

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 7020 portant mise en œuvre de la réforme fiscale

Délibération n° 981/2016 du 25 novembre 2016

Conformément à l'article 32 paragraphe (3) lettre (e) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (ci-après désignée « la loi modifiée du 2 août 2002 » ou « la loi »), la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée « la Commission nationale » ou « la CNPD ») a notamment pour mission d'« être demandée en son avis sur tous les projets ou propositions de loi portant création d'un traitement de même que sur toutes les mesures réglementaires ou administratives émises sur base de la présente loi ».

Par courrier en date du 26 octobre 2016, Monsieur le Ministre des Finances a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n° 7020 du 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 (ci-après « le projet de loi »).

Le projet de loi a pour objet de moderniser le système redistributif luxembourgeois en réformant la fiscalité applicable aux personnes physiques et aux personnes morales.

La CNPD entend limiter ses observations aux dispositions dudit projet de loi appelant des observations particulières au regard de la loi modifiée du 2 août 2002. L'attention de la CNPD a été portée plus particulièrement sur le Chapitre 9 (coopération interadministrative et judiciaire), le Chapitre 16 (protection des données inscrites sur le registre national) et le Chapitre 17 (accès à la documentation relative aux actions au porteur) du projet de loi sous examen.

I. La coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens des administrations fiscales

Le chapitre 9 du projet de loi se compose d'un article 10 unique qui entend apporter des modifications aux articles 14 et 16 de la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises.

Selon le Commentaire des articles, l'ajout des termes « à la demande de cette dernière au cas par cas » à l'article 14 de la loi du 19 décembre 2008 précitée vise à permettre à l'Administration des contributions directes « d'avoir accès, au même titre que les autres administrations fiscales, de façon directe et illimitée aux données visées, à savoir les informations relatives à la détention des véhicules automoteurs fournies par le ministère des transports en vue notamment d'appliquer correctement le nouvelle article 129d L.IR. ayant pour objet d'introduire l'abattement pour mobilité durable » (article 10, 1° du projet de loi)¹.

La Commission nationale estime que cet ajout n'appelle pas d'observation particulière de sa part.

¹ Cf. Commentaire des articles, spéc. *Ad article 10, 1°*, p. 64.



L'article 10, 2° du projet de loi entend ensuite modifier l'article 16 du projet de loi à deux égards.

Tout d'abord, l'article 16 de la loi du 19 décembre 2008 précitée serait complété d'un deuxième alinéa libellé comme suit :

« L'Administration des contributions directes et l'Administration de l'enregistrement et des domaines transmettent à la cellule de renseignement financier, à sa demande, les informations susceptibles d'être utiles dans le cadre d'une analyse pour blanchiment ou financement du terrorisme. »

Tenant compte de l'extension de l'infraction de blanchiment au droit pénal fiscal par le projet de loi sous examen, l'ajout de ce deuxième alinéa vise à permettre à la cellule de renseignement financier de demander aux administrations fiscales les informations susceptibles de lui être utiles dans l'exercice de sa mission d'analyse d'un cas de blanchiment ou de financement du terrorisme².

La Commission nationale estime que cette modification de l'article 16 paragraphe 1^{er} de la loi du 19 décembre 2008 précitée n'appelle pas d'observation particulière de sa part.

Ensuite, le projet de loi prévoit d'insérer un nouveau paragraphe (3) à l'article 16 de la loi du 19 décembre 2008 précitée comme suit :

« (3) Les autorités judiciaires transmettent à l'Administration des contributions directes ainsi qu'à l'Administration de l'enregistrement et des domaines toute information susceptible d'être utile dans le cadre de l'établissement correct et du recouvrement des impôts, droits, taxes et cotisations dont la perception leur est attribuée. »

Sur ce point, la CNPD se rallie à l'avis du Conseil d'Etat³. La transmission d'informations des autorités judiciaires vers les autorités administratives présenterait en effet un caractère inédit dans le système juridique luxembourgeois qui ne lui paraît pas compatible avec certains principes issus de la loi modifiée du 2 août 2002.

La Commission nationale rappelle en effet qu'en application de l'article 4 paragraphe (1) lettre (a) de la loi modifiée du 2 août 2002, le responsable du traitement doit s'assurer que les données qu'il traite le sont loyalement et licitement et notamment que ces données sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités.

Or, en l'occurrence, la CNPD estime que le traitement ultérieur à des fins fiscales des données en cause n'apparaît pas a priori compatible avec leur collecte initiale à des fins judiciaires.

Par ailleurs, la CNPD ne peut que soutenir la recommandation formulée par le Conseil d'Etat de modifier la rédaction particulièrement large du projet de paragraphe (3) de l'article 16 précité, afin de rappeler le principe du secret de l'instruction, de limiter la portée de cette nouvelle disposition et d'éviter ainsi que des informations excessives par les instances judiciaires (notamment celles obtenues de manière fortuite à l'occasion d'une enquête judiciaire) ne soient transmises aux administrations fiscales.

² cf. Exposé des motifs, spéc. *Ad article 10, 2°*, p. 64.

³ Conseil d'Etat, avis n° , spéc. p. 40.

Elle estime en outre que la nouvelle rédaction proposée par le Conseil d'Etat⁴ rendrait le projet de loi davantage compatible avec les principes de pertinence et de minimisation des données inscrits à l'article 4 paragraphe (1) lettre (b) de la loi modifiée du 2 août 2002.

II. La modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

Le chapitre 16 du projet de loi se compose d'un article 21 unique qui vise à modifier la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques en insérant, entre les termes « *de la sécurité publique,* » et « *de la prévention,* » de l'article 38 de ladite loi, les termes « *de l'établissement ou du recouvrement des taxes, impôts et droits perçus par ou pour le compte de l'Etat,* », dans une perspective de renforcement de l'efficacité du recouvrement de l'impôt.

Ainsi, la nouvelle rédaction de l'article 38 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques se présenterait comme suit :

« Art. 38. Toute personne, dont les données font l'objet d'une inscription sur le registre national, a le droit d'obtenir la liste des autorités, administrations, services, institutions ou organismes qui ont, au cours des six mois précédant sa demande, consulté ou mis à jour ses données au registre national ou qui en ont reçu communication, sauf si une consultation ou une communication a été faite par ou à une autorité chargée de la sécurité de l'Etat, de la défense, de la sécurité publique, de l'établissement ou du recouvrement des taxes, impôts et droits perçus par ou pour le compte de l'Etat, de la prévention, de la recherche, de la constatation et de la poursuite d'infractions pénales, y compris de la lutte contre le blanchiment d'argent, ou du déroulement d'autres procédures judiciaires. La procédure prévue à l'article 36 s'applique. »

Il résulterait de la modification textuelle précitée une extension du champ des dérogations possibles au droit d'accès des personnes afférents aux données les concernant contenues dans le registre national des personnes physiques.

Selon les précisions de l'exposé des motifs et du commentaire des articles du projet de loi⁵, cette modification vise en effet à « *parer aux risques d'entraver des procédures et enquêtes administratives et/ou judiciaires tant nationales qu'internationales* » en évitant « *que les contribuables ne soient informés de manière anticipative des recherches entreprises par les administrations fiscales en vue de l'identification des infractions à la loi fiscale ou des moyens déployés et nécessaires au recouvrement (forcé) des impôts au profit de l'Etat.* »

Si la Commission nationale comprend la démarche des auteurs du projet de loi, elle ne peut s'empêcher de souligner que la dérogation au droit d'accès envisagée semble excessive et

⁴ Le Conseil d'Etat propose de formuler le nouveau paragraphe (3) que le projet de loi envisage d'insérer à l'article 16 de la loi du 19 décembre 2008 : « *Sans préjudice de l'article 8 du Code d'instruction criminelle, les autorités judiciaires transmettent à l'Administration des contributions directes ainsi qu'à l'Administration de l'enregistrement et des domaines, à leur demande, les informations susceptibles d'être utiles dans le cadre de l'établissement correct et du recouvrement des impôts, droits, taxes et cotisations dont la perception leur est attribuée.* »

⁵ cf. Exposé des motifs, spéc. p. 34 et Commentaire des articles, spéc. *Ad article 21*, p. 71.

disproportionnée au regard de la loi modifiée du 2 août 2002. Elle estime que les personnes concernées devraient pouvoir accéder au motif de la consultation de leurs données par les administrations fiscales dans le registre national.

Les possibilités pour un responsable de traitement de limiter ou différer l'exercice du droit d'accès d'une personne concernée sont strictement encadrées par l'article 29 de la loi modifiée du 2 août 2002. Ainsi, en application dudit article 29 paragraphe (1), il peut être dérogé au droit d'accès lorsqu'une telle mesure est nécessaire pour sauvegarder (a) la sûreté de l'Etat, (b) la défense, (c) la sécurité publique, (d) la prévention, la recherche, la constatation et la poursuite d'infractions pénales, y compris celles à la lutte contre le blanchiment, ou le déroulement d'autres procédures judiciaires, (e) un intérêt économique ou financier important de l'Etat ou de l'Union européenne, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal et (f) la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui.

La Commission nationale est d'avis que les cas de dérogation précités sont d'interprétation stricte et qu'aucun d'entre eux n'est applicable dans le contexte du projet de loi sous examen, pas même les (d) et (e) de l'article 29 paragraphe (1) de la loi modifiée du 2 août 2002. En effet, il lui apparaît que le recouvrement de l'impôt ne relève pas *stricto sensu* du champ de la prévention et de la répression pénale et judiciaire. Elle estime en outre qu'au stade du recouvrement de l'impôt, il apparaît prématuré de considérer que l'intérêt économique ou financier important de l'Etat est en cause.

En toute hypothèse, une dérogation générale au profit de l'ensemble des agents des administrations fiscales, telle qu'elle ressort de l'article 21 du projet de loi apparaît disproportionnée. Si cette dérogation venait à être étendue à d'autres administrations qui mènent aussi des enquêtes administratives, l'article 38 de la loi modifiée du 19 juin 2013 serait vidé de sa substance et perdrait sa raison d'être. La Commission nationale ne peut par ailleurs s'empêcher de souligner que, depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 19 juin 2013, elle a malheureusement constaté un nombre important de cas d'abus de consultation des données du registre national.

Dès lors que des faits ayant fait l'objet d'une enquête administrative menée aux fins de recouvrement de l'impôt seraient transmis au parquet, la Commission nationale estime que l'exception judiciaire, déjà prévue à l'article 38 de la loi modifiée du 19 juin 2013 et par ailleurs conforme à l'article 29 paragraphe 1 lettre (d) de la loi modifiée du 2 août 2002, a vocation à s'appliquer.

La CNPD est dès lors d'avis que l'article 21 du projet de loi sous examen devrait être supprimé.

III. L'accès de l'Administration des contributions directes aux documents relatifs aux actions au porteur

Le chapitre 17 du projet de loi se compose d'un article 22 unique qui, selon les précisions de l'exposé des motifs « *vise à vérifier que les sociétés soumises à la loi du 28 juillet 2014 concernant l'immobilisation des actions et parts au porteur se sont conformées à ladite loi. Elle permet en outre un échange d'informations entre l'ACD et la Caisse de consignation visant à assurer que les actions ou parts au porteur non immobilisées dans les délais légaux sont consignées auprès de la Caisse de consignation. »*



La Commission nationale estime que cette disposition du projet de loi n'appelle pas d'observation particulière de sa part.

Pour le surplus, la Commission nationale n'a pas d'autres observations à formuler.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 25 novembre 2016.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Membre effectif



François Thill
Membre suppléant



Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017

