



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

Le 8 août 2023

Avis 37/2023

sur la proposition de directive du
Conseil relative au dégrèvement
plus rapide et plus sûr de
l'excédent de retenues à la
source

Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) est une institution indépendante de l'Union européenne chargée, en vertu de l'article 52, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1725, «[e]n ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel, [...] de veiller à ce que les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment le droit à la protection des données, soient respectés par les institutions et organes de l'Union» et, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, «de conseiller les institutions et organes de l'Union et les personnes concernées pour toutes les questions concernant le traitement des données à caractère personnel».

Wojciech Rafał Wiewiorowski a été nommé Contrôleur le 5 décembre 2019 pour un mandat de cinq ans.

*Conformément à l'**article 42, paragraphe 1**, du règlement (UE) 2018/1725, «[à] la suite de l'adoption de propositions d'acte législatif, de recommandations ou de propositions au Conseil en vertu de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou lors de l'élaboration d'actes délégués ou d'actes d'exécution, la Commission consulte le [CEPD] en cas d'incidence sur la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel». Le présent avis porte sur la proposition de directive du Conseil relative au dégrèvement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source¹. Le présent avis n'exclut pas que le CEPD puisse formuler d'autres observations ou recommandations à l'avenir, en particulier si d'autres questions sont soulevées ou si de nouvelles informations sont disponibles. En outre, le présent avis est sans préjudice de toute mesure future qui pourrait être prise par le CEPD dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le règlement (UE) 2018/1725. Le présent avis se limite aux dispositions de la proposition pertinentes sous l'angle de la protection des données.*

¹ COM(2023) 324 final.

Résumé

Le 19 juin 2023, la Commission européenne a publié une proposition de directive du Conseil relative au dégrèvement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source. La proposition vise à introduire des procédures de retenue à la source plus efficaces tout en fournissant aux États membres les outils nécessaires pour lutter efficacement contre la fraude fiscale et l'abus fiscal.

Le CEPD note que la proposition impliquerait le traitement de données à caractère personnel, notamment de données à caractère personnel relatives aux contribuables en tant que personnes physiques ayant le droit de percevoir des dividendes ou des intérêts provenant de titres soumis à une retenue à la source dans un État membre. En outre, la proposition exigerait des États membres qu'ils prévoient un processus automatisé de délivrance d'un certificat de résidence fiscale numérique (CRFN) à des fins fiscales de manière plus générale.

Le CEPD se félicite que la proposition vise à traiter les aspects pertinents de la protection des données, y compris la limitation de la finalité, la minimisation des données et la limitation de la conservation. Le CEPD rappelle toutefois que toute utilisation du CRFN à des fins autres que l'application des procédures de retenue à la source prévues par la proposition nécessiterait sa propre base juridique (distincte) dans le droit de l'Union ou dans le droit de l'État membre concerné. C'est pourquoi le CEPD recommande de supprimer l'article 4, paragraphe 2, point g), de la proposition ou de préciser les finalités (autres que le dégrèvement de l'excédent de retenue à la source) pour lesquelles le CRFN serait utilisé, ainsi que les catégories de données à caractère personnel concernées.

Le CEPD se félicite également que la proposition limite la mesure dans laquelle les droits des personnes concernées peuvent être restreints. Afin de garantir que les restrictions proposées ne vont pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire et ne s'appliquent que dans des cas justifiés, le CEPD recommande d'inclure les termes «dans la mesure où l'exercice de ces droits pourrait compromettre les enquêtes» à l'article 20, paragraphe 1, de la proposition.

Table des matières

1. Introduction.....	4
2. Observations générales.....	5
3. Certificat de résidence fiscale numérique	5
4. Restriction des droits des personnes concernées.....	6
5. Rôle des intermédiaires financiers certifiés et des autorités compétentes des États membres	7
6. Conservation des données	7
7. Conclusions.....	8

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le 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 (ci-après le «RPDUE»)², et notamment son article 42, paragraphe 1,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT AVIS:

1. Introduction

1. Le 19 juin 2023, la Commission européenne a publié la proposition de directive du Conseil relative au dégrèvement plus rapide et plus sûr de l'excédent de retenues à la source³ (ci-après la «proposition»).
2. Selon son exposé des motifs⁴, la proposition poursuit les principaux objectifs suivants:
 - soutenir le bon fonctionnement de l'union des marchés des capitaux (UMC) en facilitant les investissements transfrontières, et
 - garantir la justice fiscale en prévenant la fraude et l'abus fiscaux.
3. Pour atteindre ces objectifs, la proposition introduirait des procédures de retenue à la source plus efficaces, tout en fournissant aux États membres les outils nécessaires pour lutter efficacement contre la fraude fiscale et l'abus fiscal⁵.
4. Comme expliqué dans l'exposé des motifs⁶, la proposition s'appuie sur le plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance⁷ et sur le plan d'action pour une union des marchés des capitaux au service des personnes et des entreprises⁸.
5. Le présent avis du CEPD est émis en réponse à une consultation de la Commission européenne du 19 juin 2023, conformément à l'article 42, paragraphe 1, du RPDUE. Le CEPD note également avec satisfaction qu'il a déjà été préalablement consulté de manière informelle conformément au considérant 60 du RPDUE.

² JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.

³ COM(2023) 324 final.

⁴ COM(2023) 324 final, p. 3.

⁵ COM(2023) 324 final, p. 3.

⁶ COM(2023) 324 final, p. 3.

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance», COM/2020/312 final.

⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Une union des marchés des capitaux au service des personnes et des entreprises – nouveau plan d'action», COM/2020/590 final.

2. Observations générales

6. Le CEPD salue les objectifs de la proposition, à savoir soutenir le bon fonctionnement de l'union des marchés des capitaux en facilitant les investissements transfrontières et, dans le même temps, garantir la justice fiscale en prévenant la fraude et l'abus fiscaux.
7. Le CEPD note que la proposition impliquerait le traitement de données à caractère personnel, notamment de données à caractère personnel relatives aux contribuables en tant que personnes physiques ayant le droit de percevoir des dividendes ou des intérêts provenant de titres soumis à une retenue à la source dans un État membre. En outre, la proposition exigerait des États membres qu'ils prévoient un processus automatisé de délivrance d'un certificat de résidence fiscale numérique (CRFN) à des fins fiscales de manière plus générale.
8. Selon l'exposé des motifs, les données à caractère personnel ne seraient traitées qu'en vue de vérifier l'application du taux correct de retenue à la source au contribuable et d'atténuer le risque de fraude et d'abus fiscaux. Les données à caractère personnel ne seraient transmises qu'entre des entités intervenant dans les procédures de dégrèvement de la retenue à la source au titre de la présente directive. La quantité de données à caractère personnel à transmettre serait cantonnée à ce qui est nécessaire pour détecter les cas de sous-déclaration ou de non-déclaration ou de fraude fiscale ou d'abus fiscal. Enfin, les données à caractère personnel ne seront conservées qu'aussi longtemps que nécessaire à cette fin⁹.
9. Le CEPD se félicite que la proposition vise à traiter les aspects pertinents de la protection des données. Le CEPD relève également avec satisfaction que la proposition contient un considérant¹⁰ rappelant que le règlement général sur la protection des données¹¹ (RGPD) s'applique à tout traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre de la proposition. Dans la suite du présent avis, le CEPD formule des observations et des recommandations spécifiques concernant les dispositions de la proposition qui sont particulièrement pertinentes du point de vue de la protection des données.

3. Certificat de résidence fiscale numérique

10. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la proposition, les États membres doivent prévoir une procédure automatisée pour la délivrance d'un certificat de résidence fiscale numérique (CRFN) à une personne considérée comme résidant dans leur juridiction à des fins fiscales. Alors que la proposition réglerait l'utilisation du CRFN dans le cadre des procédures de retenue à la source, l'exposé des motifs indique que le CRFN normalisé peut également être utilisé à d'autres fins¹².

⁹ COM(2023) 324 final, p. 10.

¹⁰ Considérant 14 de la proposition.

¹¹ 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 à 88).

¹² COM(2023) 324 final, p. 11.

11. L'article 4, paragraphe 2, donne la liste des informations qui doivent figurer dans le CRFN¹³. Le CEPD note que la lettre g) de l'article 4, paragraphe 2, fait référence à «*toute information supplémentaire susceptible d'être utile lorsque le certificat est délivré à des fins autres que le dégrèvement de l'excédent de retenue à la source au titre de la présente directive (...)*».
12. À cet égard, le CEPD tient à rappeler que, conformément à l'article 5, paragraphe 1, point b), du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités. L'article 6, paragraphe 1, du RGPD prévoit une liste exhaustive et limitative des cas dans lesquels un traitement de données à caractère personnel peut être considéré comme licite¹⁴. Conformément à l'article 6, paragraphe 4, du RGPD, le traitement à une fin autre que celle pour laquelle les données à caractère personnel ont été collectées est possible s'il est fondé sur le droit de l'Union ou sur le droit de l'État membre concerné, ce qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1, du RGPD. Toute utilisation du CRFN à des fins autres que l'application des procédures de retenue à la source prévues par la proposition nécessiterait, en principe, sa propre base juridique (distincte) dans le droit de l'Union ou le droit de l'État membre concerné.
13. Dans ce contexte, le CEPD recommande de supprimer l'article 4, paragraphe 2, point g), de la proposition ou de préciser dans la proposition les finalités (autres que le dégrèvement de l'excédent de retenue à la source) pour lesquelles le CRFN serait utilisé. Après avoir précisé ces finalités (fiscales) supplémentaires, la proposition devrait spécifier les catégories de données à caractère personnel pertinentes qui seraient requises pour chacune de ces finalités, en tenant compte des principes de nécessité et de proportionnalité¹⁵.

4. Restriction des droits des personnes concernées

14. L'article 20, paragraphe 1, de la proposition dispose que les États membres limitent les droits des personnes concernées en vertu des articles 15 à 19 du RGPD (droit d'accès, droit de rectification, droit à l'effacement, droit à la limitation du traitement et obligation de notification) «*uniquement dans la mesure et aussi longtemps que cela est strictement nécessaire pour que leurs autorités compétentes puissent réduire le risque de fraude ou d'évasion fiscales dans les États membres, notamment en vérifiant que le taux de retenue à la source correct est appliqué au propriétaire enregistré ou que le propriétaire enregistré obtient le dégrèvement, s'il y a droit, en temps utile*».
15. Le CEPD rappelle que l'article 23 du RGPD autorise, dans des conditions spécifiques, un législateur national ou de l'Union à limiter, par la voie d'une mesure législative, la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22, lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir, entre autres, des objectifs

¹³ Si le contribuable est une personne physique, le CRFN comprendra au minimum (a) le nom, prénom, date et lieu de naissance du contribuable; (b) le numéro d'identification fiscale; (c) l'adresse du contribuable; (d) la date de délivrance; (e) la période couverte; (f) l'identification de l'autorité fiscale délivrant le certificat.

¹⁴ Arrêt de la Cour de justice du 1^{er} août 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, point 67.

¹⁵ Voir le [guide rapide du CEPD sur la nécessité et la proportionnalité](#), 28 juin 2020.

importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, y compris en matière de fiscalité¹⁶.

16. Le CEPD se félicite de l'article 20, paragraphe 1, de la proposition, qui limite la mesure dans laquelle les droits des personnes concernées peuvent être limités dans le cadre de cette proposition. Le CEPD rappelle que les droits des personnes concernées peuvent être limités, mais non niés. Dès que les circonstances qui ont justifié la limitation ne s'appliquent plus, les droits des personnes concernées doivent être rétablis. Par exemple, il peut être approprié de limiter le droit d'accès dans les cas où un tel accès compromettrait une enquête¹⁷. Toutefois, cette restriction devrait être limitée à la durée nécessaire à l'enquête spécifique et devrait être levée dès que l'administration fiscale clôt l'enquête¹⁸. Afin de garantir que la restriction proposée ne dépasse pas la durée strictement nécessaire et qu'elle soit appliquée que dans des cas justifiés, le CEPD recommande d'inclure les termes «dans la mesure où l'exercice de ces droits pourrait compromettre les enquêtes» à l'article 20, paragraphe 1.

5. Rôle des intermédiaires financiers certifiés et des autorités compétentes des États membres

17. Le CEPD se félicite de l'article 20, paragraphe 2, de la proposition, qui prévoit que, lors du traitement de données à caractère personnel, les intermédiaires financiers certifiés et les autorités compétentes des États membres sont considérés comme des responsables du traitement, au sens de l'article 4, paragraphe 7, du RGPD.

6. Conservation des données

18. Conformément au principe de limitation de la durée de conservation¹⁹, les données à caractère personnel doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles ces données sont traitées. Par conséquent, le CEPD se félicite de l'article 9, paragraphe 5, et de l'article 20, paragraphe 3, de la proposition, qui prévoient une durée de conservation maximale pour le traitement des données à caractère personnel.

¹⁶Article 23, paragraphe 1, point e), du RGPD.

¹⁷ Voir les [orientations du CEPD concernant l'article 25 du nouveau règlement et les règles internes](#), publiées en décembre 2018, paragraphe 6.

¹⁸ [Lignes directrices 10/2020 du CEPD sur les restrictions prévues à l'article 23 du RGPD](#), version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021, paragraphe 27.

¹⁹ Article 5, paragraphe 1, point e), du RGPD.

7. Conclusions

19. Eu égard aux considérations qui précèdent, le CEPD formule les recommandations suivantes:

- (1) *supprimer l'article 4, paragraphe 2, point g), de la proposition ou préciser les finalités (autres que le dégrèvement de l'excédent de retenue à la source) pour lesquelles le CRFN serait utilisé, ainsi que les catégories de données à caractère personnel concernées;*
- (2) *inclure les termes «dans la mesure où l'exercice de ces droits pourrait compromettre les enquêtes» à l'article 20, paragraphe 1, de la proposition.*

Bruxelles, le 8 août 2023

(signature électronique)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

p.o. Leonardo CERVERA NAVAS

Secrétaire général