



JOHAN DE MOOR

Les accords FATCA avec les États-Unis et le règlement général sur la protection des données (RGPD) de l'Union européenne

Jacques Malherbe^(*), Philippe Malherbe^(**) et Maïka Bernaerts^(***)

Né avant la fusion de nos deux revues, le FATCA américain ne s'applique pas encore de manière apaisée et se heurte au RGPD européen. S'il est possible - et nous l'avons démontré - de fusionner et de réconcilier deux cultures chevauchant une frontière linguistique, il apparaît plus difficile de le faire pour deux cultures séparées par un océan.

1. Introduction

Le "Hiring Incentives to Restore Employment Act of 2010" (HIRE) du 18 mars 2010 a ajouté les sections 1471 à 1474 au chapitre 4 de l' "Internal Revenue Code"⁽¹⁾ dont le contenu, plus connu sous le nom de "Foreign Account Tax Compliance Act" (FATCA), a révolutionné le droit international et le droit fiscal et, par la menace d'un impôt punitif, abouti à la création d'un système d'accords privés entre l' "Internal Revenue Service" (IRS), l'administration fiscale américaine, et les institutions financières étrangères.

Les États-Unis taxent leurs citoyens, et pas seulement leurs résidents. Plus de cinq millions de citoyens américains ne vivent pas aux États-Unis. Nombre d'entre eux sont des Américains dits "accidentels", à savoir des personnes qui possèdent la nationalité américaine sans avoir d'attachement particulier aux

États-Unis (par exemple parce qu'elles l'ont acquise du simple fait d'être nées dans le pays).

Les efforts des États pour obtenir des informations fiscales sur les avoirs et les revenus étrangers de leurs résidents ou de leurs ressortissants s'étaient jusqu'alors inscrits dans le cadre strict du droit international conventionnel. L'idée traditionnelle selon laquelle aucun pays ne tient compte ni de la législation fiscale d'un autre pays, ni de sa législation pénale, a toutefois fait place, petit à petit, à l'organisation par des traités ou, au sein de l'Union européenne, par des directives, d'échanges d'informations fiscales entre États.

La réponse des États-Unis à l'utilisation de comptes étrangers non déclarés par des contribuables américains a été d'introduire unilatéralement la législation FATCA, qui exige que les institutions financières étrangères qui reçoivent des paiements des États-Unis déclarent à l'IRS les titulaires de comptes et certains propriétaires américains d'entités étrangères qui sont elles-mêmes titulaires de comptes⁽²⁾. En vertu de cette législation, si une institution financière étrangère n'accepte pas de procéder aux déclarations requises à l'IRS, elle sera soumise à une retenue à la source de 30 % sur certains paiements de divers types de revenus ou de produits de vente d'actifs⁽³⁾.

* Professeur émérite de l'UCLouvain, avocat (Simont Braun, Bruxelles).

** Professeur hon. à l'UCLouvain, avocat (malherbe, Bruxelles).

*** Assistante chargée d'exercices et experte invitée à l'Université libre de Bruxelles, avocate (Simont Braun, Bruxelles).

1. § 1471 à 1474, Internal Revenue Code.

2. § 1471, Internal Revenue Code.

3. "Withholdable payments" : § 1473(1) (A), Internal Revenue Code.

2. Accords intergouvernementaux FATCA

Sur cette base, les États-Unis ont signé des accords intergouvernementaux avec plus d'une centaine de pays, dont un accord intergouvernemental avec la Belgique le 23 avril 2014⁽⁴⁾, pour permettre des échanges d'informations financières⁽⁵⁾. Des accords intergouvernementaux bilatéraux similaires ont été signés avec l'ensemble des États membres de l'Union européenne⁽⁶⁾.

Une loi belge du 16 décembre 2015⁽⁷⁾, dont la portée est plus générale que le seul échange de données avec l'IRS, a ensuite fourni le cadre juridique belge nécessaire à cet échange d'informations financières.

Il existe deux modèles possibles pour la transmission d'informations en vertu de ces accords intergouvernementaux⁽⁸⁾ :

(i) Modèle 1 :

Le modèle 1 est l'accord intergouvernemental en vertu duquel les institutions financières étrangères fournissent les informations requises directement à leurs autorités locales, qui les communiquent à leur tour à l'IRS dans le cadre d'un programme d'échange automatique d'informations autorisé par une disposition relative à l'échange d'informations d'une convention fiscale, d'un accord d'échange de renseignements fiscaux ou de la Convention de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Ce modèle peut être réciproque (auquel cas l'IRS transmet également des informations) ou non.

(ii) Modèle 2 :

L'autre modèle d'accord intergouvernemental, le modèle 2, permet aux institutions financières étran-

gères locales de fournir les informations requises directement à l'IRS, conformément aux règles de la législation FATCA, plutôt que par l'intermédiaire des autorités fiscales locales. Ces informations volontairement fournies par les institutions financières seront alors complétées par un échange d'informations entre les deux gouvernements concernés pour les institutions financières ou les titulaires de comptes "récalcitrants" qui ne coopèrent pas avec les exigences de la législation FATCA. Il y a dans ce cas une transmission unilatérale d'informations⁽⁹⁾.

La Belgique s'inscrit dans le premier modèle, ce qui signifie que toutes les informations sont transférées par le SPF Finances à l'IRS⁽¹⁰⁾, une fois que le SPF Finances a reçu lesdites informations de la part des institutions financières.

L'accord FATCA conclu entre la Belgique et les États-Unis renvoie aux obligations de confidentialité et autres garanties prévues par l'OCDE et prévoit que chaque autorité compétente fera savoir à l'autre qu'elle est satisfaite des garanties mises en place dans la juridiction de l'autre, assurant que l'information communiquée demeurera confidentielle et ne sera utilisée qu'à des fins fiscales⁽¹¹⁾.

3. Conflit avec d'autres lois

L'un des principaux obstacles à la mise en œuvre des accords intergouvernementaux FATCA est le conflit entre les exigences de ces accords, basées sur la législation américaine, et certaines lois nationales d'autres États imposant une certaine confidentialité fiscale ou limitant (voire interdisant) la collecte et la divulgation de données personnelles.

Ainsi, le traitement des données à caractère personnel de toute personne physique sur le territoire de l'Union européenne a été successivement encadré par la direc-

-
4. Accord intergouvernemental du 23 avril 2014 entre le Royaume de Belgique et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales internationales et de mettre en œuvre l'accord FATCA, ayant fait l'objet d'une loi d'assentiment du 22 décembre 2016.
 5. Et ce malgré la violation probable de la souveraineté des États étrangers concernés par la législation FACTA. Sur la problématique de l'extra-territorialité, voy. M. KAMMINGA, "Extraterritoriality", *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, R. Wolfrum (éd.), 2020.
 6. Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données, décision n° 61/2023 du 24 mai 2023, p. 5.
 7. Loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales, *M.B.*, 31 décembre 2015.
 8. C. GARBARINO, "La loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers et son application aux niveaux international et européen", *Étude pour la commission des pétitions du Parlement européen*, octobre 2018, disponible en ligne : [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604967/IPOL_STU\(2018\)604967_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604967/IPOL_STU(2018)604967_FR.pdf), p. 18 et s.
 9. Ph. MALHERBE, *Introduction to International Income Taxation*, 2e éd., 2020, n° 329.
 10. Accord intergouvernemental du 23 avril 2014 entre le Royaume de Belgique et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales internationales et de mettre en œuvre l'accord FATCA.
 11. Articles 3.7 et 3.8 de l'accord intergouvernemental du 23 avril 2014 entre le Royaume de Belgique et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales internationales et de mettre en œuvre l'accord FATCA. Dans ce cadre, l'IRS a publié, le 20 mars 2014, un document intitulé "International Data Safeguards & Infrastructure Workbook".

tive 95/46/CE du 24 octobre 1995⁽¹²⁾ et par le règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016⁽¹³⁾, dit “règlement général sur la protection des données” ou “RGPD”, en complément, notamment, de l’article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne, de l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’homme et de l’article 16, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (“TFUE”).

Application du RGPD en matière fiscale

Le 24 février 2022, la Cour de justice de l’Union européenne a rendu un arrêt historique sur l’application du règlement général sur la protection des données aux échanges d’informations en matière fiscale⁽¹⁴⁾.

La Cour a décidé que :

1) les dispositions du règlement général sur la protection des données doivent être interprétées en ce sens que la collecte, par les autorités fiscales d’un État membre auprès d’un opérateur économique, d’informations comportant un nombre significatif de données à caractère personnel, est soumise aux exigences dudit règlement, en particulier à celles énoncées à son article 5, paragraphe 1;

2) les dispositions du règlement général sur la protection des données doivent être interprétées en ce sens que les autorités fiscales d’un État membre ne peuvent pas déroger à l’article 5, paragraphe 1, de ce règlement lorsqu’un tel droit ne leur a pas été accordé par une mesure législative au sens de l’article 23, paragraphe 1, de celui-ci;

3) les dispositions du règlement général sur la protection des données doivent être interprétées en ce sens qu’elles ne s’opposent pas à ce que les autorités fiscales d’un État membre exigent d’un prestataire de services de publicité sur Internet qu’il leur commu-

nique des informations relatives aux contribuables ayant publié des annonces sur l’une des sections de son portail Internet, à condition, notamment, que ces données soient nécessaires aux fins spécifiques pour lesquelles elles sont collectées et que la période pendant laquelle elles sont collectées n’excède pas celle qui est strictement nécessaire pour atteindre l’objectif d’intérêt général poursuivi.

La loi belge du 16 décembre 2015 réglant la communication de renseignements au niveau international et à des fins fiscales⁽¹⁵⁾, modifiée par une loi du 20 novembre 2022⁽¹⁶⁾, contient des références expresses aux principes applicables du RGPD, en prévoyant notamment que “le traitement des renseignements visés par la présente loi relève du [RGPD]”⁽¹⁷⁾.

Principes généraux du RGPD

S’il n’est nullement interdit de traiter des données à caractère personnel, tout traitement de données à caractère personnel doit respecter les principes clés du RGPD, notamment la limitation de la finalité⁽¹⁸⁾, la proportionnalité⁽¹⁹⁾, la minimisation des données (tout traitement doit être limité à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis)⁽²⁰⁾ et la limitation de la conservation des données⁽²¹⁾.

Toute personne concernée jouit également, en vertu du RGPD, d’une série de garanties et de droits concernant tout traitement de données à caractère personnel qui la concernent, comme le droit à l’information, à la consultation et à la rectification, ainsi que le droit à l’effacement⁽²²⁾.

Portée extraterritoriale du RGPD

Le RGPD a une portée extraterritoriale importante puisqu’il s’applique :

12. 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, *J.O.U.E.*, L. 281, 23 novembre 1995, p. 31 et s.
13. 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), *J.O.U.E.*, L. 119, 4 mai 2016, p. 1 et s.
14. CJUE, 24 février 2022, “SS” *SLA c. Valsis ieyēmumu dienests*, C-175/20, ECLI:EU:C:2022:124.
15. Loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d’un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales, *M.B.*, 31 décembre 2015.
16. Articles 83 et s. de la loi du 22 novembre 2022 portant des dispositions fiscales et financières diverses, *M.B.*, 10 décembre 2022.
17. Article 13, § 1, de la loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d’un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales, *M.B.*, 31 décembre 2015.
18. Article 5, § 1, point b) du RGPD.
19. Article 5, § 1, point c) du RGPD.
20. Article 5, § 1, point c) du RGPD.
21. Article 5, § 1, e) du RGPD.
22. Articles 12 à 23 du RGPD.

(i) “au traitement des données à caractère personnel effectué dans le cadre des activités d’un établissement d’un responsable du traitement ou d’un sous-traitant sur le territoire de l’Union, que le traitement ait lieu ou non dans l’Union”⁽²³⁾; et

(ii) “au traitement des données à caractère personnel relatives à des personnes concernées qui se trouvent sur le territoire de l’Union par un responsable du traitement ou un sous-traitant qui n’est pas établi dans l’Union”, lorsque les activités de traitement sont liées à une offre de biens ou de services à ces personnes dans l’Union ou au suivi du comportement de ces personnes s’il s’agit d’un comportement au sein de l’Union⁽²⁴⁾.

Échange d’informations avec les pays tiers

Le transfert d’informations, comportant des données à caractère personnel faisant ou étant destinées à faire l’objet d’un traitement après ce transfert, vers des pays qui ne sont pas membres de l’Espace économique européen (qualifiés de “pays tiers”), n’est autorisé par le RGPD que conformément à un système en cascade⁽²⁵⁾.

La Commission européenne peut prendre une décision d’adéquation selon laquelle le pays tiers en question offre un niveau de protection adéquat⁽²⁶⁾. À défaut, des garanties appropriées doivent être mises en place, par exemple dans le cadre d’un accord international⁽²⁷⁾.

Plusieurs décisions d’adéquation concernant des pays tiers ont été adoptées par la Commission européenne, y compris pour les États-Unis. Les deux premières liées aux États-Unis ont toutefois été annulées par la Cour de justice de l’Union européenne⁽²⁸⁾, à

savoir la décision “Safe Harbour” du 26 juillet 2000⁽²⁹⁾ et la décision “Privacy Shield” du 12 juillet 2016⁽³⁰⁾. Une nouvelle décision d’adéquation du 10 juillet 2023, dite “EU-US Data Privacy Framework”⁽³¹⁾, a fait l’objet de critiques⁽³²⁾ mais vient d’être validée par un arrêt du Tribunal de l’Union européenne du 3 septembre 2025⁽³³⁾.

Bien que les décisions d’adéquation adoptées par la Commission européenne en ce qui concerne les États-Unis visent des organisations privées et non des administrations ou des entités étatiques, comme l’IRS, l’arrêt du Tribunal de l’Union européenne contient des considérations importantes, dont la portée est plus étendue et pourrait influencer l’analyse des accords intergouvernementaux FACTA (*infra*).

En effet, le Tribunal rappelle tout d’abord que ce qui est requis d’un pays tiers tel que les États-Unis d’Amérique n’est pas une protection des droits fondamentaux identique à celle garantie par l’ordre juridique de l’Union européenne, mais un niveau de protection substantiellement équivalent à celui qui est garanti au sein de l’Union, les moyens utilisés pouvant être différents de ceux qui sont mis en œuvre dans l’Union⁽³⁴⁾.

Ensuite, pour répondre à un grief soulevé concernant la collecte massive de données par les agences de renseignement américaines, le Tribunal a estimé qu’il n’y avait pas de violation des droits fondamentaux dès lors que des garanties suffisantes étaient en place, notamment par la limitation, en vertu d’un “executive order 14086” du 7 octobre 2022, de la collecte en vrac, laquelle n’est autorisée que pour faire progresser une priorité validée en matière de renseignement, qui ne peut pas être raisonnablement obtenue par une collecte ciblée⁽³⁵⁾.

23. Article 3, § 1 du RGPD.

24. Article 3, § 2 du RGPD.

25. Article 45 du RGPD.

26. Article 46 du RGPD.

27. Article 49 du RGPD.

28. CJUE, 6 octobre 2015, *Maximilian Schrems c. Data Protection Commissioner*, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650 et CJUE, 16 juillet 2020, *Data Protection Commissioner c. Facebook Ireland Limited and Maximilian Schrems*, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559.

29. Décision (CE) n° 2000/520 de la Commission du 26 juillet 2000 conformément à la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la pertinence de la protection assurée par les principes de la “sphère de sécurité” et par les questions souvent posées y afférentes, publiés par le ministère du Commerce des États-Unis d’Amérique, *J.O.U.E.*, L. 215, 25 août 2000, p. 7 et s.

30. Décision d’exécution (UE) n° 2016/1250 de la Commission du 12 juillet 2016 conformément à la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l’adéquation de la protection assurée par le bouclier de protection des données UE-États-Unis, *J.O.U.E.*, 1er août 2016, L. 207, p. 1 et s.

31. Décision d’exécution (UE) n° 2023/1795 de la Commission du 10 juillet 2023 constatant, conformément au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel assuré par le cadre de protection des données UE - États-Unis, *J.O.U.E.*, L. 231, 20 septembre 2023, p. 118 et s.

32. M. CLÉMENT-FONTAINE et N. MARTIAL-BRAZ, *Droit européen du numérique*, Bruxelles, Bruylant, 2025, p. 126; B. DOCQUIR et M. CORNETTE, “Gegevensbescherming bij doorgiften buiten de EU: een stand van zaken vier jaar na het Schrems II-arrest”, *R.D.C.-T.B.H.*, 2024/9, p. 1125.

33. TUE, 10e chambre élargie, 3 septembre 2025, T-553/23, Latombe/Commission européenne, ECLI:EU:T:2025:831.

34. TUE, 10e chambre élargie, 3 septembre 2025, T-553/23, Latombe/Commission européenne, ECLI:EU:T:2025:831, §§ 19 et 20.

35. TUE, 10e chambre élargie, 3 septembre 2025, T-553/23, Latombe/Commission européenne, ECLI:EU:T:2025:831, §§ 98 et suivants.

4. La mise en cause des accords intergouvernementaux FATCA sur la base du règlement général sur la protection des données (RGPD)

Sur la base des principes relevés au point 3, l'application du RGPD aux traitements de données à caractère personnel effectués conformément à un accord tel que les accords intergouvernementaux FATCA ne fait aucun doute, qu'il s'agisse des traitements effectués par les institutions financières, par le SPF Finances ou par l'IRS en ce qui concerne les personnes concernées protégées par le RGPD.

Bien que la législation FATCA exige des titulaires de comptes américains qu'ils renoncent à l'application de toute loi étrangère qui empêcherait l'application des obligations y prévues⁽³⁶⁾, en vertu de certaines lois étrangères, l'exigence de renonciation peut être considérée comme coercitive et donc, interdite⁽³⁷⁾.

Certains commentateurs ont cru que les accords FATCA ne pourraient pas survivre, entre autres, à cause des lois locales protégeant la vie privée dans le secteur bancaire⁽³⁸⁾. C'est le contraire qui s'est produit : ces accords FATCA ont donné un nouvel élan à l'échange international d'informations⁽³⁹⁾, sans toutefois échapper à la critique.

Des affaires récentes ont ainsi soulevé la question dans plusieurs États membres⁽⁴⁰⁾. Pour des raisons de concision, nous nous limiterons à analyser les décisions prises en France et en Belgique.

Jurisprudence française

Le Conseil d'État français a été saisi à deux reprises de recours tendant à interdire la mise en œuvre de l'accord FATCA du 14 novembre 2013 conclu entre la France et les États-Unis. Il a rejeté ces recours.

Par arrêt du 19 juillet 2019⁽⁴¹⁾, la haute juridiction a estimé que l'accord conclu répondait, conformément à l'article 5 du RGPD, à une finalité légitime, à savoir

l'amélioration du respect des obligations fiscales, et prévoyait des modalités de traitement des données adéquates et proportionnées à cette fin.

À l'objection déduite de l'absence de garanties appropriées et de voies de droit effectives conformes à l'article 46 du RGPD, le Conseil d'État répond que les renseignements collectés sont soumis aux mêmes obligations de confidentialité et de protection des données que celles prévues par la convention fiscale générale franco-américaine du 31 août 1994 et ne peuvent donc servir qu'à des fins fiscales et sont soumises au secret fiscal. Le Conseil d'État français relève également que, selon la loi fédérale américaine de 1974 sur la protection des données personnelles, les administrations américaines doivent assurer la transparence de leur action et notamment de leurs systèmes d'enregistrement des données et respecter les principes de conformité et de proportionnalité, que cette loi prévoit en outre des recours et, enfin, que le Code fédéral des impôts prévoit aussi des obligations de confidentialité et de transparence dans l'utilisation des données fiscales et organise des voies de recours⁽⁴²⁾.

Le Conseil d'État français estime que l'interprétation du RGPD s'impose avec une évidence telle qu'aucun doute raisonnable ne justifie une question préjudicielle à la Cour européenne de justice.

Par un arrêt de chambres réunies du 30 janvier 2024⁽⁴³⁾, le Conseil d'État a répondu à une seconde requête relative à l'accord FATCA du 14 novembre 2013 conclu entre la France et les États-Unis, fondée sur la violation de l'exigence de minimisation des données dès lors que celles-ci ne seraient guère exploitées faute de ressources disponibles et que la réciprocité ne serait pas assurée. Le Conseil d'État considère que, puisque le traitement des données répond à une finalité légitime et est proportionné à celle-ci, l'exigence de minimisation est rencontrée.

Le Conseil d'État français considère en outre que l'absence de précision quant à la durée de conservation des données n'implique pas de violation de l'article

36. § 1471, Internal Revenue Code.

37. J. MALHERBE, C.P. TELLO, M.A. GRAU RUIZ, *La Revolución fiscal de 2014, FATCA, BEPS, OVD, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, Legis, 2015, p. 80; J.D. BLANK et R. MASON, Country Report, United States, in *New Exchange of Information versus Tax Solutions of Equivalent Effect*, EATLP Annual Congress, Istanbul, 29-31 mai 2014, Amsterdam, IBFD, 2015, p. 614.

38. F. BEHRENS, "Using a sledgehammer to crack a Nut, Why FATCA Will not Stand", *Wisconsin Law Review*, 2013, p. 205.

39. P. CARMAN, "Fiscal FATCA Regulations Provide Certainty, Flexibility", *Derivatives & Financial Instruments*, March-April 2013, p. 36.

40. Voy. notamment les références en ce sens au sein de la décision n° 79/2025 du 24 avril 2025 de la chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données.

41. Conseil d'État français, arrêt du 19 juillet 2019, n° 424216, ECLI:FR:CEASS:2019:424216.20190719.

42. Conseil d'État français, arrêt du 19 juillet 2019, n° 424216, ECLI:FR:CEASS:2019:424216.20190719, § 25.

43. Conseil d'État français, 10e-9e chambres réunies, arrêt du 30 janvier 2024, n° 466115, ECLI:FR:CECHR:2024:466115.20240130.

5 du règlement, compte tenu des garanties apportées notamment par la loi américaine sur la protection des données. La Cour européenne a jugé d'ailleurs qu'il incombe seulement au responsable du traitement d'établir qu'il a cherché à minimiser la quantité de données personnelles collectées au regard de l'objectif poursuivi⁽⁴⁴⁾.

L'association requérante réitérait le moyen tiré de l'absence de garanties prévues par l'article 46 du RGPD en raison de développements juridiques postérieurs à l'arrêt de 2019 et notamment l'arrêt Schrems⁽⁴⁵⁾, mais le Conseil d'État français a rejeté l'argument, estimant que cet arrêt ne rend pas impossible un transfert de données pour des motifs importants d'intérêt public, justifié en l'espèce par les garanties existant en la matière.

Jurisprudence belge

Décision 61/2023 du 24 mai 2023 de l'Autorité belge de protection des données

Un citoyen américain accidentel et une association belge d'Américains accidentels ont chacun déposé une plainte en 2020 auprès de l'Autorité belge de protection des données en invoquant principalement le caractère illicite du transfert de données à caractère personnel opéré en application de l'accord intergouvernemental FATCA conclu entre la Belgique et les États-Unis le 23 avril 2014⁽⁴⁶⁾.

La chambre contentieuse de l'Autorité belge de protection des données a jugé, dans une décision longuement motivée, que ledit transfert de données à caractère personnel, bien que réalisé dans le cadre de l'accord FATCA, était contraire aux dispositions et principes suivants du règlement général sur la protection des données :

- le principe de finalité, selon lequel les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités (article 5, § 1, point b), du RGPD);
- les principes de nécessité, de minimisation et de proportionnalité, selon lesquels seules les données

à caractère personnel nécessaires pour atteindre la finalité peuvent être traitées (article 5, § 1, point c), du RGPD);

- la nécessité de disposer de garanties adéquates, avant tout transfert de données vers un pays tiers, concernant le niveau de protection apporté dans ledit pays tiers aux données à caractère personnel des personnes physiques concernées (articles 44 et suivants du RGPD).

La chambre contentieuse de l'Autorité belge de protection des données estime notamment que les objectifs (l'amélioration de la conformité fiscale et la suppression de l'évasion fiscale des citoyens américains) et les critères (la citoyenneté américaine ou la résidence aux États-Unis et la détention d'un compte dont le solde dépasse un certain montant) prévus par l'accord FATCA sont trop vagues et trop peu liés les uns aux autres pour respecter le principe de finalité. Elle estime que les principes de minimisation et de nécessité ne sont pas non plus respectés, les échanges étant notamment liés à la seule nationalité américaine, sans autre indice de fraude ou d'évasion fiscale, et, sur cette base, disproportionnés.

La chambre contentieuse de l'Autorité belge de protection des données juge enfin que les garanties appropriées nécessaires pour permettre un transfert de données à caractère personnel vers les États-Unis, à savoir un pays tiers, en l'absence d'une décision d'adéquation, devraient être incluses dans l'accord international lui-même, puisque ce n'est que de cette manière qu'elles seront contraignantes pour les États-Unis.

Sur cette base, la chambre contentieuse de l'Autorité belge de protection des données décide :

- (i) d'interdire le traitement concerné par le SPF Finances en application de l'accord FATCA et de la loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers par les institutions financières belges et le SPF Finances dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales;
- (ii) d'infliger des réprimandes au SPF Finances, assorties de mises en conformité (y compris un ordre de mise en conformité consistant à alerter le législateur

44. CJUE, 24 février 2022, "SS" SLA c. Valsts ierņēmumu dienests, C-175/20, ECLI:EU:C:2022:124.

45. CJUE, 16 juillet 2020, *Data Protection Commissioner c. Facebook Ireland Limited and Maximilian Schrems*, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559.

46. Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données, décision n° 61/2023 du 24 mai 2023. Pour une analyse détaillée de cette décision : C. LARDENOIT et E. NACKAERTS, "Knibbel knabbel knuisje... wie knabbelt er aan het FATCA-huisje ?", *Tijdschrift voor Fiscaal Recht*, 2024, n° 665, p. 703 et s.

compétent), concernant plusieurs manquements au RGPD (notamment aux articles 5.2, 14, 24 et 35).

Arrêts de la Cour des marchés des 28 juin 2023 et 20 décembre 2023

Le SPF Finances a fait appel de cette décision et la Cour des marchés, agissant comme juridiction d'appel, avant de se prononcer sur le fond, a suspendu l'exécution de la décision de la chambre contentieuse de l'Autorité belge de protection des données par arrêt interlocutoire du 28 juin 2023, sur la base d'une mise en balance des intérêts entre le respect de l'accord FATCA par les autorités belges et l'interdiction décidée par l'Autorité de protection des données⁽⁴⁷⁾.

Par la suite, l'arrêt du 20 décembre 2023 rendu par la même juridiction⁽⁴⁸⁾ a annulé la décision de l'Autorité belge de protection des données pour (i) détournement ou abus de pouvoir (la chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données n'ayant pas le pouvoir d'ordonner que le législateur compétent soit alerté), et (ii) motivation insuffisante (la chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données n'ayant pas tenu compte du rapport demandé au service d'inspection de l'Autorité de protection des données ni des réponses données par le SPF Finances ou, à tout le moins, n'ayant pas répondu à ces points) et a renvoyé l'affaire devant l'Autorité belge de protection des données, dans une chambre juridictionnelle différemment composée.

La Cour des marchés a estimé qu'il n'y avait pas lieu, à ce stade, de saisir la CJUE des questions suggérées par l'Autorité de protection des données concernant l'absence de réciprocité de l'accord FATCA, l'absence de garanties contre l'utilisation des données à des fins autres que celles de l'accord, l'absence de lien explicite entre la communication des données et une éventuelle fraude ou évasion fiscale, l'absence de garanties contre la conservation des données plus longtemps que nécessaire, la nécessité d'inclure des garanties suffisantes dans l'accord international lui-même et l'obligation éventuelle des États de mettre

les traités internationaux en conformité avec le RGPD, par rapport à leur conformité avec la directive 95/46/CE et, dans le cas de cette dernière obligation, avec le RGPD.

Décision 79/2025 du 24 avril 2025 de l'Autorité belge de protection des données

La chambre contentieuse de l'Autorité belge de protection des données a rendu une nouvelle décision le 24 avril 2025, concluant également à l'illicéité des transferts de données à caractère personnel effectués en application de l'accord FATCA⁽⁴⁹⁾.

Rappelant la qualité de "responsable du traitement des données" du SPF Finances pour le transfert des données à l'IRS⁽⁵⁰⁾, la chambre contentieuse constate, dans un développement en deux temps, tant sous le régime de la législation antérieure au RGPD⁽⁵¹⁾ que sous le régime du RGPD, que les principes de finalité et de proportionnalité prévus et les garanties requises ne sont pas respectés.

La chambre contentieuse s'attache ensuite à démontrer que l'article 46 du RGPD, permettant des transferts de données vers des pays tiers en l'absence de décision d'adéquation adoptée par la Commission européenne, n'est aucunement respecté en l'espèce dès lors que les garanties appropriées requises, destinées à assurer aux personnes dont les données sont transférées un niveau de protection substantiellement équivalent à celui qui est garanti par le RGPD, ne se retrouvent pas dans l'accord FATCA lui-même ou ne sont pas suffisamment décrites, jugeant notamment les articles 3.7 et 3.8 dudit accord insuffisants.

La chambre contentieuse de l'Autorité belge de protection des données constate par ailleurs que, contrairement à ce que prévoit l'article 14 du RGPD, le SPF Finances, responsable du traitement, ne fournit pas les informations nécessaires aux personnes concernées concernant les finalités du traitement, sa base juridique, les catégories de données concernées et leurs destinataires, pas plus que les garanties

47. Cour d'appel de Bruxelles, section Cour des marchés, 19e chambre A, État belge/APD, 28 juin 2023, 2023/AR/801.

48. Cour d'appel de Bruxelles, section Cour des marchés, 19e chambre A, État belge/APD, 20 décembre 2023, 2023/AR/801.

49. Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données, décision n° 79/2025 du 24 avril 2025.

50. Article 13, § 2, de la loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales, *M.B.*, 31 décembre 2015.

51. Article 96 du RGPD.

appropriées ou la durée de conservation et le droit d'introduire une réclamation.

La chambre contentieuse de l'Autorité belge de protection des données conclut enfin à un manquement à l'obligation de réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) conformément à l'article 35 du RGPD et à un manquement général au principe de responsabilité ("accountability" - article 24 du RGPD) et à l'obligation de mettre en œuvre des mesures appropriées pour s'assurer que le traitement de données à caractère personnel envisagé est effectué conformément au RGPD.

Sur ces bases, la chambre conclut dès lors à l'illicéité des transferts mais, contrairement à la décision prise en 2023, décide de ne pas énoncer une interdiction mais plutôt une obligation de mise en conformité avec le RGPD, dans un délai d'un an, des transferts effectués en vertu de l'accord FATCA. Dans ce même délai, la chambre demande au SPF Finances de prévoir une information complète, claire et accessible quant au transfert sur son site Internet et de réaliser une AIPD.

Un recours peut désormais être introduit contre cette décision devant la Cour des marchés.

5. Conclusion

En cas de poursuite de cette affaire, les procédures ultérieures pourraient permettre de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité des accords FATCA avec le RGPD, en tenant notamment compte des principes repris dans la décision du Tribunal de l'Union européenne du 3 septembre 2025⁽⁵²⁾, à moins que la décision à rendre par la Cour des marchés ne suive la voie prise par le Conseil d'État français qui, dans ses deux décisions précitées, a déclaré que l'accord FATCA entre la France et les États-Unis ne violait pas le RGPD et a refusé de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne sur ce point.

La matière fiscale constitue un point de rencontre par excellence entre l'intérêt général et la protection de la vie privée. L'articulation de ces deux valeurs est bien différente sur les deux rives de l'Atlantique, la rive ouest ne voyant pas trop de raisons de se préoccuper des règles étrangères et la rive est semblant parfois chercher à se soumettre sans trop le dire. La matière est appelée à évoluer encore, en particulier à la suite des derniers développements politiques et des échanges entre les États-Unis et l'Union européenne.

52. TUE, 10e chambre élargie, 3 septembre 2025, T-553/23, Latombe/Commission européenne, ECLI:EU:T:2025:831.