

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.168

N° dossier parl. : 8546

Projet de loi

portant introduction d'un transfert de données de l'Administration des contributions directes vers l'Administration du cadastre et de la topographie et portant modification :

- 1° de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;**
 - 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
 - 3° de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ;**
 - 4° de la loi modifiée du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale ;**
 - 5° de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA**
-

Avis complémentaire du Conseil d'État

(2 décembre 2025)

Par dépêche du 7 novembre 2025, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de trois amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des finances, ci-après « Commission », lors de sa réunion du 28 octobre 2025 (pour l'amendement 1) et par procédure écrite suite au courriel du 4 novembre 2025 (pour les amendements 2 et 3).

Le texte des amendements parlementaires était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant en caractères gras et soulignés, et les observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

L'avis complémentaire de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, l'avis de l'Ordre des experts-comptables et l'avis de la Commission nationale pour la protection des données ont été communiqués au Conseil d'Etat en date des 21 et 28 novembre 2025.

Considérations générales

Les amendements sous revue entendent répondre aux observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 11 juillet 2025.

Le Conseil d'État note que l'intitulé du projet de loi sous avis est modifié pour préciser que ledit projet vise désormais également la modification de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »), ci-après, « AO ».

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement sous avis vise à modifier le libellé de l'article 1^{er} du projet de loi sous rubrique à l'encontre duquel le Conseil d'État s'était formellement opposé au motif que celui-ci renvoyait au projet de loi n° 8082¹ relatif à la réforme de l'impôt foncier, car cette législation en cours d'adoption constitue la raison pour laquelle le transfert de données depuis l'Administration des contributions directes, ci-après « ACD », vers l'Administration du cadastre et de la topographie, ci-après « ACT », est nécessaire.

Le Conseil d'État avait alors demandé que les dispositions relatives à ce transfert fussent intégrées dans le projet de loi n° 8082 précité. L'amendement sous avis procède autrement en ce qu'il supprime la référence audit projet de loi et il convient donc de rechercher une autre justification du transfert.

Le Conseil d'État relève, à cet égard, que le commentaire de l'amendement sous avis précise tout d'abord que le changement opéré met l'accent sur la finalité plus large de la mise à jour du registre foncier sur base des données transmises par l'ACD à l'ACT permettant ainsi à renforcer la transparence en matière de propriété foncière et la sécurisation des transferts y relatifs. Ensuite, les auteurs expliquent que le transfert des données détenues par l'ACD vers l'ACT est justifié par l'article 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie qui impose la conservation, la mise à jour et la rénovation de la documentation cadastrale.

Sur la base de ces explications, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

Amendement 2

Sans observation.

¹ Projet de loi sur l'impôt foncier et l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant 1^o la loi modifiée dite « Abgabenordnung (AO) »du 22 mai 1931 ; 2^o la loi modifiée dite« Bewertungsgesetz (BewG) » du 16 octobre 1934 ; 3^o la loi modifiée dite « Steueranpassungsgesetz (StAnpG) » du 16 octobre 1934 ; 4^o la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; 5^o la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 6^o la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ; 7^o la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 8^o la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat ; 9^o la loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement ; 10^o la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ; 11^o la loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer et abrogeant : 1^o la loi modifiée du 19 juillet 1904 sur les impositions communales ; 2^o la loi modifiée dite« Grundsteuergesetz (GrStG) »du 1er décembre 1936.

Amendement 3

L'amendement sous avis répond aux remarques émises par le Conseil d'État en matière de conformité à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de l'article 7 initial (devenu article 8) du projet de loi sous rubrique.

Le Conseil d'État relève que la Commission ajoute l'épithète « juridique » derrière le terme « conseil » au nouveau paragraphe 3bis de l'article 3 de la loi modifiée du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale. Le Conseil d'État se demande si cette précision a un apport normatif et propose de l'omettre. Cette omission permettrait d'éviter qu'elle soit interprétée comme autorisant l'administration fiscale compétente à enjoindre à un avocat de fournir des renseignements en faisant valoir que le conseil qu'il rend à son client n'est pas juridique. Le Conseil d'État rappelle en effet que la jurisprudence européenne protège spécialement le secret professionnel de l'avocat, car celui-ci constitue une exigence intrinsèque du fonctionnement d'une société démocratique et bénéficie d'une garantie spécifique à l'aune de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux et de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il est ainsi admis que les personnes qui requièrent les services de l'avocat « peuvent raisonnablement s'attendre à ce que leurs communications demeurent privées et confidentielles »², et ce, quelle que soit la teneur de ses échanges avec son mandataire³.

Observations d'ordre légistique

Amendement 1

À l'article 1^{er}, dans sa teneur amendée, il est demandé d'écrire « la mise à jour des inscriptions au registre foncier ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 2 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes

² CEDH, *Altay c. Turquie* (N° 2), n°11236/09, arrêt du 9 avril 2019, § 49.

³ CEDH, *Vasil Vasilev c. Bulgarie*, n°7610/15, arrêt du 16 novembre 2021, § 90.