

**Avis de la Commission nationale pour la protection des données
relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du
règlement grand-ducal du 22 janvier 2009 concernant la
coopération interadministrative de l'Administration des
Contributions Directes et de l'Administration de l'enregistrement
et des Domaines**

Délibération n°57/AV25/2024 du 30 août 2024

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 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 »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* ».

2. Par courrier du 22 août 2024, Monsieur le Ministre des Finances a invité la Commission nationale à aviser le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 22 janvier 2009 concernant la coopération interadministrative de l'Administration des Contributions Directes et de l'Administration de l'enregistrement et des Domaines (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »).
3. Le projet de règlement grand-ducal comporte un article unique qui a pour objet d'introduire un chapitre IIIbis intitulé « Echange automatique ». Il ressort de l'exposé des motifs que les dispositions de l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal ont pour objet de « *permettre la transmission automatique des données relatives aux extraits de mutations immobilières de*



Avis de la Commission nationale pour la protection des données
relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du
22 janvier 2009 concernant la coopération interadministrative de l'Administration des
Contributions Directes et de l'Administration de l'enregistrement et des Domaines

l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA à l'Administration des contributions directes, pour les besoins de l'impôt foncier et pour l'établissement des revenus ou bénéfiques imposables résultant de mutations immobilières ». Les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent encore dans le commentaire des articles que « cet échange existe sous format papier depuis 1948 ».

4. Sans préjuger du bienfondé d'un tel échange, la Commission nationale se demande si de telles dispositions ne devraient pas figurer dans 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 et portant modification d'autres lois, alors que le Conseil d'Etat a relevé dans son avis relatif au projet de loi portant organisation de l'Administration du cadastre et de la topographie que : « *l'article 31 de la Constitution, qui figure dans la section consacrée aux libertés publiques, dispose que : « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi », tandis que l'article 37 de la Constitution précise, dans sa première phrase, que « [t]oute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel ».*

« Il s'ajoute à ce rappel des textes fondamentaux que la Cour constitutionnelle, en affinant sa jurisprudence antérieure, a, dans son arrêt n°177 du 3 mars 2023, retenu que « [d]'après l'article 32, paragraphe 32, de la Constitution, dans les matières réservées par la Constitution à la loi, la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi ».

« Il y a lieu de déterminer, dans l'ordre juridique national, les conditions dans lesquelles les données à caractère personnel peuvent être traitées pour une finalité autre que celle pour laquelle elles ont été collectées au sens de l'article 6, paragraphe 4, du 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, ce qui couvre les hypothèses dans lesquelles des données sont communiquées par une administration à des tiers. Cette communication de données à caractère personnel à des tiers doit être strictement encadrée, ceci en application du droit à la sécurité et la confidentialité découlant du règlement européen précité.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données
relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du
22 janvier 2009 concernant la coopération interadministrative de l'Administration des
Contributions Directes et de l'Administration de l'enregistrement et des Domaines

« Afin d'assurer la conformité de la disposition sous examen aux articles 31 et 37 de la Constitution, il convient, sous peine d'opposition formelle, de compléter cette disposition en précisant notamment la nature des données à caractère personnel communiquées à des tiers, la qualité du « tiers intéressé dûment identifié », ainsi que la finalité et les conditions dans lesquelles cet échange a lieu »¹.

En outre, au vu de ce qui précède, et pour plus de cohérence, ne faudrait-il pas également intégrer dans la loi du 19 décembre 2008 précitée l'ensemble des articles du règlement grand-ducal modifié du 22 janvier 2009 concernant la coopération interadministrative de l'Administration des contributions directes et de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

En effet, les articles dudit règlement grand-ducal ont pour objet la gestion d'une base de données commune, prévoient également le principe d'échanges de données entre l'Administration des contributions directes (ci-après l'« ACD ») et l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (ci-après l'« AED ») ainsi que le principe de contrôles simultanés et communs pouvant être effectués par l'ACD et l'AED concernant des contribuables ou assujettis.

5. En tout état de cause, un tel échange automatique de données devra notamment respecter :
 - le principe de minimisation des données visé à l'article 5.1.c) du RGPD ; et
 - le principe d'intégrité et de confidentialité visé à l'article 5.1.f) du RGPD
6. Ainsi, en vertu du principe de minimisation des données *« [l]es données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées »*.

Dès lors, seules les données qui sont adéquates, pertinentes et nécessaires aux fins de la détermination de l'impôt foncier et pour l'établissement des revenus ou bénéfices imposables résultant de mutations immobilières, devraient faire l'objet de l'échange automatique visé par le texte sous avis.

7. Par ailleurs, conformément à l'article 5.1.f) du RGPD les données à caractère personnel doivent être *« traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées (intégrité et confidentialité) »*.

¹ V. Avis n°61.798 du 12 juillet 2024 du Conseil d'État, doc. parl. n°8330B/2.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données
relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 22 janvier 2009 concernant la coopération interadministrative de l'Administration des Contributions Directes et de l'Administration de l'enregistrement et des Domaines

L'article 32 du RGPD dispose encore que « *le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque* ». Pareilles mesures doivent être mises en œuvre afin d'éviter notamment des accès non-autorisés aux données, des fuites de données ou des modifications non désirées.

Il y a lieu de rappeler qu'il est vivement recommandé de définir une politique de gestion des accès, afin de pouvoir identifier dès le début la personne ou le service, au sein de l'entité concernée, et à quelles données précises cette personne ou ce service aurait accès.

En outre, il est nécessaire de prévoir un système de journalisation des accès. Sur ce point, la CNPD recommande que les données de journalisation soient conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle.

La Commission nationale souligne aussi l'importance d'effectuer proactivement des contrôles en interne. À cet effet, il convient conformément à l'article 32.1.d) du RGPD de mettre en œuvre une procédure « *visant à tester, à analyser et à évaluer régulièrement l'efficacité des mesures techniques et organisationnelles pour assurer la sécurité du traitement* ».

De telles mesures devront, dès lors, être mises en œuvre dans le cadre de l'échange automatique de données, entre l'AED et l'ACD.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 30 août 2024.

La Commission nationale pour la protection des données



Tine A. Larsen
Présidente



Thierry Lallemand
Commissaire



Alain Herrmann
Commissaire



Avis de la Commission nationale pour la protection des données
relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 22 janvier 2009 concernant la coopération interadministrative de l'Administration des Contributions Directes et de l'Administration de l'enregistrement et des Domaines