



## **Observations formelles du CEPD sur le projet de règlement d'exécution de la Commission portant modalités d'application du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil en ce qui concerne la création d'un système électronique central d'information sur les paiements (CESOP) afin de lutter contre la fraude à la TVA**

### **1. Introduction**

- Le 6 janvier 2021, la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière (DG TAXUD) de la Commission européenne a consulté le CEPD sur le projet de règlement d'exécution de la Commission portant modalités d'application du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil<sup>1</sup> en ce qui concerne la création d'un système électronique central d'information sur les paiements (CESOP) afin de lutter contre la fraude à la TVA (ci-après le «projet de règlement d'exécution»). Par la même demande de consultation, la Commission européenne a demandé l'avis du CEPD sur les différentes solutions techniques qui ont été identifiées pour recouper les données relatives aux paiements CESOP avec les données hébergées dans d'autres bases de données fiscales de l'UE, en particulier le système d'échange d'informations sur la TVA (VIES) et le guichet unique (OSS) (à l'importation).
- Le projet de règlement d'exécution vise à établir des règles concernant le format et le contenu du formulaire électronique pour la collecte des données<sup>2</sup>, les rôles et responsabilités de la Commission et des États membres en ce qui concerne le contrôle du CESOP<sup>3</sup>, les procédures de sécurité<sup>4</sup>, les détails des fonctionnalités du système et le rôle de la Commission dans la gestion technique du système, ainsi que les règles relatives à l'accès au CESOP<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 268 du 12.10.2010, p. 1).

<sup>2</sup> Article 24 *ter*, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) 2020/283 du Conseil du 18 février 2020 modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative afin de lutter contre la fraude à la TVA (JO L 62 du 2.3.2020, p. 1).

<sup>3</sup> Article 24 *sexies*, point h), du règlement (UE) 2020/283 du Conseil du 18 février 2020 modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative afin de lutter contre la fraude à la TVA (JO L 62 du 2.3.2020, p. 1).

<sup>4</sup> Article 24 *sexies*, point g), du règlement (UE) 2020/283 du Conseil du 18 février 2020 modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative afin de lutter contre la fraude à la TVA (JO L 62 du 2.3.2020, p. 1).

<sup>5</sup> Article 24 *sexies*, point a), du règlement (UE) 2020/283 du Conseil du 18 février 2020 modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative afin de lutter contre la fraude à la TVA (JO L 62 du 2.3.2020, p. 1).

- Le 14 mars 2019, le CEPD a rendu un avis<sup>6</sup> concernant, entre autres propositions législatives, le projet de proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative afin de lutter contre la fraude à la TVA dans le domaine du «commerce électronique»<sup>7</sup>.
- Les présentes observations sont fournies en réponse à la demande formelle de la Commission au titre de l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725 (ci-après le «RPDUE») <sup>8</sup>. Les observations présentées ci-dessous se limitent aux dispositions de la proposition pertinentes en matière de protection des données.
- Les présentes observations formelles n'excluent pas que le CEPD formule ultérieurement des observations supplémentaires, en particulier si d'autres problèmes sont constatés ou si de nouvelles informations deviennent disponibles. Elles sont, en outre, sans préjudice de toute action future que le CEPD pourrait entreprendre dans l'exercice des pouvoirs que lui confère l'article 58 du RPDUE.

## 2. Observations

### 2.1 **Projet de règlement d'exécution**

- Le CEPD accueille favorablement le considérant 8 du projet de règlement d'exécution, qui dispose que le traitement des données à caractère personnel au titre de ce règlement ainsi que les responsabilités des États membres et de la Commission sont soumis aux règles énoncées dans le règlement (UE) 2016/679 (ci-après le «RGPD») <sup>9</sup> et le RPDUE.
- Le CEPD se félicite également de la détermination des rôles et responsabilités des États membres et de la Commission, les États membres étant considérés conjointement comme responsables du traitement du CESOP et la Commission étant désignée comme sous-traitant. Le rôle de la Commission en tant que **sous-traitant** est notamment dû aux responsabilités limitées de la Commission régies par l'article 7, paragraphe 2, points a) à f), du projet de règlement d'exécution. En effet, à cet égard, il est important de noter que, pour être considéré comme responsable du traitement,

---

<sup>6</sup> Avis n° 1/2019 du CEPD sur deux propositions législatives relatives à la lutte contre la fraude à la TVA, 14 mars 2019.

<sup>7</sup> Le projet de proposition a été adopté en tant que règlement (UE) 2020/283 du Conseil du 18 février 2020 modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative afin de lutter contre la fraude à la TVA.

<sup>8</sup> Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO L 295 du 21.11.2018, p. 39).

<sup>9</sup> 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 (règlement général sur la protection des données) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

l'entité doit effectivement exercer une influence déterminante sur les finalités et les moyens du traitement<sup>10</sup>.

- Le CEPD note également que les tâches de la Commission, d'une part, et des États membres, d'autre part, sont précisées aux articles 1er, 2, 3 et 6. L'article 7 tient compte des rôles et responsabilités respectifs des États membres et de la Commission, en faisant expressément référence à la responsabilité conjointe des États membres à l'article 7, paragraphe 1, et à la Commission en tant que sous-traitant à l'article 7, paragraphe 2<sup>11</sup>.
- Compte tenu du formulaire électronique type pour la transmission des données au CESOP, fourni conformément à l'article 3, paragraphe 2, du projet de règlement d'exécution et à l'article 243 *quinquies* de la directive 2006/112/CE<sup>12</sup>, telle que modifiée par la directive (UE) 2020/284 du Conseil<sup>13</sup>, le CEPD relève que les «éléments de données» des formulaires (cases 1 à 15) correspondent aux éléments de données visés à l'article 243 *quinquies* de la directive 2006/112/CE.
- En outre, le CEPD accueille favorablement l'article 5 du projet de règlement d'exécution relatif à l'accès au CESOP, en particulier l'obligation de fournir aux fonctionnaires de liaison Eurofisc désignés un identifiant personnel unique pour accéder au CESOP.
- Enfin, le CEPD fait observer que, conformément à l'article premier du projet de règlement d'exécution, la Commission élabore des mesures techniques pour la mise en place du CESOP. À cet égard, le CEPD rappelle que la Commission doit garantir la conformité avec les dispositions relatives à la **sécurité** du traitement au titre du RPDUE, en particulier le respect des «Lignes directrices sur la protection des données à caractère personnel pour la gouvernance informatique et la gestion informatique des institutions européennes»<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Voir les lignes directrices 07/2020 du comité européen de la protection des données concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, version 2.0, adoptées le 7 juillet 2021, paragraphe 30. L'avis n° 1/2019 du CEPD sur deux propositions législatives relatives à la lutte contre la fraude à la TVA, du 14 mars 2019, faisant plutôt référence, au paragraphe 13, au rôle de la Commission en tant que responsable du traitement, est antérieur aux lignes directrices. En outre, dans l'appréciation du rôle du responsable du traitement/sous-traitant, il est essentiel de toujours apprécier toutes les circonstances de droit et de fait pertinentes liées à la capacité factuelle d'exercer un contrôle. À cet égard, voir également les lignes directrices du CEPD sur les notions de responsable du traitement, de sous-traitant et de responsabilité conjointe du traitement dans le cadre du règlement (UE) 2018/1725, du 7 novembre 2019, page 7, qui font référence à «l'influence de fait qu'a le responsable du traitement sur l'opération de traitement».

<sup>11</sup> Voir également le considérant 8 du projet de règlement d'exécution.

<sup>12</sup> Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006, p. 1).

<sup>13</sup> Directive (UE) 2020/284 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement (JO L 62 du 2.3.2020, p. 7).

<sup>14</sup> Lignes directrices du CEPD sur la protection des données à caractère personnel pour la gouvernance informatique et la gestion informatique des institutions européennes, 23 mars 2018.

## 2.2 Options techniques pour les contrôles croisés des données des bénéficiaires dans le CESOP

- Le CEPD observe que, comme indiqué dans la demande de consultation, toutes les données du CESOP seront mises à la disposition des fonctionnaires de liaison Eurofisc spécifiquement accrédités en vue d'effectuer des analyses de risques et des recherches dans le cadre de la lutte contre la fraude à la TVA. Cette restriction est importante pour garantir le respect du principe de limitation de la finalité, ainsi que pour assurer un contrôle strict de l'accès aux données. La même spécification devrait s'appliquer à la vérification croisée des données du CESOP avec celles de l'OSS et du VIES.
- Conformément à l'article 24 *quater* du règlement (UE) 2020/283 du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil, sur la base duquel le projet de règlement d'exécution est adopté (ci-après l'«acte de base»), le CESOP est en mesure, en ce qui concerne les informations transmises conformément à l'article 24 *ter*, paragraphe 3, d'analyser les informations stockées, ainsi que les informations ciblées pertinentes communiquées ou collectées au titre du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil.
- Le CEPD note que les données provenant de l'OSS et du VIES sont des informations pertinentes communiquées ou collectées au titre du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil. En effet, le règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil constitue la base juridique du système VIES, qui permet l'échange de données relatives à l'immatriculation à la TVA et au chiffre d'affaires<sup>15</sup>, ainsi que la base juridique des données de l'OSS<sup>16</sup>.
- Pour les deux systèmes, l'objectif est de permettre aux autorités compétentes des États membres de coopérer et d'échanger des informations susceptibles de contribuer à l'établissement correct de la TVA, au contrôle de l'application correcte de la TVA, notamment en ce qui concerne les opérations intracommunautaires, et à la lutte contre la fraude à la TVA.
- Dans sa demande de consultation, la Commission demande l'avis du CEPD sur les différentes options techniques permettant d'organiser le contrôle croisé des grandes quantités de données des bénéficiaires contenues dans le CESOP avec les bases de données OSS et VIES. En particulier, la Commission souhaite savoir s'il serait conforme aux règles en matière de protection des données que le système partage automatiquement avec le CESOP les informations détenues dans les systèmes nationaux VIES et OSS, ce qui lui permettrait de créer une copie centrale de toutes les bases de données nationales («modèle push»), plutôt qu'un échange d'informations à la demande («modèle pull»).
- Le CEPD observe que le document intitulé «Interface CESOP-VIES», joint à la demande de consultation, relève déjà qu'*«il existe une incertitude quant à la question*

---

<sup>15</sup> Voir également: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/vat-and-administrative-cooperation\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/vat-and-administrative-cooperation_en)

<sup>16</sup> Voir également: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/vat/vat-e-commerce/oss\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-e-commerce/oss_en)

*de savoir si la base juridique permet aux États membres de transmettre des données au CESOP et si le CESOP est autorisé à stocker les informations de manière centralisée». Le CEPD note également que les informations pertinentes relatives à la TVA sont actuellement stockées dans les bases de données des États membres et qu'il n'existe pas de base de données centrale au niveau de l'UE.*

- Le CEPD relève également que l'article 24 *quater*, paragraphe 1, point a), de l'acte de base prévoit que le CESOP stocke les informations transmises conformément à l'article 24 *ter*, paragraphe 3, dudit acte, mais ne contient pas de formulation similaire en ce qui concerne «les informations ciblées pertinentes communiquées ou collectées au titre du présent règlement». En outre, l'utilisation de l'expression «informations ciblées» suggérerait que l'analyse serait effectuée pour des demandes spécifiques, c'est-à-dire «à la demande». Pour ces raisons, le CEPD estime que l'article 24 *ter*, paragraphe 3, de l'acte de base ne constitue pas une base juridique suffisante pour permettre au CESOP de conserver une copie centrale de toutes les bases de données nationales. Des considérations similaires s'appliquent au recoupement des données du CESOP avec les données du système OSS.
- Compte tenu des demandes d'informations *à la demande* visant à interroger les systèmes VIES et OSS, le CEPD estime que cette option, également en ce qui concerne les «demandes groupées»<sup>17</sup> à la demande, pourrait être mise en œuvre dans le respect des règles et principes applicables à la protection des données prévus par le RGPD et le RPDUE. À cet égard, le CEPD souligne l'importance:
  - de garantir le respect de l'exigence de limitation de la finalité (l'utilisation des données ne sert qu'à lutter contre la fraude à la TVA);
  - d'appliquer des mesures strictes de contrôle d'accès, donnant uniquement accès aux fonctionnaires Eurofisc désignés.

Bruxelles, le 2 février 2022

*(signature électronique)*  
Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

---

<sup>17</sup> Par «demandes groupées», on entend des demandes multiples contenues dans un seul message.