



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 3 mai 2022

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 25 novembre 2021, de la réunion du 7 février 2022 et des réunions des 11, 14 et 18 mars 2022
2. 7872 Projet de loi portant modification de
 - 1° la loi modifiée 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 de
 - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
 - la loi générale des impôts («Abgabenordnung»);
 - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes;
 - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines;
 - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ;
 - 2° la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur la perception du droit de succession ;
 - 3° la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc.
 - Rapporteur : Monsieur André Bauler
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
3. 7965 Projet de loi portant approbation de l'Avenant, fait à Luxembourg, le 31 août 2021, à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, signés à Luxembourg le 17 septembre 1970, tels que modifiés par les Avenants du 11 décembre 2002, du 16 juillet 2009 et du 5 décembre 2017
 - Rapporteur : Monsieur Guy Arendt
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Max Hahn (remplaçant M. Gilles Baum), Mme Martine Hansen, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité du ministère des Finances
M. Maurice Decker, du ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Gilles Baum

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 25 novembre 2021, de la réunion du 7 février 2022 et des réunions des 11, 14 et 18 mars 2022

La Commission des Finances et du Budget approuve les projets de procès-verbal de la réunion jointe du 25 novembre 2021, de la réunion du 7 février 2022 et des réunions des 11, 14 et 18 mars 2022.

- 2. 7872** **Projet de loi portant modification de**
- 1° la loi modifiée 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 de**
 - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
 - la loi générale des impôts («Abgabenordnung»);
 - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes;
 - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines;
 - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ;
 - 2° la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur la perception du droit de succession ;**
 - 3° la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc.**

Suite aux mots introductifs du Président de la Commission des Finances et du Budget, Monsieur André Bauler (DP), le Directeur de l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA (AED) passe en revue l'avis du Conseil d'État rendu en date du 1^{er} février 2022 ainsi que certains points soulevés par la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) dans son avis rendu le 3 mars 2022.

Le Directeur précise qu'aussi bien le Conseil d'État que la CNPD ont basé leurs avis sur le 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 (RGPD) ainsi que sur la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne en la matière. Dans ce contexte, il convient de relever que le présent projet de loi doit, en tout état de cause, répondre à deux principes importants : 1) la détermination explicite et légitime de la finalité de traitement, et 2) la licéité du traitement. Pour ce qui concerne la licéité du traitement, le Directeur précise que la licéité du traitement dans le secteur public est vérifiée si le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique.

Le Conseil d'État et la CNPD soulèvent dans leurs avis que le projet de loi prévoit la transmission de données à caractère personnel pour des raisons fiscales, alors même que ces données étaient, à la base, collectées pour répondre à d'autres fins. Dans ce contexte, le Directeur tient à préciser que le traitement ultérieur de données envisagé dans le contexte de ce projet de loi est néanmoins autorisé à la lumière de l'article 6, paragraphe 4 et de l'article 23, paragraphe 1^{er}, lettre e) du RGPD¹. La CNPD a, par ailleurs, précisé dans son avis, que la protection des données est une matière réservée à la loi et que « *les conditions dans lesquelles les données peuvent être traitées à une finalité autre que celle pour laquelle elles ont été collectées doivent faire l'objet d'une loi, du moins quant aux éléments essentiels de la matière* ».

Le Conseil d'Etat conclut en ses considérations générales, que « *le projet sous avis vise à créer cette base légale nécessaire au traitement ultérieur de données pour une finalité différente de celle pour laquelle ces données ont été collectionnées ...* ».

Le Directeur passe ensuite en revue le projet de loi article par article :

Ad article 1^{er} du projet de loi

Le Conseil d'État n'a pas émis d'observation fondamentale à l'égard de l'article 1^{er} du projet de loi.

Pour ce qui concerne la communication du numéro d'identification national, la CNPD comprend que celui-ci sera communiqué sur base de l'article 2, paragraphe 2, de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques². Le Directeur de l'AED confirme cette lecture de la disposition.

Ad article 2 du projet de loi

Les deux instances n'ont pas émis d'observations fondamentales à l'égard de l'article 2 du projet de loi, qui ne vise pas de données nominatives.

¹« Le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement ou le sous-traitant est soumis peuvent, par la voie de mesures législatives, limiter la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 et à l'article 34, ainsi qu'à l'article 5 dans la mesure où les dispositions du droit en question correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22, lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir: (...) e) d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale ; (...) »

² Article 2, paragraphe 2 : « Les actes, documents et fichiers établis sur base des fichiers visés à l'article 1er, paragraphe 1er, lettre b) peuvent contenir le numéro d'identification, à condition que celui-ci soit réservé à l'usage à des fins administratives internes, aux relations entre l'Etat et les communes ou aux relations avec le titulaire du numéro. »

Ad article 3 du projet de loi

Le Conseil d'État a rappelé dans son avis que, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans les matières réservées 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.* ». Par conséquent, le règlement grand-ducal à prendre sur le fondement de la disposition sous avis ne pourra intervenir que dans ce cadre. Le Conseil d'État a ainsi demandé de supprimer les termes « conditions » et « critères » de l'article 3.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État relatif à l'article 3 du projet de loi et supprime les termes « conditions, critères et » de l'article 14 de la loi modifiée. Il y a lieu, par ailleurs, d'accorder le verbe « déterminer » au féminin et au pluriel.

Ad article 4 du projet de loi

Ad article 15bis nouveau

Dans son avis, le Conseil d'État comprend qu'il s'agit ici de créer une simple solution technique pour permettre à l'AED d'avoir un accès plus aisé au registre des autorisations d'établissement, qui, par ailleurs, est déjà accessible au public via le site Guichet.lu.

À la lumière de la lecture de la disposition de la part du Conseil d'État, le Directeur retient qu'il existe un certain malentendu sur le registre qui serait réellement visé par l'article 15bis nouveau et renvoie, par conséquent, à l'avis de la CNPD, qui s'est également interrogée sur le registre qui serait effectivement visé par cette disposition. La CNPD s'est demandée, en particulier, s'il ne s'agirait pas du registre des entreprises visé à l'article 32, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Au vu de ce qui précède et dans un souci de veiller à une meilleure sécurité juridique, la Commission des Finances et du Budget décide de préciser la disposition en renvoyant explicitement au registre visé en l'espèce. L'article 15bis nouveau, inséré par l'article 4 du projet de loi, est donc amendé comme suit :

« Art. 15bis. En vue de la vérification de l'exacte perception de la taxe sur la valeur ajoutée, l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA a un accès direct, par un système informatique, au registre des entreprises ~~du ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions~~ visé à l'article 32, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. »

Ad article 15ter nouveau

Dans son avis, le Conseil d'État souligne qu'en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, les traitements effectués par le même ou par un autre responsable du traitement à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales sont autorisés, même si ces traitements poursuivent d'autres finalités que celles pour lesquelles les données ont été collectées, à la condition cependant que ces traitements soient nécessaires et proportionnés par rapport aux nouvelles finalités (à visée pénale) poursuivies. Le Conseil d'État comprend cependant que l'échange

de données qu'il est prévu d'organiser entre l'AED et l'ADEM aura exclusivement pour finalité l'exécution par ces deux administrations de leurs missions administratives respectives, à savoir le recouvrement de l'impôt pour l'AED et la réalisation des missions et attributions énoncées à l'article 621-1 du Code du travail pour l'ADEM, en ce compris le recouvrement des prestations de chômage indûment perçues.

Néanmoins, le Conseil d'État a également constaté que l'article 15ter, paragraphe 2, nouveau de la loi sur la coopération interadministrative n'indique aucune finalité précise au traitement des données. Or, tant les dispositions du RGPD que l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, dans les matières réservées à la loi, exigent que la finalité du traitement des données à caractère personnel soit indiquée explicitement dans la loi. Pour les raisons qui précèdent, le Conseil d'État s'est formellement opposé à l'article 15ter, paragraphe 2, nouveau de la loi sur la coopération interadministrative.

Afin de remédier à l'opposition formelle du Conseil d'État, la Commission des Finances et du Budget décide de préciser l'article 15ter nouveau en ajoutant les finalités au traitement des données aux paragraphes 1^{er} et 2. Ladite disposition est donc amendée comme suit :

« Art. 15ter. (1) **En vue de la vérification de l'exacte perception de la taxe sur la valeur ajoutée.** L'Agence pour le développement de l'emploi transmet à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, les informations et les pièces relatives aux abus constatés en matière de travail clandestin réalisé par des bénéficiaires de prestations de chômage.

(2) L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ~~informe~~ **transmet à l'Agence pour le développement de l'emploi des infractions constatées les informations et les pièces relatives aux abus constatés** en matière de TVA ~~taxe sur la valeur ajoutée~~ par des bénéficiaires de prestations de chômage. **en vue de lutter contre des distorsions de concurrence et de sécuriser les intérêts du Trésor public moyennant recouvrement des prestations de chômage indûment versées.** »

Dans son avis, la CNPD avait en outre estimé qu'il y a lieu de préciser, en sus des finalités, également les catégories de données visées par la présente disposition. En effet, en ce qui concerne les catégories de données qui feraient l'objet d'un tel échange, le projet de loi indique qu'il s'agirait des « informations et pièces relatives aux abus constatés en matière de travail clandestin » et des « infractions constatées en matière de TVA par des bénéficiaires de prestations de chômage ». Or, en l'absence de précisions à ce sujet dans le commentaire des articles, et dans la mesure où ces dispositions sont formulées de manière trop vague, il y a lieu de s'interroger sur les catégories de données qui seraient effectivement visées par de telles dispositions.

La Commission des Finances et du Budget décide dès lors d'ajouter, à la suite du paragraphe 2 nouveau, un paragraphe 3 nouveau précisant les catégories de données visées par l'article 15ter nouveau :

« (3) **Pour les besoins de la présente disposition, sont visées uniquement les informations figurant dans les procès-verbaux ou rapports dressés par les autorités publiques énoncées aux paragraphes 1^{er} et 2, notamment les nom, prénoms, adresse, matricule, date de naissance, activité économique et lieu d'exercice de cette activité.** »

Ad article 15quater nouveau

Les informations tombant dans le champ d'application du nouvel article 15quater servent à vérifier exclusivement l'exacte perception de la TVA et de la taxe d'abonnement par l'AED des entités soumises à la surveillance de la CSSF.

Ad article 15quinquies nouveau

Le présent article sert de base juridique à l'échange d'informations nécessaire permettant une interaction constante entre une pluralité de services de l'État, ceci dans le but de veiller à une gestion efficace des domaines de l'État.

Dans son avis, le Conseil d'État fait remarquer qu'il est prévu que la communication d'information se fera « sur demande ». La Haute Corporation comprend qu'il s'agit donc d'un pouvoir conféré à l'AED de requérir des informations lorsqu'un tel transfert est nécessaire à l'exercice de sa mission. Le projet de loi prévoit que la transmission est effectuée « à l'aide de procédés automatisés ou non ». Le Conseil d'État comprend que la communication d'informations se fera toujours « sur demande » de l'AED et que le procédé par lequel les informations seront transmises est soit manuel, soit automatisé, mais qu'il n'y aura pas de transmission automatique sans demande de l'AED. Si telle ne serait pas l'intention des auteurs du projet de loi sous examen, le Conseil d'État demande de clarifier la disposition.

Au vu des remarques du Conseil d'État relatif à l'article 15quinquies nouveau, la Commission des Finances et du Budget tient à préciser que l'échange d'informations se fait, en effet, sur demande de l'AED. Partant, aucune transmission automatique n'est réalisée en absence d'une telle demande. La Commission estime dès lors que la disposition en question ne mérite pas d'être clarifiée davantage.

Ad articles 5 et 6

Les deux instances n'ont pas émis d'observation fondamentale à l'égard des articles 5 et 6 du projet de loi.

Observations d'ordre légistique

La Commission des Finances et du Budget a fait siennes toutes les observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'État.

Le Directeur de l'AED attire encore l'attention sur deux considérations générales qui ont été soulevées par la CNPD dans son avis, concernant le droit à l'information et la sécurité du traitement.

D'abord, la CNPD note qu'il ressort du projet de loi que les données faisant l'objet des échanges visés par le projet de loi, seront collectées de manière indirecte alors qu'elles seront transmises non pas par les personnes concernées directement mais par une administration. Dès lors, les responsables du traitement devraient, en principe, fournir toutes les informations prévues à l'article 14 du RGPD³.

Dans ce contexte, le Directeur de l'AED tient à préciser que la disposition à laquelle la CNPD fait référence ne s'applique pas dans le cadre de ce projet de loi, dans la mesure où « les données à caractère personnel doivent rester confidentielles en vertu d'une obligation de

³ Il s'agit, en l'occurrence, d'informations à fournir à la personne concernée, lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été collectées auprès de cette même personne.

secret professionnel réglementée par le droit de l'Union ou le droit des États membre, y compris une obligation légale de secret professionnel⁴ ». Le Directeur souligne qu'en vertu du secret fiscal et du secret professionnel du statut des fonctionnaires de l'État, l'AED n'est pas en mesure de fournir à la personne concernée les informations visées à l'article 14 du RGPD.

Ensuite, la CNPD affirme que, dans le cadre de la mise en œuvre d'échanges de données entre les différentes administrations par voie informatique, ou via des procédés automatisés ou non, des mesures de sécurité devraient être mises en œuvre par les différents responsables du traitement afin d'assurer la confidentialité et la sécurité des données.

Le Directeur de l'AED précise, dans ce contexte, que son administration s'est dotée d'une politique de gestion des accès qui prévoit, entre autres, qu'uniquement un nombre limité de fonctionnaires seront autorisés à accéder aux données échangées. Le Directeur confirme également que l'AED dispose d'un système de journalisation des accès et qu'elle réalise proactivement des contrôles en interne via son délégué à la protection des données.

Au vu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget approuve à l'unanimité la lettre d'amendements parlementaires relative au projet de loi 7872.

3. 7965 Projet de loi portant approbation de l'Avenant, fait à Luxembourg, le 31 août 2021, à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, signés à Luxembourg le 17 septembre 1970, tels que modifiés par les Avenants du 11 décembre 2002, du 16 juillet 2009 et du 5 décembre 2017

La Commission des Finances et du Budget approuve à l'unanimité le projet de rapport relatif au projet de loi 7965. La Commission propose, comme temps de parole, le modèle de base.

Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) pose encore la question de savoir s'il est entretemps également envisagé d'augmenter le seuil de tolérance dans la convention conclue avec l'Allemagne.

À la question de Monsieur Mosar, le Directeur de la Fiscalité répond que, pour ce qui concerne l'accord amiable conclu avec l'Allemagne dans le contexte de la pandémie, ce dernier viendra en échéance vers fin juin 2022. Du moment où l'accord amiable ne sera plus d'application, le seuil de tolérance usuel de 19 jours prévu dans la convention avec l'Allemagne sera de nouveau en vigueur. À partir du 1^{er} juillet 2022, les contribuables qui jusqu'à maintenant ont toujours eu recours au télétravail pour des raisons de pandémie, auront à leur disposition 19 jours durant lesquels l'Allemagne renoncera à imposer leurs rémunérations perçues dans le cadre du télétravail. Ce mécanisme s'appliquera à partir du 1^{er} juillet d'ailleurs également pour la France et la Belgique (sur base des seuils de tolérance fixés avec ces pays).

Monsieur le Député André Bauler (DP) demande si des discussions sont néanmoins menées avec l'Allemagne pour augmenter le seuil de tolérance de manière permanente.

Le Directeur de la Fiscalité indique qu'à ce stade le ministère des Finances n'a rien de particulier à signaler pour ce qui concerne une éventuelle augmentation du seuil de tolérance avec l'Allemagne. Les équipes du ministère sont toutefois en contact régulier avec les autorités allemandes.

⁴ Article 14, paragraphe 5, lettre d), du RGPD

Luxembourg, le 11 mai 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact