

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Avis du contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de règlement du Conseil concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (refonte)

(2010/C 66/01)

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 286,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son article 8,

vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ⁽¹⁾,

vu le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, et notamment son article 41 ⁽²⁾,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

I. INTRODUCTION

1. Le 18 août 2009, la Commission a adopté une proposition de règlement du Conseil concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ⁽³⁾. Cette proposition constitue en fait une version modifiée du règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée, qui a déjà été modifié à plusieurs reprises ⁽⁴⁾. Toutefois, dans un souci de clarté et de meilleure compréhension, la Commission a choisi de recourir à la procédure de refonte,

ce qui signifie que le règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil sera abrogé si la proposition actuelle est adoptée par le Conseil.

2. Dans le cadre de la procédure de refonte, la discussion législative est en principe limitée aux modifications de fond proposées par la Commission et ne porte pas sur les «dispositions inchangées» ⁽⁵⁾. Toutefois, dans le présent avis, le Contrôleur européen de la protection des données («CEPD») examine dans leur intégralité le règlement actuel et les modifications de fond qu'il est proposé d'y apporter. Une telle analyse approfondie est nécessaire afin d'évaluer correctement l'incidence de la législation sur la protection des données. Le CEPD recommande des adaptations en ce qui concerne également les dispositions inchangées. Il invite instamment le législateur à tenir compte des recommandations ainsi formulées en dépit de la portée limitée de la procédure de refonte. À cet égard, le CEPD attire l'attention sur l'article 8 de l'accord interinstitutionnel sur la technique de refonte, qui prévoit la possibilité de modifier des dispositions inchangées.

3. La base juridique de la proposition est l'article 93 du traité CE, qui permet au Conseil d'arrêter des mesures concernant les impôts indirects. Le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social européen. La base juridique et la procédure spécifique resteront inchangées après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

4. Le CEPD n'a pas été consulté comme l'exige l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001. Le présent avis est donc fondé sur l'article 41, paragraphe 2, du même règlement. Le CEPD recommande qu'il soit fait mention du présent avis dans le préambule de la proposition.

⁽¹⁾ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 427 final du 18 août 2009.

⁽⁴⁾ JO L 264 du 15.10.2003, p. 1.

⁽⁵⁾ Voir l'accord interinstitutionnel du 28 novembre 2001 pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques (JO C 77 du 28.3.2002, p. 1).

5. Le CEPD a conscience qu'il importe de renforcer l'efficacité des mesures de lutte contre la fraude transfrontalière et de parvenir à améliorer la perception de la TVA dans les situations transfrontalières. Bien que l'échange d'informations, qui s'inscrit dans le cadre de la coopération administrative et de la lutte contre la fraude à la TVA, porte essentiellement sur des informations relatives à des personnes morales, il est clair que des données ayant trait à des personnes physiques sont également traitées. Le CEPD convient que, pour atteindre les objectifs précités, il est nécessaire de traiter des données à caractère personnel. Il souligne néanmoins que le traitement de ces données doit être conforme aux règles communautaires sur la protection des données.
6. Les situations qui nécessitent l'échange transfrontalier de données à caractère personnel dans l'UE méritent une attention particulière car elles s'accompagnent d'une amplification du traitement des données qui induit inévitablement une insécurité juridique pour les personnes concernées: des acteurs de tous les autres États membres peuvent être concernés et les lois de ces autres États membres pourraient être applicables et légèrement différer de celles auxquelles les personnes concernées sont habituées, ou s'appliquer dans un système juridique qui ne leur est pas familier.
7. Après avoir analysé le cadre juridique découlant du règlement (CE) n° 1798/2003 et les adaptations actuellement proposées, le CEPD conclut que, bien que l'on puisse trouver plusieurs éléments positifs, les obligations résultant des règles communautaires sur la protection des données ne sont pas toutes respectées.
8. Avant de développer ce point de vue dans la partie III (règles applicables en matière de protection des données) et dans la partie IV (analyse détaillée de la proposition), le CEPD va, dans la partie qui suit, décrire le contexte de la proposition actuelle, le cadre juridique existant et les adaptations proposées.

II. COOPÉRATION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA TVA

II.1. Contexte

9. La proposition actuelle résulte d'une discussion au niveau de l'UE qui a officiellement commencé en mai 2006 sur la base d'une communication de la Commission relative à la lutte contre la fraude fiscale au sein du marché intérieur⁽¹⁾. En décembre 2008, la Commission, encouragée par le Conseil et le Parlement européen, a publié une autre communication sur une stratégie coordonnée pour

⁽¹⁾ Communication COM(2006) 254 du 31 mai 2006 sur la nécessité de développer une stratégie coordonnée en vue d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale.

améliorer la lutte contre la fraude à la TVA dans l'Union européenne⁽²⁾, dans laquelle étaient annoncées plusieurs modifications de la directive générale sur la TVA (directive 2006/112/CE), ainsi que l'actuelle refonte du règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil⁽³⁾.

10. Le règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil constitue à ce jour le règlement de référence pour la coopération administrative dans le domaine de la TVA. Toutefois, selon une étude récente de la Commission publiée le 18 août 2009, soit le même jour que celui de la présentation de la proposition actuelle, l'intensité de la coopération administrative entre États membres visant à lutter contre l'évasion et la fraude intracommunautaires en matière de TVA était jugée insuffisante⁽⁴⁾. La proposition actuelle a dès lors pour objet principal d'adapter le règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil de façon à renforcer l'efficacité des mesures de lutte contre la fraude transfrontalière et à améliorer la perception de la TVA dans les situations transfrontalières.

II.2. Système actuel de coopération: le règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil

11. Avec le règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil, l'UE a mis en place un système commun de coopération administrative et d'échange d'informations entre les autorités compétentes des États membres pour leur permettre d'établir correctement la TVA. Le règlement contient une liste des autorités compétentes et oblige les États membres à désigner un unique bureau central de liaison comme responsable des contacts avec les autres États membres dans le domaine de la coopération administrative.
12. L'échange d'informations entre les autorités compétentes a lieu dans trois situations: échange d'informations sur demande, échange d'informations sans demande préalable (échange spontané) et stockage de données dans une base de données électronique dont dispose chaque État membre et à une partie de laquelle peuvent accéder directement les autorités compétentes d'autres États membres.
13. Le règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil impose en outre aux États membres de veiller à ce que les personnes concernées par des livraisons de biens ou des prestations de services intracommunautaires soient autorisées à obtenir confirmation de la validité du numéro d'identification TVA d'une personne déterminée. Le système qui permet à ces personnes d'obtenir cette confirmation est connu sous le nom de système d'échange d'informations en matière de TVA «VIES».

⁽²⁾ Voir les conclusions du Conseil du 4 décembre 2007 et du 7 octobre 2008, ainsi que la résolution du Parlement européen du 2 septembre 2008 (2008/2033(INI)). Voir aussi la communication COM(2008) 807 du 1^{er} décembre 2008.

⁽³⁾ JO L 347 du 11.12.2006, p. 1.

⁽⁴⁾ Rapport COM(2009) 428 du 18 août 2009 relatif à l'application du règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil.

14. D'une manière générale, le règlement prévoit que la communication d'informations doit se faire par voie électronique. La Commission est à cet égard chargée de développer un réseau commun de communication ou une interface commune des systèmes («CCN/CSI») dans la mesure où cela est nécessaire pour permettre l'échange d'informations entre États membres. Les États membres sont chargés du développement de leurs systèmes nationaux dans la mesure où cela est nécessaire pour permettre l'échange d'informations par le biais du CCN/CSI. Le règlement contient en outre des règles concernant les relations avec la Commission, les contrôles simultanés et l'échange de données en provenance de pays tiers.
15. Le type d'informations pouvant faire l'objet d'un échange sur demande ou spontané entre autorités compétentes n'est pas défini. L'article 1^{er} du règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil ne vise que «toutes les informations» susceptibles de leur permettre l'établissement correct de la TVA. La base de données électronique contient les états récapitulatifs des assujettis identifiés à la TVA qui sont collectés conformément à la directive générale sur la TVA. Ces états contiennent les numéros d'identification TVA des différents assujettis concernés et le montant total des livraisons de biens effectuées par l'assujetti. Le VIES permet uniquement d'obtenir confirmation de la validité d'un numéro d'identification TVA.

II.3. Améliorations générales envisagées

16. Par sa proposition, la Commission envisage de renforcer l'efficacité de la coopération actuelle en rendant les autorités compétentes conjointement responsables de la protection des recettes TVA dans tous les États membres, en développant l'échange d'informations entre les autorités compétentes et en améliorant la qualité et la cohérence de ces informations⁽¹⁾.
17. On parvient à améliorer l'échange d'informations entre États membres en définissant les cas dans lesquels les autorités compétentes ne peuvent pas refuser de répondre à une demande d'information ou d'enquête administrative et en précisant les cas dans lesquels des informations doivent être échangées spontanément⁽²⁾. La proposition fixe en outre des délais plus stricts et met davantage l'accent sur l'utilisation des moyens électroniques.
18. La cohérence des informations disponibles dans les bases de données électroniques est renforcée en définissant le type

d'informations que les États membres sont obligés de faire figurer dans leur base de données nationale. La proposition accroît par ailleurs l'accès automatisé direct aux bases de données électroniques par les autorités compétentes d'autres États membres. Les informations auxquelles peuvent accéder d'autres assujettis au moyen du VIES sont complétées par le nom et l'adresse de la personne qui est enregistrée avec un numéro d'identification TVA.

19. La proposition précise aussi les cas dans lesquels les États membres peuvent et doivent procéder à des contrôles multilatéraux. Elle crée en outre une base juridique pour la mise en place d'une structure opérationnelle commune permettant une coopération multilatérale (Eurofisc). Ce système devrait permettre un échange rapide d'informations ciblées entre tous les États membres ainsi que la réalisation d'analyses des risques et d'analyses stratégiques communes.
20. Enfin, la proposition introduit une obligation de retour d'information permettant aux États membres d'évaluer l'efficacité de l'échange d'informations.
21. Un certain nombre de points seront développés selon la procédure de comitologie. Il s'agit par exemple des formulaires types utilisés lorsque des autorités compétentes demandent des informations, des modalités du retour d'information obligatoire ou des critères appliqués pour décider si des modifications doivent être apportées aux données stockées dans la base de données électronique ainsi qu'à la mise en place d'Eurofisc.
22. En cas de traitement de données à caractère personnel, il y a lieu de respecter la législation communautaire sur la protection des données, dans laquelle les «données à caractère personnel» sont définies largement comme étant «toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable»⁽³⁾. Comme il est indiqué plus haut, l'échange d'informations dans le contexte actuel vise principalement les personnes morales. Toutefois, il s'accompagnera aussi d'informations relatives à des personnes physiques. Les termes «toutes les informations» figurant à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la proposition de règlement du Conseil semblent même inclure d'autres informations sur des personnes physiques travaillant pour des personnes morales ou ayant un lien avec celles-ci (voir également le point 31 ci-après).

III. RÈGLES APPLICABLES EN MATIÈRE DE PROTECTION DES DONNÉES

⁽¹⁾ La proposition reprend les modifications du règlement (CE) n° 1798/2003 qui sont envisagées dans le règlement (CE) n° 143/2008 du Conseil et qui seront d'application à partir du 1^{er} janvier 2015 (JO L 44 du 20.2.2008, p. 1). Ces modifications introduisent des règles relatives au lieu de prestation de services, aux systèmes de guichet particuliers et à la procédure de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée.

⁽²⁾ Voir l'exposé des motifs à la page 4 de la proposition.

⁽³⁾ Voir l'article 2, point a), de la directive 95/46/CE et l'article 2, point a), du règlement (CE) n° 45/2001. Voir l'avis 4/2007 du 20 juin 2007 du groupe de travail «Article 29» pour une explication du concept de «données à caractère personnel» (disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_fr.pdf).

23. Le traitement de données par les États membres est régi par les règles nationales mettant en œuvre la directive 95/46/CE. Dans l'actuel règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil, cette directive est mentionnée à deux reprises, à savoir au considérant 17 et à l'article 41. Le CEPD fait observer que ces dispositions ne renvoient à ladite directive qu'en ce qui concerne la possibilité de limiter certains droits garantis par celle-ci. Le considérant et l'article en question sont repris dans la proposition de la Commission (considérant 35 et article 57) mais feront l'objet de quelques modifications, qui sont examinées plus en détail au point 49 ci-après et plus loin. À ce stade, il convient de souligner que la Commission propose d'insérer à l'article 41 (nouvel article 57) une phrase générale indiquant que «tout stockage ou échange d'informations visé au présent règlement est soumis aux dispositions mettant en œuvre la directive 95/46/CE». Le CEPD se félicite de cette proposition et encourage le législateur à insérer également une telle phrase dans le considérant.

24. Bien que la Commission ne soit pas directement concernée par l'échange de données entre les autorités compétentes, l'article 51, paragraphe 2, prévoit que la Commission recevra «toute information disponible concernant l'application [...] du présent règlement», «des données statistiques» et «toute autre information» susceptible de permettre l'établissement correct de la TVA visé à l'article 1^{er} (1). Comme indiqué au point 14, la Commission est en outre chargée d'effectuer «toute adaptation du CCN/CSI qui est nécessaire» pour permettre l'échange d'informations entre États membres (article 55). Il ressort clairement de l'article 57, paragraphe 2, que cette responsabilité peut, dans certaines conditions, nécessiter un accès aux informations échangées au moyen du système.

25. Il s'ensuit que la Commission traitera également des données à caractère personnel. Elle est de ce fait liée par les règles en matière de protection des données applicables aux institutions et organes de l'UE qui sont édictées par le règlement (CE) n° 45/2001 et est soumise au contrôle du CEPD. Par souci de clarté et pour éviter toute incertitude quant à l'applicabilité du règlement, le CEPD demande instamment au législateur de faire référence au règlement dans les considérants ainsi que dans une disposition de fond.

26. En cas de traitement de données à caractère personnel, les articles 16 et 17 de la directive 95/46/CE, ainsi que les articles 21 et 22 du règlement (CE) n° 45/2001, exigent que la confidentialité et la sécurité du traitement des données soient assurées. Il n'est pas indiqué de manière aussi précise dans l'article 55 précité si la Commission est

chargée de la maintenance et de la sécurité du CCN/CSI (2). Afin de lever le moindre doute concernant la responsabilité d'assurer cette confidentialité et cette sécurité, le CEPD engage le législateur à définir plus clairement la responsabilité de la Commission en la matière, à mettre l'accent sur les obligations des États membres et à inscrire ces dispositions dans le cadre des obligations découlant de la directive 95/46/CE et du règlement (CE) n° 45/2001.

27. Le fait de préciser qui sera chargé de veiller au respect des règles en matière de protection des données (c'est-à-dire le «responsable du traitement» conformément à la terminologie relative à la protection des données (3)) est également important en ce qui concerne la mise en place d'Eurofisc. L'article 35 indique qu'Eurofisc sera composé de fonctionnaires compétents désignés par les autorités compétentes des États membres. La Commission fournira à Eurofisc un support technique, administratif et opérationnel. La structure proposée soulève des questions quant à la législation applicable en matière de protection des données [directive 95/46/CE ou règlement (CE) n° 45/2001] et en ce qui concerne la responsabilité de faire respecter ces règles. La question se pose de savoir si la Commission compte laisser cette responsabilité aux seuls États membres ou la partager avec eux ou si Eurofisc, en tant que tel, et peut-être en association avec la Commission, sera l'autorité responsable. Le CEPD invite le législateur à clarifier ces questions et à veiller à ce que les responsabilités soient clairement assignées.

IV. ANALYSE DÉTAILLÉE DE LA PROPOSITION

IV.1. Spécification des données et des finalités et nécessité du traitement de données

28. Le CEPD estime que la proposition manque de précision en ce qui concerne le type de données qui sont échangées et les finalités pour lesquelles les données sont échangées. En outre, la proposition ne garantit pas assez que les données à caractère personnel ne soient échangées qu'en cas de besoin. Tout cela ressort clairement de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la proposition de règlement du Conseil.

29. L'article 1^{er}, paragraphe 1, expose la finalité générale du règlement, qui est d'assurer le respect des législations nationales relatives à la TVA. À cette fin, il convient que les États membres coopèrent et que leurs autorités compétentes échangent entre elles toutes les informations susceptibles

(1) Voir aussi les points 28 et suivants. Dans la suite du présent avis, toutes les références aux considérants et aux articles renvoient à ceux de la proposition, sauf indication contraire.

(2) Des observations pertinentes figurent également aux points 23 et suivants de l'avis du CEPD du 16 septembre 2008 sur la proposition de décision du Conseil relative à la création du système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS) (JO C 42 du 20.2.2009, p. 1).

(3) Voir l'article 2, point d), de la directive 95/46/CE et l'article 2, point d), du règlement (CE) n° 45/2001. Ces deux dispositions envisagent la possibilité d'un contrôle unique ou conjoint [... seul(e) ou conjointement avec d'autres ...].

de permettre l'établissement correct de la TVA, de contrôler l'application correcte de la TVA, notamment sur les transactions intracommunautaires, et de lutter contre la fraude.

30. Tel qu'il est rédigé, l'article 1^{er}, paragraphe 1, ne répondrait pas aux exigences découlant des règles communautaires sur la protection des données car il est formulé de manière trop générale et offre une trop grande marge d'appréciation. Cela risquerait de donner lieu, dans la pratique, à un non-respect important des règles applicables en matière de protection des données.

31. Premièrement, la notion de «toutes les informations» est très générale et induit un risque d'échange disproportionné d'informations. Comme il a été dit plus haut, elle semble même inclure d'autres informations sur des personnes physiques travaillant pour des personnes morales ou ayant un autre lien avec celles-ci. À cet égard, le CEPD souhaite attirer l'attention sur les dispositions qui traitent de catégories particulières de données et qui contiennent des règles spécifiques et plus strictes pour le traitement de données relatives aux infractions, aux condamnations pénales, aux sanctions administratives ou aux jugements civils ⁽¹⁾.

32. Deuxièmement, les finalités pour lesquelles des informations peuvent être échangées sont très générales, ce qui est contraire à l'exigence selon laquelle la finalité doit être déterminée et explicite ⁽²⁾.

33. Troisièmement, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1, des informations peuvent être échangées lorsqu'elles sont susceptibles d'aider l'autorité compétente d'un autre État membre. S'il s'agit de données à caractère personnel, cela serait contraire à l'exigence selon laquelle des données ne sont traitées que si cela est nécessaire pour atteindre la finalité établie ⁽³⁾. Sans connaissance précise du type d'informations à caractère personnel concernées et sans autre spécification des finalités, il est en tout état de cause impossible d'évaluer la nécessité de l'échange.

34. D'autres précisions concernant la finalité de l'échange et le type d'informations qui peuvent être échangées ou le seront — du moins dans les grandes lignes ou les principales catégories — sont donc nécessaires pour que l'échange soit conforme aux exigences relatives à la protection des données. Aussi conviendrait-il également de s'assurer que le principe de nécessité est respecté.

35. En examinant le règlement (CE) n° 1798/2003 du Conseil dans son intégralité ainsi que les modifications qu'il est

proposé d'y apporter, le CEPD constate qu'il n'y a pas d'autres précisions fournies, si ce n'est de façon partielle dans le meilleur des cas. Ce constat est développé plus loin. Aussi convient-il d'opérer une distinction entre les différentes opérations de traitement qui ont lieu: échange d'informations sur demande, échange spontané d'informations, informations disponibles via la base de données électronique pour les autorités compétentes, informations disponibles pour les autres assujettis à la TVA (VIES) et traitement de données par Eurofisc.

Échange d'informations sur demande

36. S'agissant de l'échange d'informations sur demande, aucune autre précision n'est fournie quant au type d'informations échangées ou aux finalités pour lesquelles l'échange a lieu. L'article 7 mentionne les «informations visées à l'article 1^{er}, y compris celles qui concernent un ou plusieurs cas précis». Une demande d'informations peut donner lieu à une enquête administrative. À l'article 9, il est en outre fait mention du transfert de «toutes informations pertinentes». Le type d'informations dont il peut s'agir n'est pas précisé. Les finalités pour lesquelles les données peuvent être traitées ne sont pas spécifiées en détail et la condition tenant à la nécessité de l'échange n'est pas mentionnée.

37. Le CEPD demande instamment au législateur de spécifier le type d'informations à caractère personnel qui peuvent être échangées, de définir clairement les finalités pour lesquelles des données à caractère personnel peuvent être échangées et d'évaluer la nécessité du transfert ou, à tout le moins, de veiller à ce que le principe de nécessité soit respecté.

Échange spontané d'informations

38. Pour ce qui est de l'échange spontané d'informations, il est précisé dans quels cas les États membres communiquent des informations aux autorités compétentes des autres États membres. En ce qui concerne le type d'informations qui sont échangées, il est à nouveau fait référence à l'article 1^{er}, paragraphe 1. L'article 14, paragraphe 1, mentionne les cas suivants:

1) lorsque la taxation est censée avoir lieu dans l'État membre de destination et que les informations fournies par l'État membre d'origine sont nécessaires à l'efficacité du système de contrôle de l'État membre de destination;

2) lorsqu'un État membre a des raisons de penser qu'une infraction à la législation sur la TVA a été commise ou est susceptible d'avoir été commise dans l'autre État membre;

3) lorsqu'il existe un risque de perte de recettes fiscales dans l'autre État membre.

⁽¹⁾ Voir l'article 8, paragraphe 5, de la directive 95/46/CE et l'article 10, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 45/2001.

⁽²⁾ Voir l'article 6, paragraphe 1, point b), de la directive 95/46/CE et l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 45/2001.

⁽³⁾ Voir l'article 7 de la directive 95/46/CE et l'article 5 du règlement (CE) n° 45/2001.

Bien que les deuxième et troisième situations, en particulier, restent générales, ces trois cas pourraient en principe être considérés comme des précisions complémentaires quant aux finalités pour lesquelles des données sont échangées. À cet égard, la première situation prévoit même le principe de nécessité. Toutefois, l'échange spontané d'informations n'est pas limité à ces trois situations. L'article 15 indique que les informations visées à l'article 1^{er} dont les autorités compétentes des États membres ont connaissance et qui «peuvent être utiles» aux autorités compétentes des autres États membres sont également communiquées spontanément.

39. Les modifications qu'il est proposé d'apporter élargissent en fait le champ d'application des dispositions en vigueur. L'article 18 du règlement (CE) n° 1798/2003 indique que les catégories *exactes* d'informations à échanger spontanément doivent être déterminées selon la procédure de comitologie. La Commission propose à présent de supprimer cette disposition.
40. Le CEPD demande à nouveau instamment au législateur de spécifier le type d'informations à caractère personnel qui peuvent être échangées, de définir clairement les finalités pour lesquelles des données à caractère personnel peuvent être échangées et d'évaluer la nécessité du transfert ou, à tout le moins, de veiller à ce que le principe de nécessité soit respecté.

Données disponibles via la base de données électronique

41. En ce qui concerne les informations dont peuvent disposer les autorités compétentes via la base de données électronique, la proposition définit de façon plus précise le type d'informations contenues dans la base de données. L'article 18 énumère les informations qui sont stockées et traitées dans la base de données électronique. Il s'agit des informations recueillies en application de la directive générale sur la TVA (directive 2006/112/CE), c'est-à-dire celles qui sont recueillies au moyen des états récapitulatifs et par les autorités nationales pour l'enregistrement des assujettis non établis fournissant des services par voie électronique à d'autres personnes non assujetties. Parmi les autres informations contenues dans la base de données figurent l'identité, l'activité ou l'organisation des personnes auxquelles un numéro d'identification TVA a été attribué et l'historique des échanges d'informations sur demande ou spontanés concernant ces personnes. La liste et le détail des données qui ne sont pas recueillies en application de la directive TVA sont arrêtés conformément à la procédure de comitologie.
42. À partir du 1^{er} janvier 2015, la base de données contiendra aussi des informations sur les personnes fournissant des services, dont des données concernant le chiffre d'affaires de ces personnes et le respect par celles-ci de leurs obliga-

tions fiscales, telles que le dépôt tardif de déclaration ou l'existence de dettes fiscales (voir l'article 18, paragraphe 3).

43. L'article 22 impose aux États membres d'accorder aux autorités compétentes des autres États membres un accès automatisé aux informations contenues dans la base de données électronique. Les finalités pour lesquelles les autorités compétentes pourront consulter la base de données ne sont pas spécifiées en détail. Il s'agit d'une modification par rapport au texte actuel du règlement qui prévoit qu'une autorité compétente peut avoir directement accès à une partie limitée des informations «dans le seul but de prévenir les infractions à la législation sur la TVA» et «chaque fois qu'elle le juge nécessaire pour contrôler les acquisitions intracommunautaires de biens ou les prestations intracommunautaires de services» (voir l'article 24 actuel).
44. En élargissant la possibilité offerte aux autorités compétentes d'accéder à la base de données, la proposition accroît les risques en matière de protection des données. Néanmoins, si le nombre de champs relatifs aux données à caractère personnel stockées dans la base de données électronique est aussi limité que possible, cela ne doit pas poser de problème du point de vue de la protection des données. À cet égard, le CEPD se félicite que les données contenues dans les bases de données soient spécifiées. Toutefois, la proposition mentionne uniquement les informations que les États membres sont *obligés* de stocker dans la base de données; elle n'indique pas si l'on peut y faire figurer d'autres informations, ni si celles-ci sont également accessibles à d'autres autorités compétentes. Le CEPD recommande dès lors au législateur de mentionner expressément que, pour ce qui est des données à caractère personnel, aucune autre donnée n'est enregistrée dans la base de données, ou de veiller au moins à ce que l'accès automatisé soit limité aux catégories de données indiquées. Le CEPD invite par ailleurs instamment le législateur à définir clairement les finalités pour lesquelles on peut accéder directement aux bases de données et à veiller à ce que le principe de nécessité soit respecté.
45. La partie consacrée à l'échange de données via des bases de données électroniques contient également des règles relatives à la qualité des données. L'article 20 indique que les États membres veillent à ce que les bases de données soient à jour, complètes et exactes. L'article 23 prévoit des vérifications régulières des informations contenues dans la base de données afin d'en garantir la qualité et la fiabilité. Ces obligations sont pleinement conformes aux conditions relatives à la qualité des données énoncées à l'article 6, paragraphe 1, point d), de la directive 95/46/CE et à l'article 4, paragraphe 1, point d), du règlement (CE) n° 45/2001. L'article 20 mentionne en outre que des critères sont fixés conformément à la procédure de comitologie pour déterminer les modifications de la base de données qui ne sont pas pertinentes, essentielles ou utiles et qui peuvent, par conséquent, ne pas être apportées. Le CEPD souligne que ces critères devraient être conformes aux exigences en matière de protection des données (voir aussi les points 57 à 59 ci-après).

46. L'article 19 indique que les informations figurant dans la base de données électronique sont stockées pendant une période d'*au moins* cinq ans à compter de la fin de la première année civile au cours de laquelle l'accès aux informations a été accordé. Aucune justification n'est donnée pour cette période de stockage. Si des données à caractère personnel sont concernées, prévoir une période minimale sans faire référence au principe de nécessité est contraire à la condition édictée par la législation sur la protection des données selon laquelle des données ne devraient pas être stockées plus longtemps que nécessaire. Le CEPD encourage par conséquent le législateur à revoir cette disposition compte tenu de l'obligation découlant de l'article 6, paragraphe 1, point e), de la directive 95/46/CE et de l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement (CE) n° 45/2001, ainsi qu'à fixer une période maximale de stockage lorsque des données à caractère personnel sont concernées, en prévoyant d'éventuelles exceptions uniquement dans des circonstances exceptionnelles.

Informations disponibles au moyen du VIES

47. Le chapitre IX de la proposition traite des informations mises à la disposition des assujettis. Comme il est expliqué au point 13 ci-dessus, le VIES permet actuellement aux assujettis d'obtenir confirmation de la validité du numéro d'identification TVA sous lequel une personne a fourni ou reçu une livraison intracommunautaire de biens ou une prestation intracommunautaire de services. La Commission propose d'ajouter un membre de phrase indiquant que cette confirmation est demandée pour les besoins de ce type d'opération, ainsi que pour fournir au demandeur le nom et l'adresse correspondant au numéro d'identification TVA. Le CEPD estime que ces règles répondent aux exigences relatives à la protection des données.

Eurofisc

48. La proposition de la Commission crée une base juridique pour la mise en place d'une structure opérationnelle commune permettant une coopération multilatérale (Eurofisc). Le but de cette structure est de permettre un échange rapide d'informations ciblées entre tous les États membres, ainsi que la réalisation d'analyses des risques et d'analyses stratégiques sur la base desquelles l'échange multilatéral d'informations sera encouragé. À l'article 36, paragraphe 2, il est indiqué que les modalités d'échange d'informations spécifiques à la structure en question sont déterminées conformément à la procédure de comitologie. Dans le chapitre consacré à la mise en place de la structure précitée, il n'est fait mention d'aucune exigence en matière de protection des données. Le CEPD tient à insister sur le fait que, outre la législation applicable abordée dans la partie III ci-dessus, il conviendrait de préciser le type d'informations à caractère personnel utilisées, de définir clairement les finalités pour lesquelles des données à caractère personnel seront examinées et échangées, et de donner l'assurance que le principe de nécessité est respecté.

IV.2. Autres éléments pertinents en matière de protection des données

Article 57: principe de limitation des finalités

49. Le chapitre XV de la proposition traite des conditions régissant l'échange d'informations. Il contient des dispositions

sur les modalités pratiques de cet échange. L'article 57 est particulièrement intéressant du point de vue de la protection des données. Il prévoit que les personnes ayant à connaître d'informations échangées en application du règlement sont liées par l'obligation de secret officiel. Bien qu'il soit fait référence à la directive 95/46/CE au cinquième paragraphe (voir plus loin), l'obligation de secret ne s'inscrit pas dans le cadre des règles relatives à la protection des données. Le CEPD recommande au législateur d'ajouter également au premier paragraphe une référence à la législation sur la protection des données.

50. Le paragraphe 1 de l'article 57 semble introduire l'utilisation des données à d'autres fins que celles visées précédemment dans le règlement. Le paragraphe 3 permet expressément l'utilisation des informations à «d'autres fins» lorsque la législation de l'État membre de l'autorité requise en permettrait l'utilisation à des fins similaires. À cet égard, le CEPD appelle l'attention sur le principe de limitation des finalités énoncé à l'article 6, paragraphe 1, point b), de la directive 95/46/CE et à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 45/2001. Le CEPD souligne que, si des données à caractère personnel sont concernées, ces données ne peuvent pas en principe être utilisées à d'autres fins que celle pour laquelle elles ont été collectées, à moins que des conditions strictes ne soient satisfaites en vertu de l'article 13, paragraphe 1, de la directive ou de l'article 20, paragraphe 1, du règlement (voir également les points 51 à 53 ci-après). Le CEPD demande dès lors au législateur de revoir cette disposition à la lumière du principe de limitation des finalités tel qu'il est énoncé à l'article 6, paragraphe 1, point b), de la directive 95/46/CE et à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 45/2001.

Article 57, paragraphe 5: limitation de certains droits et obligations en matière de protection des données

51. Le considérant 35 mentionne que, aux fins du règlement, il convient d'envisager une limitation de certains droits et obligations prévus par la directive 95/46/CE. Il est fait référence à l'article 13, paragraphe 1, point e), de ladite directive, qui permet cette limitation. La proposition complète ce considérant en précisant que cette limitation est nécessaire et proportionnée compte tenu des pertes de recettes potentielles pour les États membres et de l'importance cruciale de ces informations afin de lutter efficacement contre la fraude.

52. Le considérant 35 est développé à l'article 57, paragraphe 5. Celui-ci mentionne que tout stockage ou échange d'informations visé dans le règlement est soumis aux dispositions mettant en œuvre la directive 95/46/CE (voir le point 23 ci-dessus), avant d'indiquer que, «aux fins de la bonne application du présent règlement, les États membres limitent la portée des obligations et des droits prévus à l'article 10, à l'article 11, paragraphe 1, et aux articles 12 et 21 de la directive 95/46/CE dans la mesure où cela est nécessaire afin de sauvegarder les intérêts visés à l'article 13, point e), de ladite directive». Les articles en question prévoient l'obligation pour le responsable du traitement d'informer la personne concernée (articles 10 et 11), le droit d'accès de

la personne concernée à ses propres informations (article 12) et l'obligation pour l'autorité nationale chargée de la protection des données de tenir un registre public des traitements de données (article 21).

53. Le CEPD souligne que l'article 13, point e), de la directive 95/46/CE permet de déroger à certaines dispositions de la directive et qu'il doit être interprété de façon stricte. Le CEPD convient que, dans certaines circonstances, il pourrait être jugé nécessaire, afin de prévenir et de déceler toute fraude fiscale, de suspendre temporairement l'obligation d'informer préalablement la personne concernée et le droit d'obtenir un accès aux informations. Toutefois, l'article 13 de la directive 95/46/CE exige que 1) une telle limitation soit prévue dans une «mesure législative» et que 2) la limitation «constitue une mesure nécessaire pour sauvegarder» l'un des intérêts énumérés. Le texte actuel de l'article 57, paragraphe 5, de la proposition ne rend pas compte de la première condition puisqu'il ne fait pas mention de la base juridique requise. Le CEPD invite donc instamment le législateur à faire figurer cette condition à l'article 57, paragraphe 5. On peut considérer que la deuxième condition ressort du membre de phrase «dans la mesure où cela est nécessaire». Néanmoins, dans un souci de cohérence, le CEPD recommande de remplacer ce membre de phrase par «si cela constitue une mesure nécessaire». Il engage par ailleurs le législateur à rejeter la phrase qu'il est proposé d'ajouter au considérant 35, selon laquelle cette limitation est nécessaire et proportionnée, car cette phrase est trop générale et n'ajoute rien en termes de valeur juridique.

Transparence

54. Les articles 10 et 11 de la directive 95/46/CE prévoient que le responsable du traitement est tenu d'informer la personne concernée avant que les données ne soient collectées ou, si les données ne sont pas collectées auprès de la personne concernée, dès l'enregistrement des données. Ces dispositions peuvent être considérées comme des développements du principe général de transparence, qui s'inscrit dans le cadre du traitement loyal prévu à l'article 6, paragraphe 1, point a), de la directive 95/46/CE. Le CEPD a relevé que la proposition ne contenait aucune autre disposition traitant du principe de transparence, comme la question de savoir comment le système est porté à la connaissance du grand public ou comment les personnes concernées seront informées du traitement des données. Le CEPD demande donc instamment au législateur d'adopter une disposition portant sur la transparence des systèmes de coopération et de soutien.

Article 52: échange d'informations avec des pays tiers

55. L'article 52 prévoit que des informations peuvent être échangées avec des pays tiers. Il y est indiqué que «les informations obtenues en application du présent règlement peuvent être communiquées (à un pays tiers), avec l'accord des autorités compétentes qui les ont fournies et dans le respect de leurs dispositions internes applicables à la

communication de données à caractère personnel à des pays tiers». Le CEPD se félicite que le législateur soit conscient des règles particulières qui s'appliquent à l'échange de données à caractère personnel avec des pays situés en dehors de l'UE. Dans un souci de clarté, le texte pourrait contenir une référence explicite à la directive 95/46/CE, indiquant qu'un tel transfert devrait être conforme aux règles nationales mettant en œuvre les dispositions du chapitre IV de la directive 95/46/CE consacré au transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers.

56. La proposition ne fait référence qu'aux autorités compétentes des États membres. On ne sait pas au juste si un quelconque échange d'informations (à caractère personnel) avec des pays tiers est aussi envisagé au niveau européen. Cette question est étroitement liée à celles qui sont soulevées dans la partie III ci-dessus consacrée à la législation applicable à l'organisation d'Eurofisc. Tout transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers par des institutions ou organes communautaires doit être conforme à l'article 9 du règlement (CE) n° 45/2001. Le CEPD demande au législateur de l'indiquer clairement.

Procédure de comitologie

57. L'analyse à laquelle il est procédé ci-dessus montre clairement qu'il existe plusieurs questions pertinentes en matière de protection des données qui seront développées dans les règles adoptées selon la procédure de comitologie visée à l'article 60 de la proposition (voir les points 41, 45 et 48 ci-dessus). Bien que conscient de la nécessité pratique de recourir à cette procédure, le CEPD tient à souligner que les principales références et garanties en matière de protection des données devraient figurer dans l'acte de base.
58. Le CEPD souhaite insister sur le fait que, si d'autres règles sont examinées selon la procédure de comitologie, cela devrait se faire en tenant compte des exigences en matière de protection des données découlant de la directive 95/46/CE et du règlement (CE) n° 45/2001. Le CEPD engage en outre la Commission à l'associer et à solliciter son avis si d'autres règles pertinentes en matière de protection des données sont effectivement examinées. Cela serait par exemple le cas pour la mise en place d'Eurofisc (voir le point 48 ci-dessus).

59. Pour que le CEPD ait la garantie d'être associé si d'autres règles pertinentes en matière de protection des données sont adoptées sur la base de la procédure de comitologie, il recommande au législateur d'ajouter à l'article 60 un troisième paragraphe indiquant ce qui suit: «Lorsque des mesures d'exécution touchent au traitement de données à caractère personnel, le contrôleur européen de la protection des données est consulté.»

V. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

60. Le CEPD a conscience qu'il importe de renforcer l'efficacité des mesures de lutte contre la fraude transfrontalière et d'améliorer la perception de la TVA dans les situations transfrontalières. Par ailleurs, le CEPD convient que, pour atteindre les objectifs précités, il est inévitable que des données à caractère personnel soient traitées. Il souligne néanmoins que le traitement de ces données doit être conforme aux règles communautaires sur la protection des données.
61. Après avoir analysé le cadre juridique découlant du règlement (CE) n° 1798/2003 et les adaptations actuellement proposées, le CEPD est parvenu à la conclusion que, bien que l'on puisse trouver plusieurs éléments positifs, les obligations résultant des règles communautaires sur la protection des données ne sont pas toutes respectées.
62. Dans le présent avis, le CEPD a fait les recommandations suivantes au législateur:
- En ce qui concerne la question de la législation communautaire applicable en matière de protection des données, il convient de préciser les responsabilités respectives des États membres, de la Commission et d'Eurofisc quant au respect des règles énoncées dans cette législation.
 - S'agissant de l'échange de données sur demande ou spontané entre autorités compétentes, il y a lieu de spécifier le type d'informations à caractère personnel qui peuvent être échangées, de définir clairement les finalités pour lesquelles des données à caractère personnel peuvent être échangées et d'évaluer la nécessité du transfert ou, à tout le moins, de veiller à ce que le principe de nécessité soit respecté.
 - Pour ce qui est de l'échange de données effectué grâce à l'accessibilité directe des bases de données électroniques, il faudrait mentionner expressément que, pour ce qui est des données à caractère personnel, aucune donnée autre que les données déjà définies n'est enregistrée dans la base de données, ou veiller au moins à ce que l'accès automatisé soit limité aux catégories de données indiquées. Il convient par ailleurs de définir clairement les finalités pour lesquelles on peut accéder directement aux bases de données, de veiller à ce que le principe de nécessité soit respecté et de fixer une période maximale de stockage des données à caractère personnel dans la base de données, en prévoyant d'éventuelles exceptions dans des circonstances exceptionnelles.
- En ce qui concerne l'article 57 (et le considérant 35), il est recommandé:
 - d'ajouter au premier paragraphe une référence à la législation communautaire sur la protection des données;
 - de revoir les paragraphes 1 et 3 compte tenu du principe de limitation des finalités énoncé à l'article 6, paragraphe 1, point b), de la directive 95/46/CE et à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 45/2001;
 - d'insérer au paragraphe 5 la condition figurant à l'article 13 de la directive 95/46/CE, selon laquelle une limitation des obligations et des droits mentionnés devrait être prévue dans une mesure législative;
 - de remplacer au paragraphe 5 le membre de phrase «dans la mesure où cela est nécessaire» par «si cela constitue une mesure nécessaire»;
 - de rejeter la phrase qu'il est proposé d'ajouter au considérant 35.
 - S'agissant du principe de transparence, il est préconisé d'adopter une disposition portant sur la transparence des systèmes de coopération et de soutien.
 - Pour ce qui est de l'échange de données avec des pays tiers, il faudrait inclure à l'article 52 une référence explicite au chapitre IV de la directive 95/46/CE et préciser si un quelconque échange d'informations à caractère personnel avec des pays tiers est envisagé par la Commission et/ou par Eurofisc.
 - Quant aux règles adoptées sur la base de la procédure de comitologie, il est recommandé d'ajouter à l'article 60 un troisième paragraphe indiquant ce qui suit: «Lorsque des mesures d'exécution touchent au traitement de données à caractère personnel, le contrôleur européen de la protection des données est consulté.».

Fait à Bruxelles, le 30 octobre 2009.

Peter HUSTINX

Contrôleur européen de la protection des données