



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 243/2022 du 21 octobre 2022

Objet : Avis relatif à un avant-projet de loi *modifiant le Code de la taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'introduction de certaines obligations d'information applicables aux prestataires de services de paiement (CO-A-2022-190)*

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps, Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la LCA") ;

Vu le 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, ci-après "le RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Vincent Van Peteghem, Vice-premier Ministre et Ministre des Finances (ci-après : le demandeur), reçue le 22/06/2022 ;

Émet, le 21 octobre 2022, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le 22/06/2022, le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité sur un avant-projet de loi *modifiant le Code de la taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'introduction de certaines obligations d'information applicables aux prestataires de services de paiement* (ci-après : le projet).
2. La croissance du commerce électronique transfrontalier favorise dans une large mesure la vente transfrontalière de biens et de services à des consommateurs finaux dans les États membres. À la lumière de cette croissance exponentielle, le législateur européen s'est vu contraint, au cours des dix dernières années, d'adapter la réglementation en la matière dans de nombreux domaines. Les modifications apportées à la réglementation en matière de T.V.A. notamment sont particulièrement importantes et font partie d'un ensemble intégré général de mesures dont la transposition en droit national des directives européennes constitue un élément essentiel.
3. C'est dans ce contexte que le projet prévoit la transposition de la 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* (ci-après : la directive 2020/284), conformément à laquelle les prestataires de services de paiement sont obligés de tenir, pour chaque trimestre civil, des registres suffisamment détaillés des bénéficiaires et des paiements correspondant aux services de paiement qu'ils fournissent, afin de permettre aux autorités compétentes des États membres de procéder à des contrôles des livraisons de biens et de services qui sont réputées avoir lieu dans un État membre déterminé. Dans le domaine du commerce électronique, le paiement est le point de référence le plus concret et le plus fiable pour les administrations fiscales¹. Les dispositions de la directive susmentionnée sont en outre soutenues par le 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* (ci-après : le règlement 2020/283), qui, compte tenu de la nature de l'instrument juridique, ne doit pas être transposé dans l'ordre juridique interne. Le règlement prévoit essentiellement que les informations reçues par les administrations fiscales concernant les paiements transfrontaliers concernés, conformément à la directive, doivent être transmises à un système électronique central concernant les informations sur les paiements ("*Central Electronic System of Payment Information — CESOP*", ci-après : CESOP) mis en place au niveau européen. CESOP stockera, agrégera et analysera, en ce qui

¹ À cet égard, l'Exposé des motifs précise ce qui suit : "*Par exemple, les fournisseurs peuvent ne pas reprendre les ventes à distance dans leurs déclarations T.V.A. ou peuvent, dans le cas de ventes à distance de biens importés de territoires tiers ou de pays tiers, sous-évaluer les biens dans la déclaration d'importation afin de réduire la T.V.A. à payer, mais ils voudront naturellement toujours se faire payer le montant correct par leurs clients et, de plus, les informations relatives au paiement ne seront pas fournies par l'assujetti lui-même mais par un prestataire de services indépendant.*"

concerne les bénéficiaires des paiements individuels, toutes les informations de paiement pertinentes pour la T.V.A.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

4. À titre de remarque préalable, l'Autorité rappelle que conformément à l'article premier du RGPD, lu à la lumière du considérant 14 du RGPD, la protection conférée par le RGPD concerne des personnes physiques et ne s'étend donc pas au traitement de données relatives à des personnes morales et, plus concrètement, d'entreprises dotées de la personnalité juridique. Dès lors, le présent avis concerne uniquement le traitement de données de contribuables personnes physiques qui sont concernés par les dispositions du projet, pour autant que ces traitements doivent être qualifiés de traitements de données à caractère personnel au sens des articles 2 et 3 du RGPD². Cela ne porte évidemment pas préjudice à la protection dont ces personnes morales bénéficient le cas échéant en vertu des articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³.
5. En outre, l'Autorité fait remarquer que concernant la (transposition de la) réglementation européenne en matière de T.V.A., la marge de manœuvre des États membres est très limitée (harmonisation maximale). La portée et l'importance des obligations à charge tant des prestataires de services de paiement que de l'administration en charge de la taxe sur la valeur ajoutée sont en effet définies avec précision dans le cas présent, respectivement dans la directive 284/2020 (et par extension dans la Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 *relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée* (ci-après : la directive 2006/112/CE)) (réglementation concernant la collecte et la communication de données pertinentes relatives à la T.V.A. par les prestataires de services de paiement) et le règlement 2020/283⁴ (ainsi que le 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* (ci-après : le règlement 904/2010)) (réglementation concernant les modalités du CESOP et le

² Comme cela est expliqué par la suite dans le présent avis, le projet prévoit tout d'abord le traitement de données de bénéficiaires qui, dans le cadre d'une activité professionnelle transfrontalière, reçoivent de l'argent. Ces bénéficiaires seront toujours des entreprises. Bien que le traitement de données d'entreprises dotées de la personnalité juridique ne relève pas du champ d'application du RGPD, il faut tenir compte du fait que pour l'application de la réglementation en matière de T.V.A., des personnes physiques peuvent également être qualifiées d'entreprise (auquel cas, le RGPD s'applique bel et bien). À titre secondaire, il est également question d'un traitement (limité) de données du payeur (il s'agira dans la plupart des cas du consommateur, par définition une personne physique).

³ Voir dans ce cadre par exemple la CJUE du 9 novembre 2010, C-92/09 et C-93/09 (Volker und Markus Schecke GbR et Hartmut Eifert c. Land Hessen).

⁴ En la matière, il convient également d'attirer l'attention sur le Règlement d'exécution (UE) 2022/1504 de la Commission du 6 avril 2022 *portant modalités d'application du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil en ce qui concerne la création d'un système électronique central concernant les informations sur les paiements (CESOP) pour lutter contre la fraude à la TVA* (ci-après : le règlement d'exécution 2022/1504).

rapport sous-jacent entre les administrations fiscales nationales et la Commission européenne)⁵. Par conséquent, l'Autorité limite ses remarques (quant au fond) aux aspects du projet qui relèvent raisonnablement de la marge d'appréciation du législateur belge.

a. Base juridique

6. Toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit être nécessaire et proportionnée et répondre aux exigences de prévisibilité et de précision dans le chef des personnes concernées. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu en combinaison avec les articles 22 de la *Constitution* et 8 de la CEDH, une telle norme légale doit décrire les éléments essentiels des traitements allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique. Dans ce cadre, il s'agit au moins :
- de la (des) finalité(s) précise(s) et concrète(s) des traitements de données ;
 - de la désignation du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair).
- Toutefois, si les traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, la norme légale doit également définir les éléments essentiels (complémentaires) suivants :
- les (catégories de) données à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
 - les (catégories de) personnes concernées dont les données à caractère personnel seront traitées ;
 - les (catégories de) destinataires des données à caractère personnel ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents ;
 - le délai de conservation maximal des données à caractère personnel enregistrées ;
 - l'éventuelle limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
7. Vu l'ampleur des traitements visés et le fait qu'ils ont lieu pour des finalités de contrôle (fiscal), il s'agit incontestablement d'une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées et il est donc requis que les éléments essentiels complémentaires soient également définis dans une norme légale formelle.

⁵ Dans un souci d'exhaustivité, l'Autorité renvoie à l'avis n° 1/2019 du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) *sur deux propositions législatives relatives à la lutte contre la fraude à la TVA* (concernant le règlement 283/2020 et la directive 2020/284) (consultable via le lien suivant : https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/19-03-15_edps_opinion_combating_vat_fraud_en_fr.pdf) et aux "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" (concernant le règlement d'exécution 2022/1504) (consultable via le lien suivant : https://edps.europa.eu/system/files/2022-03/2022-0031_d0060_formal_comments_fr_0.pdf).

b. Finalité

8. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
9. L'article 6 du projet, qui insère un nouvel article 93*duodecies*§1 dans le *Code de la taxe sur la valeur ajoutée* (ci-après : le Code T.V.A.), concerne la transposition de l'article 243*ter* de la directive 2006/112/CE, tel qu'inséré par l'article premier de la directive 2020/284, et prévoit l'obligation pour les prestataires de services de paiement⁶ de tenir "*des registres des bénéficiaires et des paiements correspondant aux services de paiement qu'ils fournissent pour chaque trimestre civil, afin de permettre aux autorités compétentes des États membres, en vue d'atteindre l'objectif de lutte contre la fraude à la T.V.A., de procéder à des contrôles des livraisons de biens et prestations de services qui, conformément aux dispositions du titre V de la directive 2016/112/CE, sont réputées avoir lieu dans un État membre.*" Le paragraphe 2 de ce même article spécifie que cette obligation s'applique uniquement dans les conditions suivantes :
- "1° *les services de paiement fournis concernent des paiements transfrontaliers ;*
- 2° *le prestataire de services de paiement fournit, au cours d'un trimestre civil, des services de paiement correspondant à **plus de vingt-cinq paiements transfrontaliers destinés au même bénéficiaire.***"
10. Ensuite, le projet d'article 93*duodecies*§1, § 4 du Code T.V.A. établit que conformément à l'article 24 (au nouvel article 24) du règlement 904/2010, ces données doivent être mises à la disposition de l'administration en charge de la taxe sur la valeur ajoutée qui transmet à son tour les données au CESOP⁷. Conformément à l'article 24*quinquies* (au nouvel article 24*quinquies*) du règlement 904/2010, "*L'accès au CESOP n'est accordé qu'aux fonctionnaires de liaison Eurofisc, visés à l'article 36, paragraphe 1, qui possèdent un identifiant d'utilisateur personnel pour le CESOP et lorsque cet accès est en rapport avec une enquête sur un cas présumé de fraude à la TVA ou la détection d'une fraude à la TVA.*"

⁶ Le nouvel article 93*duodecies*, 1° du Code T.V.A. définit le prestataire de services de paiement comme suit : "*l'une des catégories de prestataires de services de paiement visées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, points a) à d), de la directive (UE) 2015/2366 [connue sous le nom de PSD2 ou directive des services de paiement] ou une personne physique ou morale bénéficiant d'une dérogation au titre de l'article 32 de ladite directive*".

⁷ Les éléments essentiels des traitements de données dans le CESOP, pour lesquels, conformément à l'article 7 du règlement d'exécution 2022/1504, les États membres interviennent en tant que responsables conjoints du traitement au sens de l'article 26 du RGPD, sont définis dans le règlement 2020/283 (904/2010) et dans le règlement d'exécution ci-dessus et ne relèvent donc pas du champ d'application de la compétence d'avis de l'Autorité. Néanmoins, l'Autorité souligne que l'administration fiscale ne peut pas traiter les données qu'elle reçoit dans ce cadre pour d'autres finalités que celles qui ont été définies dans les règlements précités.

11. La tenue des registres précités - et leur mise à disposition - permet aux administrations fiscales des États membres de contrôler si la T.V.A. due a été correctement établie et perçue et s'inscrit dans le cadre de la lutte (multilatérale) contre la fraude à la T.V.A. L'Autorité constate que les finalités des traitements de données à caractère personnel introduits par les projets d'articles correspondent à ce qui est exposé à cet effet dans la réglementation européenne et en prend acte.
12. Toutefois - afin de dissiper tout doute à cet égard -, l'Autorité demande enfin de spécifier explicitement que l'administration fiscale peut uniquement traiter les données transmises par les prestataires de services de paiement à la lumière de la transmission de ces données au CESOP (après quoi, les fonctionnaires de liaison Eurofisc désignés par les États membres auront accès à ces données conformément aux dispositions du règlement 2020/283 et du règlement d'exécution 2022/1504 (voir également la note de bas de page 7)). Le traitement de ces données par l'administration fiscale pour d'autres finalités, sans qu'une base juridique n'existe à cet effet, serait en effet contraire aux principes de licéité et de limitation des finalités⁸.

c. Responsable du traitement

13. Conformément à l'article 4.7) du RGPD, le responsable du traitement est toute personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement ; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre.
14. Comme cela a déjà été expliqué ci-dessus, le projet d'article 93*duodecies*¹ du Code T.V.A. introduit l'obligation pour les prestataires de services de paiement de conserver des données pertinentes dans un registre, en vue de leur transmission à l'administration fiscale.
15. Concernant l'enregistrement initial et la transmission des données à l'administration fiscale, il va de soi que les prestataires de services de paiement eux-mêmes interviennent en tant que responsables du traitement. L'Autorité en prend acte et attire à cet égard l'attention sur les articles 24 e.s. du RGPD.

⁸ Voir également le considérant (11) de la directive 2020/284. "*Les informations à conserver par les prestataires de services de paiement doivent être collectées par les États membres et échangées entre eux dans le respect des dispositions du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil qui fixe les règles en matière de coopération administrative et d'échange d'informations dans le cadre de la lutte contre la fraude à la TVA.*"

16. Toutefois, l'Autorité ne voit pas tout à fait clairement quel rôle l'administration fiscale remplit au moment de la mise à disposition des registres par les prestataires de services de paiement. On peut déduire de la lecture de la directive 2020/284 et du règlement 2020/283 (ainsi que du règlement d'exécution 2022/1504) que l'administration fiscale intervient uniquement en tant qu'intermédiaire ('sous-traitant'⁹) avec pour unique mission la transmission des données au CESOP (pour laquelle les États membres interviennent en tant que responsables conjoints du traitement, conformément à l'article 7 du règlement d'exécution 2022/1504). Néanmoins, il convient de recommander de préciser davantage la qualité concrète de l'administration fiscale dans ce contexte¹⁰, en tenant compte de la réglementation européenne en la matière.

d. Proportionnalité/Minimisation des données

17. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (minimisation des données).

18. Le projet d'article 93*duodecies*/3 du Code T.V.A. (article 8 du projet) dispose : "*Les registres visés à l'article 93duodecies/1, § 1^{er}, contiennent les informations suivantes :*

1^o le code BIC ou tout autre code d'identification d'entreprise qui identifie sans équivoque le prestataire de services de paiement ;

2^o le nom ou la raison sociale du bénéficiaire, tels qu'ils figurent dans les registres du prestataire de services de paiement ;

3^o s'il est disponible, tout numéro d'identification à la T.V.A. ou tout autre numéro fiscal national du bénéficiaire ;

4^o le numéro IBAN ou, s'il n'est pas disponible, tout autre identifiant qui identifie sans équivoque le bénéficiaire et le lieu où il se trouve ;

5^o le code BIC ou tout autre code d'identification d'entreprise qui identifie sans équivoque le prestataire de services de paiement agissant au nom du bénéficiaire et donne le lieu où il se trouve, si le bénéficiaire reçoit les fonds sans avoir aucun compte de paiement ;

6^o si elle est disponible, l'adresse du bénéficiaire telle qu'elle figure dans les registres du prestataire de services de paiement ;

7^o les détails de tout paiement transfrontalier visé à l'article 93duodecies/1, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o ;

⁹ Dans le contexte de la réglementation européenne, l'Autorité en arrive à la conclusion que l'administration fiscale intervient uniquement en tant que sous-traitant à l'égard des États-membres, qui sont désignés en tant que responsables conjoints du traitement.

¹⁰ Dans l'hypothèse où la mission de l'administration fiscale reste effectivement limitée à la transmission des données au CESOP, cette précision peut être apportée dans l'Exposé des motifs. Si toutefois des finalités complémentaires sont poursuivies, il convient incontestablement de définir à cet effet un cadre légal approprié. Actuellement, il n'existe en effet pas de base juridique pour le traitement de ces données par l'administration fiscale pour d'autres finalités que celles définies explicitement dans la réglementation européenne en la matière.

8° les détails de tout remboursement de paiement identifié comme se rapportant aux paiements transfrontaliers visés au 7°.

Les informations visées à l'alinéa 1^{er}, 7° et 8°, comportent les éléments suivants :

1° la date et l'heure du paiement ou du remboursement du paiement ;

2° le montant et la monnaie du paiement ou du remboursement du paiement ;

3° l'État membre d'origine du paiement reçu par le bénéficiaire ou en son nom, l'État membre de destination du remboursement, selon le cas, et les informations utilisées pour déterminer l'origine ou la destination du paiement ou du remboursement de paiement conformément à l'article 93^{duodécies}/2 ;

4° toute référence qui identifie sans équivoque le paiement ;

5° le cas échéant, les informations indiquant que le paiement est initié dans les locaux du commerçant."

19. Cette 'liste' de données à caractère personnel était intégralement reprise de l'article 243 *quinquies* (du nouvel article 243 *quinquies*) de la directive 2006/112/CE.
20. Comme exposé au point 5 du présent avis, il s'agit d'une harmonisation maximale au niveau européen. Dès lors, l'Autorité ne peut pas se prononcer quant au fond sur la proportionnalité des catégories de données susmentionnées. Néanmoins, l'Autorité prend acte du fait que les données, à l'exception - le cas échéant - du lieu (l'État membre) du payeur (le consommateur), concernent uniquement le bénéficiaire des transactions¹¹. À la lumière des finalités poursuivies, cela favorise la proportionnalité du traitement.

e. Délai de conservation

21. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.
22. Le projet d'article 93^{duodécies}/1, § 4, 1° du Code T.V.A., qui transpose l'article 243 *ter*, 4, a) (le nouvel article 243 *ter*, 4, a)) de la directive 2006/112/CE, établit que les registres sont tenus par les prestataires de services de paiement sous format électronique pendant une période de

¹¹ Dans son avis n° 1/2019, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) précise ce qui suit : "L'article 243 *quinquies* définit les catégories de données pertinentes qu'un PSP devrait conserver. Le CEPD fait remarquer que les données susmentionnées désignent uniquement les données relatives aux bénéficiaires (en d'autres termes, les informations relatives aux consommateurs payant pour l'achat de produits ou de services - les payeurs - ne font pas partie de l'échange d'informations, excepté la localisation du payeur conformément à l'article 243 *quater*) (...). En ce qui concerne le fait que, selon les propositions, les données relatives aux payeurs ne feront pas l'objet d'un traitement, le CEPD souscrit à l'opinion de la Commission selon laquelle "il serait disproportionné d'avoir systématiquement recours aux consommateurs finals pour enquêter sur la fraude à la TVA commise par le vendeur"".

trois années civiles à compter de la fin de l'année civile de la date du paiement. L'Autorité en prend acte.

23. Ensuite, il ressort de l'article 24^{quater}, 2 (du nouvel article 24^{quater}, 2) du règlement 904/2010 que les données enregistrées dans le CESOP sont conservées pendant une période maximale de cinq ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les informations lui ont été transmises.
24. Néanmoins, à la lumière de ce qui a déjà été exposé aux points 12 et 16 du présent avis, il convient de recommander de spécifier que l'administration fiscale ne peut pas conserver dans les systèmes propres les données qu'elle reçoit plus longtemps que le temps raisonnablement nécessaire pour contrôler la qualité des données¹² et les transmettre au CESOP.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité,

estime que les modalités (dont la finalité du traitement (point 12), la qualité de l'administration fiscale (point 16) et le délai de conservation des données (point 24)) du traitement de données dans le chef de l'administration fiscale (à savoir la transmission des données au CESOP après la mise à disposition par les prestataires de services de paiement) doivent être davantage précisées dans la loi.

Pour le reste, le projet ne donne lieu à aucune remarque particulière relative au traitement de données à caractère personnel.

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice

¹² Dans ce cadre, l'article 3.2 du règlement d'exécution 2022/1504 dispose en effet que "*Les États membres transmettent au CESOP uniquement les informations sur les paiements [...] , pour lesquelles tous les champs obligatoires au titre de l'article 243 quinquies de la directive 2006/112/CE ont été renseignés, et qui sont conformes aux exigences énoncées à l'annexe du présent règlement.*"