

CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Résumé de l'avis du contrôleur européen de la protection des données sur l'accord entre l'UE et la Suisse sur l'échange automatique d'informations fiscales

(Le texte complet de l'avis en allemand, anglais et français est disponible sur le site internet du CEPD
www.edps.europa.eu)

(2015/C 289/06)

Synthèse

L'UE a signé, ou négocie actuellement, des accords bilatéraux avec la Suisse, l'Andorre, le Liechtenstein, Monaco et Saint-Marin dans le but de réglementer et de faciliter l'échange d'informations financières pertinentes à des fins fiscales, levant ainsi le secret bancaire en matière fiscale.

À la lumière des dispositions de l'accord récemment conclu avec la Suisse (l'«accord»), le CEPD a décidé d'inviter le législateur européen à introduire des garanties en matière de protection des données dans les futurs accords bilatéraux similaires ayant trait à l'échange automatique d'informations fiscales.

Le contexte: L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a été chargée par le G20 de développer une norme unique et mondiale d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, afin de mettre en œuvre l'échange automatique d'informations comme moyen de lutter contre la fraude fiscale internationale et l'évasion fiscale en assurant une coopération et une transparence fiscales totales entre les administrations fiscales du monde entier. L'OCDE a adopté un tel système en juillet 2014 (la «norme mondiale»).

Afin d'appliquer la norme mondiale dans le cadre des échanges de données entre l'UE et la Confédération suisse, l'accord -signé par les parties le 27 mai 2015 et remplaçant un accord précédemment conclu sur le même thème- contient un certain nombre de dispositions réglementant l'échange automatique d'informations fiscales entre les autorités fiscales concernées de la Suisse et des États membres.

L'attention accrue ainsi portée à la lutte contre la fraude fiscale et à l'échange automatique d'informations financières appelle à la mise en place de garanties appropriées concernant les droits relatifs à la protection des données.

Les garanties: Le CEPD estime que, malgré les dispositions relatives à la protection des données prévues à l'article 6 de l'accord, les garanties fondamentales en la matière n'ont pas été pleinement appliquées. Il considère notamment qu'il aurait été approprié de prévoir les garanties suivantes:

- i) subordonner la collecte et l'échange de données pertinentes à des fins fiscales au risque réel de fraude fiscale;
- ii) limiter la finalité du traitement des données à la poursuite d'un objectif politique légitime (à savoir la lutte contre la fraude fiscale), tout en empêchant son utilisation à d'autres fins sans en avoir informé les personnes concernées;
- iii) prévoir la fourniture d'informations adéquates aux personnes concernées quant à l'objet et aux modalités du traitement de leurs données financières, y compris les destinataires de leurs données;
- iv) établir des normes explicites en matière de sécurité et de protection des données, que les institutions publiques et privées participant à la collecte et à l'échange d'informations fiscales sont tenues de respecter;
- v) prévoir une durée de conservation explicite des informations fiscales échangées et imposer leur suppression dès lors qu'elles ne sont plus traitées aux fins de la lutte contre la fraude fiscale.

I. MISE EN ŒUVRE DE LA NORME MONDIALE D'ÉCHANGE AUTOMATIQUE DE RENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX COMPTES FINANCIERS

1. L'importance de l'échange automatique d'informations comme moyen de lutter contre la fraude fiscale internationale et l'évasion fiscale en assurant une coopération et une transparence fiscales totales entre les administrations fiscales du monde entier a été reconnue à l'échelle internationale. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a été chargée par le G20 de développer une norme unique et mondiale d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers. La norme mondiale a été publiée par le Conseil de l'OCDE en juillet 2014.

2. Au sein de l'UE, afin de préserver des conditions de concurrence équitables entre les opérateurs économiques, des accords ont été signés avec la Suisse, l'Andorre, le Liechtenstein, Monaco et Saint-Marin, lesquels prévoient des mesures équivalentes à celles établies dans la directive n° 2003/48/CE (en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts) ⁽¹⁾. Ces accords visaient à réglementer et à faciliter l'échange d'informations financières, pertinentes à des fins fiscales, entre les autorités compétentes des pays partie aux accords, levant ainsi le secret bancaire en matière fiscale.
3. Le 27 mai 2015, le président du Conseil a signé, au nom de l'Union européenne, le protocole modifiant l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts (ci-après «l'accord»). La ratification par le Parlement européen de l'accord conclu est actuellement en cours.
4. Afin de minimiser les coûts et la charge administrative aussi bien pour les administrations fiscales que pour les opérateurs économiques, l'accord vise à aligner l'accord sur l'épargne déjà conclu avec la Suisse sur les développements intervenus au sein de l'UE et à l'échelle internationale concernant l'échange automatique d'informations. Cela renforcera la transparence fiscale en Europe et constituera la base juridique de la mise en œuvre de la norme mondiale de l'OCDE sur l'échange automatique de renseignements entre la Suisse et l'UE.
5. Ce faisant, afin d'appliquer la norme mondiale dans le cadre des échanges de données entre l'UE et la Confédération suisse, l'accord contient un certain nombre de dispositions réglementant l'échange automatique d'informations fiscales entre les autorités fiscales concernées de la Suisse et des États membres.
6. L'attention accrue portée à la lutte contre la fraude fiscale et à l'échange automatique d'informations financières appelle à la mise en place de garanties appropriées concernant les droits relatifs à la protection des données. Il s'agit là d'un élément crucial dans la mesure où les règles de l'OCDE sur l'échange automatique s'accordent sur des principes déjà adoptés en la matière par la législation américaine (la Foreign Account Tax Compliance Act, ou FATCA, américaine), laquelle se caractérise toutefois par une approche différente concernant les questions relatives à la protection des données ⁽²⁾.
7. S'agissant de la protection des données à caractère personnel, il y a lieu de noter que l'accord inclut, à l'article 6, des dispositions relatives à la confidentialité et à la protection des données. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que la Commission a adopté une décision d'adéquation ⁽³⁾ selon laquelle le cadre juridique en vigueur en Suisse concernant la protection des données est conforme aux principes de la directive 95/46/CE (la «directive sur la protection des données»), permettant ainsi un libre transfert de données aux termes des articles 25 et 26 de ladite directive.
8. Le présent avis entend formuler un certain nombre d'observations axées sur les conséquences de l'accord au niveau de la protection des données, dans l'optique de fournir des recommandations quant aux garanties essentielles qu'il y a lieu de prévoir dans les futurs accords bilatéraux que conclura l'UE dans le but de faciliter l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers.

III. CONCLUSIONS

29. Eu égard aux considérations précédentes, nous prenons note du fait que l'application de la norme mondiale est jugée nécessaire afin de lutter contre la fraude fiscale et ainsi préserver des conditions de concurrence équitables entre les opérateurs économiques.
30. Nous estimons toutefois que, durant la phase de négociation, un certain nombre de corrections auraient dû être apportées à l'accord afin de mieux prendre en compte les questions relatives à la protection des données. Nous invitons désormais le législateur européen à introduire de telles garanties en matière de protection des données dans les futures mesures d'application de l'accord ainsi que dans les futurs accords bilatéraux qui seront conclus avec d'autres pays dans ce même domaine. En particulier, tout accord similaire ou toute future mesure d'application devrait:
 - veiller à la proportionnalité du traitement des données, en subordonnant la collecte et l'échange d'informations fiscales à un risque réel de fraude fiscale et en introduisant des critères visant à dispenser les comptes à faible risque des obligations déclaratives,
 - limiter la finalité du traitement des données à la poursuite d'un objectif politique légitime et empêcher son utilisation à d'autres fins sans en avoir informé les personnes concernées,

⁽¹⁾ Directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts (JO L 157 du 26.6.2003, p. 38).

⁽²⁾ Lettre du groupe de travail «Article 29» du 18.9.2014 sur la norme commune de déclaration et de diligence raisonnable de l'OCDE, disponible à http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2014/20140918_letter_on_oecd_common_reporting_standard.pdf

⁽³⁾ Décision 2000/518/CE de la Commission du 26 juillet 2000, disponible à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1415700329280&uri=CELEX:32000D0518>

- prévoir la fourniture d'informations adéquates aux personnes concernées (en vertu de l'article 10 de la directive sur la protection des données) quant à l'objet et aux modalités du traitement de leurs données financières, y compris les destinataires de leurs données,
- établir des normes explicites en matière de sécurité et de protection des données, que les institutions publiques et privées participant à la collecte et à l'échange d'informations fiscales sont tenues de respecter (*privacy-by-design*). Il devrait également prévoir des sanctions en cas de violation de ces dispositions,
- prévoir une durée de conservation explicite des informations fiscales échangées et imposer leur suppression dès lors qu'elles ne sont plus traitées aux fins de la lutte contre la fraude fiscale.

Fait à Bruxelles, le 8 juillet 2015.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Contrôleur européen adjoint de la protection des données
