC et les procédures électroniques d'échange de données entre les cantons et l'AFC.

De plus, différents mécanismes ont été mis en place tant sur le plan international que national pour assurer le respect des principes de protection des données. Ils ont été décrits plus en détail dans le message relatif à l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers et à sa mise en œuvre (Loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale, loi EAR)⁴⁴ et dans le message concernant l'approbation de l'addendum à l'accord EAR comptes financiers et de l'accord EAR crypto-actifs, et la modification de la loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale⁴⁵. Il s'agit notamment

⁴³ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le premier réexamen du fonctionnement des décisions d'adéquation adoptées sur la base de l'art. 25, par. 6, de la directive 95/46/CE, COM(2024) 7 final, 1501.2024.

⁴⁴ FF 2015 4975

⁴⁵ FF 2025 883.

des mécanismes d'examens par le Forum mondial, des notifications par les États de leurs exigences en matière de protection des données et du mécanisme de contrôle mis en place en Suisse.

Les personnes devant faire l'objet d'une déclaration sont informées des renseignements échangés et des bases légales applicables (art. 14 LEAR).

En matière de protection des données, les personnes concernées disposent des droits que leur réserve la LPD envers les institutions financières (art. 19, al. 1, LEAR). Envers l'AFC, elles ne peuvent toutefois faire valoir que leur droit d'accès et celui de demander la rectification de données inexactes (art. 19, al. 2, LEAR). Cela signifie notamment qu'elles n'ont pas la possibilité de s'opposer à la communication de leurs données. Cette limitation se justifie dès lors que l'opposition devrait être systématiquement rejetée pour les motifs fixés à l'art. 37, al. 2, LPD, la communication des données se fondant sur un traité international. Si, néanmoins, la transmission entraînait un préjudice pour les personnes concernées, ces dernières pourraient faire valoir les prétentions que leur accorde l'art. 25a de la loi fédérale du 20 décembre sur la procédure administrative (PA)⁴⁶ (art. 19, al. 2, LEAR).

L'examen préalable des risques montre en outre que le traitement des données ne présente pas de risque particulier pour les personnes concernées. Le cadre juridique et les mesures prises permettent en effet de circonscrire les risques résiduels éventuels.

Assistance au recouvrement

Le niveau adéquat de protection des données des autres États contractants constitue également un fondement important pour l'assistance au recouvrement. L'éventuelle nécessité d'une réglementation supplémentaire sera examinée dans le cadre des travaux de mise en œuvre (cf. ch. 3.3).

⁴⁶ RS 172.021