

Bruxelles, le 8.5.2020
COM(2020) 197 final

2020/0081 (CNS)

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 2011/16/UE afin de répondre au besoin urgent de reporter certains délais pour la déclaration et l'échange d'informations dans le domaine de la fiscalité en raison de la pandémie de COVID-19

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'épidémie de COVID-19 est une grave crise de santé publique qui a touché tous les États membres. Elle représente un défi majeur pour les systèmes de santé publique et est susceptible d'avoir de graves répercussions sur les économies de l'Union pendant une période prolongée. Cette situation entraîne d'énormes bouleversements dans la vie des citoyens et des entreprises, qui ont des difficultés à mener leurs activités, notamment en raison des contraintes liées aux mesures de confinement mises en place dans de nombreux États membres.

À la lumière de ces circonstances sans précédent, un certain nombre d'États membres et de personnes tenues de fournir des informations au titre de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal¹ ont demandé le report de certains délais pour la déclaration et l'échange d'informations au titre de cette directive. Plus précisément, les demandes de report concernent les échanges automatiques d'informations sur des comptes financiers dont les bénéficiaires sont fiscalement domiciliés dans un autre État membre² et les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration³ figurant à l'annexe IV de la directive 2011/16/UE du Conseil. Les graves perturbations causées par la pandémie de COVID-19 entravent le respect des délais impartis par les établissements financiers et les personnes susceptibles de déclarer des dispositifs transfrontières et nuisent à la capacité des administrations fiscales des États membres à collecter et à traiter les données.

Cette situation requiert une réaction urgente et coordonnée au sein de l'Union et, le cas échéant, au niveau mondial. À cet égard, il serait utile de tenir compte de l'initiative du groupe de pilotage du Forum mondial en ce qui concerne la norme commune de déclaration (NCD) des institutions financières déclarantes, cette dernière ayant été transposée dans le droit de l'Union par la directive 2014/107/UE du Conseil.

Il est donc nécessaire de reporter la date limite pour l'échange d'informations sur les comptes financiers dont les bénéficiaires sont résidents fiscaux d'un autre État membre. Cela permettrait en conséquence aux États membres d'adapter leurs délais nationaux de déclaration de ces informations par les institutions financières déclarantes. Dans le même ordre d'idées, il convient également de prolonger les délais de déclaration et d'échange d'informations sur les dispositifs transfrontières au titre de l'annexe IV de la directive 2011/16/UE du Conseil.

Par ailleurs, il convient également de rappeler que l'échange d'informations sur les comptes financiers dont les bénéficiaires sont résidents fiscaux dans un autre État membre et sur les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration en vertu de l'annexe IV de la directive 2011/16/UE du Conseil est un outil essentiel dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales dans l'Union. Les États membres auront besoin de recettes fiscales pour financer les efforts considérables qu'ils consentent afin de contenir les répercussions

¹ JO L 64 du 11.3.2011, p. 1.

² Directive (UE) 2014/107 du Conseil du 9 décembre 2014 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (JO L 359 du 16.2.2014, p. 1).

³ Directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration (JO L 139 du 5.6.2018, p. 1).

négligentes sur l'économie des mesures de lutte contre la pandémie de COVID-19. Il est plus important que jamais d'assurer l'équité fiscale en prévenant la fraude et l'évasion fiscales. Même si la crise actuelle nécessite d'adapter le calendrier de déclaration et de transmission de certaines données fiscales, elle ne doit pas conduire les administrations nationales à renoncer aux efforts visant à garantir une fiscalité équitable.

La durée du report ne doit pas perturber la structure en place et le fonctionnement de la directive 2011/16/UE du Conseil. Il convient au contraire qu'elle ait une durée limitée, proportionnée aux difficultés pratiques causées par le confinement temporaire visant à contenir la pandémie.

Compte tenu de l'incertitude qui entoure actuellement l'évolution de la pandémie de COVID-19, il est utile de prévoir la possibilité d'une prolongation supplémentaire de la période de report pour la déclaration et l'échange d'informations. Cela serait nécessaire si, au cours d'une partie ou de la totalité de la période de report, les circonstances exceptionnelles liées aux risques graves pour la santé publique causés par la pandémie de COVID-19 devaient persister, contraignant les États membres à mettre en œuvre de nouvelles mesures de confinement ou à maintenir celles qu'ils ont déjà mises en place. Il convient d'éviter qu'une telle prolongation vienne perturber la structure en place et le fonctionnement de la directive 2011/16/UE du Conseil. Il convient au contraire qu'elle soit instituée pour une durée limitée, proportionnellement aux difficultés pratiques découlant du confinement temporaire. La prolongation ne doit pas avoir d'incidence sur les éléments essentiels de l'obligation de communication et d'échange d'informations au titre de la directive. Elle ne saurait avoir d'autre effet que d'étendre le report du délai d'exécution des obligations concernées, tout en veillant à ce que l'intégralité des informations fasse à terme l'objet des échanges prévus.

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

Depuis le début de l'épidémie de COVID-19, la Commission a reçu un nombre considérable de questions et de demandes et a lancé un certain nombre d'initiatives afin d'atténuer les effets de la crise. Dans ce contexte, la DG TAXUD a déjà pris plusieurs décisions, principalement dans le domaine des douanes et de la TVA, afin de résoudre d'urgence les problèmes ou, tout du moins, de fournir certaines assurances. On peut en consulter le résumé sur le site web de la DG TAXUD ([COVID-19 TAXUD response](https://ec.europa.eu/taxation_customs/covid-19-taxud-response_fr)⁴).

L'initiative proposée est cohérente par rapport aux mesures adoptées par la Commission pour tenir compte des difficultés exceptionnelles que rencontrent actuellement les entreprises et les administrations fiscales nationales. Elle répond aux demandes formulées par un certain nombre de personnes ayant à fournir des informations au titre de la directive 2011/16/UE du Conseil, ainsi que par des États membres, en ce qui concerne le report des délais de déclaration et d'échange d'informations au titre de la directive 2011/16/UE du Conseil.

L'initiative proposée est également alignée sur celle du groupe de pilotage du Forum mondial en ce qui concerne la norme commune de déclaration (NCD) des institutions financières déclarantes, de manière à reporter de fin septembre 2020 à fin décembre 2020 la date limite pour l'échange d'informations.

Le 29 avril 2020, le Conseil a par ailleurs organisé une réunion informelle avec les États membres; à cette occasion, tous les États membres sont convenus de la nécessité de différer

⁴

https://ec.europa.eu/taxation_customs/covid-19-taxud-response_fr

l'application des exigences en matière de déclaration et d'échange d'informations fixées par la directive 2011/16/UE du Conseil.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La base juridique de cette initiative législative est constituée des articles 113 et 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La plupart des initiatives liées à l'harmonisation ou à la coordination du cadre juridique dans le domaine de la fiscalité directe reposent sur l'article 115 du TFUE, tandis que la fiscalité indirecte est régie par l'article 113 du TFUE. Les règles proposées visent à modifier les délais spécifiques de déclaration et d'échange de certaines informations (à savoir les informations sur les comptes financiers et les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration) afin de tenir compte des difficultés actuelles à se conformer aux obligations prévues par la directive 2011/16/UE du Conseil qui découlent de la crise du COVID-19. Étant donné que les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration peuvent concerner à la fois des régimes fiscaux directs et indirects, les deux bases juridiques sont pertinentes pour les règles proposées.

• Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)

La proposition respecte pleinement le principe de subsidiarité énoncé à l'article 5 du TFUE. Elle concerne la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité. Seule une approche du problème coordonnée entre les États membres permet de garantir la sécurité juridique et la transparence en ce qui concerne l'application du report de certains délais prévus par la directive.

• Proportionnalité

La proposition consiste à adapter les dispositions existantes de la directive en ce qui concerne les délais applicables à la déclaration et à l'échange de certaines informations, afin de relever les défis qui se posent aux personnes qui doivent fournir des informations et aux administrations fiscales en raison de l'actuelle épidémie de COVID-19. Les adaptations ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'une coopération administrative entre les États membres. Elles prévoient un report, qui tient compte de la durée des mesures de confinement/de fermeture, et font en sorte qu'aucune information soumise à déclaration au cours de la période du report n'échappe à l'obligation en matière de déclaration et d'échange.

• Choix de l'instrument

La base juridique de la proposition (l'article 115 du TFUE) prévoit explicitement que la législation dans ce domaine peut être adoptée uniquement sous la forme juridique d'une directive.

La proposition de directive constitue également la sixième modification de la directive 2011/16/UE du Conseil et fait suite aux directives du Conseil 2014/107/UE, (UE) 2015/2376, (UE) 2016/881, (UE) 2016/2258 et (UE) 2018/822.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

• Droits fondamentaux

La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

4. EXPLICATION DÉTAILLÉE DES DIFFÉRENTES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION

La directive propose des modifications de certains délais applicables à la déclaration et à l'échange d'informations au titre de la directive 2011/16/UE du Conseil, plus particulièrement en ce qui concerne les informations sur les comptes financiers visées par la directive 2014/107/UE du Conseil et les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration au titre de la directive (UE) 2018/822 du Conseil.

Les mesures proposées consistent à:

- prolonger de trois mois, soit jusqu'au 31 décembre 2020, le délai pour les échanges d'informations sur les comptes financiers devant faire l'objet d'une déclaration;
- reporter du 31 octobre 2020 au 31 janvier 2021 la date du premier échange d'informations sur les dispositifs transfrontières fixée à l'annexe IV de la directive 2011/16/UE du Conseil;
- reporter du 1^{er} juillet 2020 au 1^{er} octobre 2020 la date d'ouverture du délai de 30 jours applicable à la déclaration des dispositifs transfrontières comportant des marqueurs figurant à l'annexe IV de la directive (UE) 2018/822 du Conseil;
- reporter du 31 août 2020 au 30 novembre 2020 la date limite de déclaration des dispositifs transfrontières «historiques» (c'est-à-dire des dispositifs devant faire l'objet d'une déclaration entre le 25 juin 2018 et le 30 juin 2020).

Compte tenu de l'incertitude qui entoure actuellement l'évolution de la pandémie de COVID-19, l'initiative proposée prévoit la possibilité d'une unique prolongation de la période de report pour la déclaration et l'échange d'informations. La Commission sera habilitée à accorder cette prolongation par la voie d'actes délégués.

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 2011/16/UE afin de répondre au besoin urgent de reporter certains délais pour la déclaration et l'échange d'informations dans le domaine de la fiscalité en raison de la pandémie de COVID-19

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 113 et 115,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Parlement européen⁵,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁶,

statuant conformément à une procédure législative spéciale,

considérant ce qui suit:

- (1) Les mesures de confinement imposées par les États membres pour contribuer à contenir la pandémie de COVID-19 perturbent considérablement la capacité des entreprises et des administrations fiscales à s'acquitter de certaines obligations qui leur incombent en vertu de la directive 2011/16/UE du Conseil⁷.
- (2) Un certain nombre d'États membres et de personnes ayant à fournir des informations aux autorités compétentes des États membres au titre de la directive 2011/16/UE ont demandé le report de certains délais prévus par ladite directive pour les échanges automatiques d'informations sur les comptes financiers dont les bénéficiaires sont résidents fiscaux dans un autre État membre ainsi que sur les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration qui comportent des marqueurs figurant à l'annexe IV de ladite directive⁸.
- (3) Les graves perturbations causées par la pandémie de COVID-19 dans l'activité des établissements financiers et des personnes ayant à déclarer des dispositifs transfrontières entravent le respect, dans les délais impartis, des obligations en matière de déclaration d'informations qui leur incombent en vertu de la directive 2011/16/UE. Les établissements financiers doivent actuellement faire face à des tâches urgentes liées au COVID-19. En outre, les établissements financiers et les personnes ayant à déclarer des dispositifs transfrontières comportant des marqueurs figurant à

⁵ JO C , du , p. .

⁶ JO C , du , p. .

⁷ Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE (JO L 64 du 11.3.2011, p. 1).

⁸ Directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration (JO L 139 du 5.6.2018, p. 1).

l'annexe IV sont confrontés à plusieurs perturbations professionnelles provoquées principalement par les conditions de travail à distance imposées en raison du confinement dans la plupart des États membres. De même, la capacité des administrations fiscales des États membres à collecter et à traiter les données a été atteinte.

- (4) Cette situation requiert une réaction urgente et coordonnée au sein de l'Union. À cette fin, il est nécessaire de reporter le délai pour l'échange d'informations sur les comptes financiers dont les bénéficiaires sont résidents fiscaux dans un autre État membre afin de permettre aux États membres d'adapter leurs délais nationaux de transmission de ces informations par les institutions financières déclarantes. Dans le même ordre d'idées, il convient également de prolonger les délais de déclaration et d'échange d'informations sur les dispositifs transfrontières comportant des marqueurs figurant à l'annexe IV de la directive 2011/16/UE.
- (5) Afin de déterminer la durée du report, il est nécessaire de considérer que l'objectif est de remédier à une situation exceptionnelle et qu'il ne faut pas perturber la structure en place ni le fonctionnement de la directive 2011/16/UE. Par conséquent, il conviendrait de limiter le report à une durée proportionnée aux difficultés causées par la pandémie de COVID-19 pour la déclaration et l'échange d'informations.
- (6) Compte tenu de l'incertitude qui entoure actuellement l'évolution de la pandémie de COVID-19, il serait également utile de prévoir la possibilité d'une prolongation supplémentaire de la période de report pour la déclaration et l'échange d'informations. Cela serait nécessaire si, au cours d'une partie ou de la totalité de la période de report, les circonstances exceptionnelles liées aux risques graves pour la santé publique causés par la pandémie de COVID-19 devaient persister, contraignant les États membres à mettre en œuvre de nouvelles mesures de confinement ou à maintenir celles qu'ils ont déjà mises en place. Il convient d'éviter qu'une telle prolongation vienne perturber la structure en place et le fonctionnement de la directive 2011/16/UE du Conseil. Il convient au contraire qu'elle soit instituée pour une durée limitée, proportionnellement aux difficultés pratiques découlant du confinement temporaire. La prolongation ne doit pas avoir d'incidence sur les éléments essentiels de l'obligation de communication et d'échange d'informations au titre de la présente directive. Elle ne saurait avoir d'autre effet que d'étendre le report du délai d'exécution des obligations concernées, tout en veillant à ce que l'intégralité des informations fasse à terme l'objet des échanges prévus.
- (7) Il y a donc lieu de modifier la directive 2011/16/UE en conséquence.
- (8) Considérant que les mesures prévues par la présente directive concernent des obligations établies dans la directive 2011/16/UE qui seraient autrement applicables dans un court laps de temps, il convient que la présente directive entre en vigueur d'urgence,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

La directive 2011/16/UE est modifiée comme suit:

- (1) L'article 8 *bis ter* est modifié comme suit:
 - (a) le paragraphe 12 est remplacé par le texte suivant:

«12. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les intermédiaires et les contribuables concernés soient tenus de fournir des informations sur les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration dont la première étape a été mise en œuvre entre le 25 juin 2018 et le 30 juin 2020. Les intermédiaires et les contribuables concernés, le cas échéant, fournissent des informations sur ces dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration, au plus tard le 30 novembre 2020.»;

(b) le paragraphe 18 est remplacé par le texte suivant:

«18. L'échange automatique d'informations est effectué dans un délai d'un mois à compter de la fin du trimestre au cours duquel les informations ont été fournies. Les premières informations sont communiquées le 31 janvier 2021 au plus tard.»

(2) Les articles suivants sont insérés:

«Article 27 bis

Report de délais en réaction à la COVID-19

1. Nonobstant le délai fixé à l'article 8, paragraphe 6, point b), la communication des informations visées à l'article 8, paragraphe 3 *bis*, qui se rapportent à l'année civile 2019 ou à une autre période de référence adéquate, est effectuée dans les douze mois qui suivent la fin de l'année civile 2019 ou d'une autre période de référence adéquate.
2. Lorsqu'un dispositif transfrontière devant faire l'objet d'une déclaration est mis à disposition aux fins de sa mise en œuvre, ou est prêt à être mis en œuvre, ou lorsque la première étape de sa mise en œuvre a été accomplie entre le 1^{er} juillet 2020 et le 30 septembre 2020, ou encore lorsque les intermédiaires visés à l'article 3, point 21), deuxième alinéa, ont fourni, directement ou par l'intermédiaire d'autres personnes, une aide, une assistance ou des conseils entre le 1^{er} juillet 2020 et le 30 septembre 2020, le délai de trente jours pour déclarer les informations visées aux paragraphes 1 et 7 de l'article 8 *bis ter* commence au plus tard le 1^{er} octobre 2020.

Dans le cas de dispositifs commercialisables, le premier rapport périodique conformément à l'article 8 *bis ter*, paragraphe 2, est établi par les intermédiaires au plus tard le 31 janvier 2021.

Article 27 ter

Prolongation de la période de report

La Commission est habilitée à adopter un acte délégué, conformément à l'article 27 *quater*, afin de prolonger la période de report pour la déclaration et l'échange d'informations, comme le prévoient l'article 8 *bis ter*, paragraphes 12 et 18, et l'article 27 *bis*, d'une durée maximale de 3 mois supplémentaires.

La Commission ne peut adopter l'acte délégué visé au premier alinéa que si, au cours d'une partie ou de la totalité de la période de report, les circonstances exceptionnelles liées aux risques graves pour la santé publique causés par la pandémie de COVID-19 devaient persister, contraignant les États membres à mettre en œuvre des mesures de confinement.

Article 27 quater
Exercice de la délégation

1. Le pouvoir d'adopter l'acte délégué visé à l'article 27 *ter* est conféré à la Commission sous réserve des conditions fixées au présent article.
2. Le pouvoir d'adopter l'acte délégué visé à l'article 27 *ter* n'est conféré à la Commission que pendant la période de report des délais pour la déclaration et l'échange d'informations conformément à l'article 8 *bis ter*, paragraphes 12 et 18, et à l'article 27 *bis*.
3. La délégation de pouvoir visée à l'article 27 *ter* peut être révoquée à tout moment par le Conseil. La décision de révocation met fin à la délégation de pouvoir qui y est précisée. La révocation prend effet le jour suivant celui de la publication de ladite décision au *Journal officiel de l'Union européenne* ou à une date ultérieure précisée dans ladite décision. Elle ne porte pas atteinte à la validité de l'acte délégué déjà en vigueur.
4. Avant d'adopter l'acte délégué, la Commission consulte les experts désignés par chaque État membre, conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016.
5. Aussitôt qu'elle adopte l'acte délégué, la Commission le notifie au Conseil. La notification de l'acte délégué au Conseil expose les motifs pour lesquels il est fait usage de la procédure d'urgence.
6. L'acte délégué adopté en vertu de l'article 27 *ter* entre en vigueur sans délai et s'applique tant qu'aucune objection n'est exprimée par le Conseil. Le Conseil peut exprimer des objections à l'égard de l'acte délégué dans un délai de cinq jours ouvrables suivant la notification de cet acte. En pareil cas, la Commission abroge l'acte concerné immédiatement après que le Conseil lui a notifié sa décision d'exprimer des objections.
7. Le Parlement européen est informé de l'adoption d'un acte délégué par la Commission, de toute objection formulée à l'égard de cet acte et de la révocation d'une délégation de pouvoirs par le Conseil.»

Article 2

1. Les États membres adoptent et publient, au plus tard le 31 mai 2020, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.
Ils appliquent ces dispositions à partir du 1^{er} juin 2020.
Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.
2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.

Article 3

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

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président