

N° 7872⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

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.

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

(1.7.2022)

La Commission se compose de : M. André BAULER, Président-Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, François BENOY, Dan BIANCALANA, Sven CLEMENT, Yves CRUCHTEN, Max HAHN, Mme Martine HANSEN, M. Fernand KARTHEISER, Dan KERSCH, Mme Josée LORSCHÉ, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi n°7872 a été déposé par le Ministre des Finances le 17 août 2021.

L'avis de la Chambre de Commerce a été rendu en date du 23 septembre 2021.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a émis son avis le 7 octobre 2021.

L'avis de la Chambre des Salariés a été rendu en date du 13 octobre 2021.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget du 3 décembre 2021, Monsieur André Bauler a été désigné rapporteur du projet de loi sous rubrique. Le projet de loi a été présenté à la Commission des Finances et du Budget au cours de la même réunion.

Le Conseil d'État a émis son avis le 1^{er} février 2022.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données a été rendu le 4 mars 2022.

Lors de la réunion du 3 mai 2022, la Commission des Finances et du Budget a examiné l'avis du Conseil d'État et a adopté une série d'amendements parlementaires.

La Commission nationale pour la protection des données a émis son avis complémentaire en date du 13 mai 2022.

Le Conseil d'État a rendu son avis complémentaire le 28 juin 2022.

La Commission des Finances et du Budget a adopté le projet de rapport au cours de sa réunion du 1^{er} juillet 2022.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique a pour objet d'améliorer l'échange d'informations inter-administratif en vue de l'établissement correct et de la vérification de l'exacte perception des impôts. Partant, il y a lieu d'étendre le champ d'application de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération inter-administrative et judiciaire ainsi que le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes (ACD), de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED) et de l'Administration des douanes et accises (ADA).

Considérations générales

Le besoin d'étendre l'échange d'informations inter-administratif découle des attributions de l'AED, à savoir l'établissement correct des différents impôts et taxes, la lutte contre la fraude fiscale et la garantie du principe de l'égalité des citoyens et des entreprises devant l'impôt.

Les dispositions en matière d'échange d'informations sont les suivantes : Le Centre commun de la sécurité sociale (CCSS) transmet à l'AED, différentes données, à savoir : Concernant les travailleurs indépendants : nom, prénoms, adresse, matricule, genre et lieu d'exercice de l'activité. Concernant les salariés : le nombre total de salariés employés par entreprise ainsi que la masse salariale totale par entreprise sur une base annuelle.

Le ministère ayant le Transport dans ses attributions transmet à l'AED des informations relatives à l'immatriculation des véhicules détenus par des assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

L'AED a un accès électronique direct au registre des entreprises du ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions, tel que défini 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.

L'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) et l'AED échangent de manière réciproque des informations sur des abus constatés en matière de travail clandestin réalisé par des bénéficiaires de prestations de chômage, respectivement des infractions en matière de TVA.

La Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) transmet sur demande à l'AED tous renseignements, actes et documents en sa possession et concernant les entités soumises à sa surveillance, si ceux-ci s'avèrent nécessaires pour la vérification de l'exacte perception de la TVA et de la taxe d'abonnement. Si ces données détenues par la CSSF proviennent d'une autorité étrangère, la transmission des données à l'AED ne peut se faire qu'avec l'accord de cette autorité étrangère. S'il est vrai que l'échange d'informations prévu par la loi en projet porte dérogation au secret professionnel, il y a lieu de noter que la protection des données transmises par la CSSF à l'AED est garantie, en vertu du secret fiscal auquel l'AED est soumise.

Les ministères, administrations, services et établissements publics de l'État fournissent sur demande à l'AED, tous renseignements, actes et documents en leur possession qui sont nécessaires pour l'exercice de ses attributions en matière domaniale.

Les auteurs de la loi en projet précisent que les dispositions sont conformes au 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). De plus, le dispositif est conforme à la lecture de l'article 6 du RGPD, proposée par le Conseil d'État dans son avis n° 52.422 du 30 mars 2018 selon lequel « 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 ».

Au-delà de l'échange d'informations, le projet de loi modifie deux lois supplémentaires :

Premièrement, la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur la perception du droit de succession est modifiée afin d'étendre le délai du privilège sur les biens meubles et de l'hypothèque légale sur les immeubles, pour le droit de succession et le droit de mutation, d'un an à deux ans après le délai pour le dépôt de la déclaration de succession. Cette prolongation du délai est due au fait que le délai actuel est insuffisant, au regard de la complexité de certaines relations familiales et de la dimension internationale de la succession.

Deuxièmement, l'article 17 de la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. est abrogé afin de donner suite à une mise en demeure de la Commission européenne.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

3. LES AVIS

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a émis son avis le 1^{er} février 2022. À titre liminaire, le Conseil d'État expose les normes en vigueur régissant la transmission de données à caractère personnel. Le dispositif satisfait majoritairement aux principes énoncés dans l'introduction. Or, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 15^{ter}, paragraphe 2, nouveau en raison de l'omission de finalité précise au traitement des données échangées entre l'ADEM et l'AED. En plus, l'article 3 doit être reformulé afin de circonscrire le cadre dans lequel intervient le règlement grand-ducal y afférent.

Par voie d'amendement, la Commission des Finances et du Budget a modifié l'article 15^{ter}, afin d'inclure la finalité précise au traitement des données. L'article 3 a également été reformulé afin de suivre les observations du Conseil d'État. Concernant l'article 15^{quinquies}, la Commission des Finances et du Budget a précisé qu'il s'agit d'un échange d'informations sur demande.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a émis un avis complémentaire en date du 28 juin 2022. La Haute Corporation approuve les modifications effectuées par les amendements et se déclare en mesure de lever son opposition formelle à l'encontre de l'article 4 du projet de loi, à l'endroit de l'article 15^{ter}, paragraphe 2 nouveau, de la loi qu'il s'agit de modifier.

Avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce a émis son avis le 23 septembre 2021. Après consultation de ses membres, la Chambre de Commerce a marqué son accord avec le projet de loi sous rubrique. Aucune modification des dispositions existantes n'a été proposée. L'institution se limite à formuler des recommandations supplémentaires en ce qui concerne l'échange d'informations.

En effet, la Chambre de Commerce se félicite des améliorations sur le plan de l'échange informatique de données. Cependant elle propose de renforcer davantage les échanges d'informations non seulement entre les administrations mais surtout entre les administrations et les contribuables. La Chambre de Commerce réitère donc son plaidoyer pour la création d'une plateforme digitale permettant au contribuable de se conformer à ses obligations administratives en matière fiscale. Des formulaires et déclarations préremplies des données déjà renseignées auprès de l'administration réduiront ainsi la charge

administrative et le risque d'erreurs. En outre, il est recommandé de prévoir une solution informatique renseignant le contribuable sur sa dette fiscale nette et consolidée des différents impôts tant directs qu'indirects.

Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Dans son avis du 7 octobre 2021, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas d'observations à faire et marque son accord avec le projet de loi sous avis.

Avis de la Chambre des Salariés

La Chambre des Salariés a émis son avis le 13 octobre 2021. La Chambre des Salariés marque son accord au projet de loi, sous réserve de quelques remarques. D'abord, elle regrette de constater que le règlement grand-ducal auquel est fait référence dans le projet de loi sous rubrique n'a pas été joint à celui-ci. La Chambre des Salariés insiste sur un traitement sécurisé, encadré par la loi et transparent des données à caractère personnel. Ces données ne devront être consultées qu'à des finalités adéquates et pertinentes, et seulement par le personnel concerné. Les personnes faisant l'objet d'un traitement de leurs données personnelles doivent en être informées de suite, voire dans un délai d'un mois.

En outre, la Chambre des Salariés demande la publication sous forme anonymisée des statistiques fiscales. Elle demande également de cerner l'opportunité que présente l'interconnexion administrative dans la lutte contre la fraude fiscale (sur les plans national et international) et pour la simplification administrative.

Avis de la Commission nationale pour la protection des données

La Commission nationale pour la protection des données (CNPD) a émis son avis le 4 mars 2022. À titre liminaire, la CNPD expose les principes de droit applicables en la matière, en citant d'abord le RGPD puis un avis du Conseil d'État.

Concernant les articles 1^{er} et 3 de la loi en projet, la CNPD se félicite du fait que la nature des données à caractère personnel et les finalités pour la transmission ont été précisés.

L'article 2, qui prévoit la transmission par la CCSS à l'AED du nombre de salariés et de la masse salariale, ne tombe pas sous le champ d'application du RGPD, comme il ne s'agit pas de données à caractère personnel.

Concernant l'article 4, la CNPD regrette l'omission des modalités d'accès au registre des entreprises du ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions. À cet égard, elle rappelle le principe de la minimisation des données. Il faudra davantage préciser la finalité et les catégories de données à transmettre par l'ADEM à l'AED. En ce qui concerne la transmission de données par la CSSF à l'AED, la CNPD ne peut pas se prononcer sur le respect du principe de la minimisation des données, sans savoir si des données à caractère personnel seront échangées. La CNPD ne peut pas s'exprimer sur les données à transmettre à l'AED en matière domaniale, comme le dispositif est formulé de manière trop vague à cet égard.

La CNPD demande que le droit à l'information soit inclus dans la loi en projet. Finalement, la CNPD formule des recommandations au sujet de la sécurité du traitement, notamment par le biais d'un système de journalisation des accès et des contrôles en interne.

La Commission des Finances et du Budget a tenu compte de la remarque formulée relative à l'article 15*bis* nouveau. Par voie d'amendement, il a été précisé qu'il s'agit 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. La Commission des Finances et du Budget a, en outre, amendé l'article 15*ter* nouveau afin de préciser les catégories des données visées à l'article 15*ter* nouveau, tel que demandé par la CNPD.

Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données

La CNPD a émis un avis complémentaire en date du 13 mai 2022. Concernant l'amendement 1^{er} relatif à l'article 15 *bis* nouveau, la CNPD rappelle qu'il faudra préciser les modalités d'accès au registre

des entreprises, tel que défini 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. La CNPD se félicite des modifications apportées par voie de l'amendement 2 concernant l'article 15^{ter} nouveau. De surcroît, la CNPD réitère ses remarques antérieures relatives aux dispositions de l'article 15^{quater} ainsi que l'ensemble de ses développements relatifs au droit à l'information et à la sécurité du traitement.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé aux avis respectifs.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observation générale du Conseil d'Etat

Dans son avis daté du 1^{er} février 2022, le Conseil d'État indique qu'il y a lieu de se référer au ministre compétent et non à son ministère, pour écrire par exemple à l'article 3, « le ministre ayant le Transport dans ses attributions ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'observation générale d'ordre légistique émise par le Conseil d'État.

Intitulé

Dans son avis, la Haute Corporation fait remarquer qu'il y a lieu d'ajouter un deux-points après la première occurrence des termes « portant modification de ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'observation d'ordre légistique émise par le Conseil d'État relative à l'intitulé.

Modification de 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

Ad article 1^{er} – Modification de l'article 10 de la loi modifiée du 19 décembre 2008

L'article 1^{er} du projet de loi prévoit une transmission par voie informatique de la part du CCSS à l'ACD et à l'AED du relevé des travailleurs indépendants affiliés avec leurs nom, prénoms, adresse, matricule, genre et lieu d'exercice de l'activité. En effet, les moyens à la disposition de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ne sont à l'heure actuelle pas suffisants pour identifier tous les travailleurs indépendants qui exercent une activité au Luxembourg.

Dans son avis, le Conseil d'État note que la disposition sous avis vise à modifier le libellé de l'article 10 de la loi sur la coopération interadministrative. Le Conseil d'État relève que la disposition sous avis est similaire à la disposition en vigueur. Le CCSS transmet déjà les informations en cause à l'ACD.

Il est proposé d'étendre le régime de coopération en matière de recouvrement des impôts directs existant entre le CCSS et l'ACD à la matière du recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée. La disposition crée ainsi une obligation pour le CCSS de transmettre, par voie électronique, le relevé des travailleurs indépendants à l'AED.

Le but poursuivi par la mesure est « l'établissement correct des impôts directs et de la taxe sur la valeur ajoutée relatifs à des revenus et chiffres d'affaires provenant de l'exercice d'une profession agricole, libérale, artisanale ou commerciale ». Ce but entre dans le champ d'application de l'article 23, paragraphe 1, lit. e) du RGPD qui vise les mesures ayant pour finalité « 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 ». À cet égard, le Conseil d'État rappelle que la Cour de Justice de l'Union européenne a reconnu que « contribuer à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales internationales [...] constitue un objectif d'intérêt général reconnu par l'Union ». Il ne fait aucun doute que l'établissement correct de l'impôt constitue également un intérêt public général.

Le Conseil d'État est d'avis que la transmission des données concernées est nécessaire et n'a ainsi pas d'observations supplémentaires sur le dispositif sous avis.

Dans ses observations d'ordre légistique, la Haute Corporation indique encore que l'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité dans son intégralité à l'intitulé. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

À l'article 10, dans sa nouvelle teneur proposée, il est recommandé d'écrire « avec leurs nom, prénoms, adresse, matricule, genre et lieu d'exercice de l'activité ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre les observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État relative à l'article 1^{er} du projet de loi.

Ad article 2 – Insertion d'un nouvel article 10bis à la loi modifiée du 19 décembre 2008

L'article 2 du projet de loi prévoit une transmission par voie électronique de la part du CCSS à l'AED du nombre total de salariés employés par entreprise ainsi que de la masse salariale totale par entreprise sur une base annuelle. Ces informations servent à vérifier l'exacte perception de la TVA, par la possibilité de comparaison d'assujettis de taille similaire pour les différents secteurs économiques en vue de l'établissement correct du chiffre d'affaires déclaré et de la TVA en résultante.

Dans son avis, le Conseil d'État indique que la disposition sous avis vise à insérer un article 10bis dans la loi sur la coopération interadministrative. Cette disposition crée une obligation pour le CCSS de transmettre par voie électronique le nombre total de salariés employés par entreprise ainsi que la masse salariale totale par entreprise sur une base annuelle à l'AED.

Le but poursuivi est légitime au sens de l'article 6, paragraphe 4 du RGPD et n'appelle pas d'autres observations de la part du Conseil d'État.

Ad article 3 – Insertion d'un nouveau paragraphe 2 à l'article 14 de la loi modifiée du 19 décembre 2008

L'article 3 prévoit une transmission par voie électronique de la part du ministre ayant les Transports dans ses attributions à l'AED de certaines données relatives aux véhicules soumis à l'immatriculation et détenus par des assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée. Ces informations servent à améliorer le contrôle des assujettis à la TVA, eu égard au parc automobile effectif détenu par eux. Sont donc exclusivement visés par la disposition, les assujettis à la TVA. Compte tenu des risques élevés de fraude intracommunautaire dans le secteur des véhicules (fraude carrousel, fraude au régime de la marge...), les éléments cités permettent à l'administration un meilleur contrôle du statut fiscal des véhicules d'entreprise.

Dans son avis, la Haute Corporation note que la disposition sous avis vise à ajouter un second paragraphe à l'article 14 de la loi sur la coopération interadministrative qui concerne la transmission par le Ministère des Transports d'informations sur les véhicules immatriculés aux administrations fiscales et douanières.

Le Conseil d'État relève ainsi que le Ministère des Transports transmet déjà des informations à l'AED. Le texte en vigueur dispose : « Le ministère des Transports transmet les informations relatives à la détention des véhicules automoteurs à l'Administration de l'enregistrement et des domaines, à l'Administration des douanes et accises ainsi qu'à l'Administration des contributions directes, afin de leur permettre l'établissement correct et le recouvrement des impôts, droits et taxes dont la perception leur est attribuée, à l'aide de procédés automatisés ou non. »

Le Conseil d'État comprend donc que le premier alinéa de la disposition en projet entend préciser l'obligation à la charge du Ministère des Transports, de transmission des données relatives aux véhicules soumis à l'immatriculation détenus par les assujettis à la TVA. Le commentaire de la disposition précise que les données supplémentaires ont pour objectif de renforcer le contrôle du statut fiscal des véhicules d'entreprises.

Le second alinéa prévoit qu'un règlement grand-ducal fixera les conditions, critères et modalités de l'échange entre le Ministère et l'AED. Le Conseil d'État regrette qu'un projet de règlement grand-ducal n'ait pas été transmis en même temps que le projet de loi sous avis, étant donné qu'il n'entrevoit pas quelles seraient les conditions et critères additionnels qui ne seraient pas déjà prévus dans le dispositif de la loi à modifier et du RGPD. Le Conseil d'État rappelle 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. ». Le règlement grand-ducal à prendre sur le fondement de la disposition sous avis ne pourra intervenir que dans ce cadre, et, dès lors, le Conseil d'État demande de supprimer les termes « conditions » et « critères ».

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

Dans ses observations d'ordre légistique, le Conseil d'État fait encore remarquer que l'article sous examen est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 3.** L'article 14 de la même loi est modifié comme suit :

1° Le paragraphe unique devient le paragraphe 1^{er};

2° À la suite du paragraphe 1^{er} nouveau, il est ajouté un paragraphe 2 nouveau, libellé comme suit :

« (2) [...]. » »

À l'article 14, paragraphe 2, à insérer, il est signalé qu'aux énumérations, chaque élément commence par une minuscule et il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... À l'alinéa 1^{er}, phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « et détenus par des assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée : ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 4, à l'article 15^{ter}, paragraphe 2, à insérer. Au point 2, il faut écrire « la date de la première mise en circulation ».

Par ailleurs, à l'article 14, paragraphe 2, il est suggéré, afin d'améliorer la lisibilité du texte et faire correspondre la terminologie employée aux deux alinéas, de remplacer le terme « échange » par le terme « transmission ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre les observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État relative à l'article 3 du projet de loi.

Ad article 4 – Insertion de nouveaux articles 15bis, 15ter, 15quater et 15quinquies à la loi modifiée du 19 décembre 2008

Dans ses observations d'ordre légistique, le Conseil d'État indique que la phrase liminaire est à reformuler de la manière suivante :

« Après l'article 15 de la même loi, sont insérés les articles 15bis, 15ter, 15quater et 15quinquies nouveaux, libellés comme suit : ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'observation d'ordre légistique émise par le Conseil d'État à la phrase liminaire de l'article 4 du projet de loi.

Article 15bis

L'article 15bis vise à conférer à l'AED un accès direct, par un système informatique, au registre des entreprises du ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions. Ces informations servent à vérifier la juste et exacte perception de la TVA. Il y a lieu de préciser que le ministère ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions dispose actuellement d'un accès au fichier de l'AED relatif aux arriérés de la TVA, conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Dans son avis, le Conseil d'État indique que l'article 15bis crée un accès direct pour l'AED au registre des autorisations d'établissement. 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.

La légitimité du but poursuivi par la mesure au sens de l'article 6, paragraphe 4 du RGPD et sa proportionnalité ne font aucun doute. Le Conseil d'État n'a pas d'autres observations.

Dans son avis rendu en date du 4 mars 2022, la CNPD s'interroge toutefois sur le registre qui serait effectivement visé par cette disposition. En particulier, la Commission nationale se demande 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?

A la lumière de l'avis de la CNPD 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. Par conséquent, la Commission décide d'amender en date du 3 mai 2022 la disposition en remplaçant les termes « du ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions » avec les termes « 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 ».

Article 15ter

Il est créé entre l'AED et l'AEDM un échange d'informations bidirectionnel ciblé, alors qu'en matière de travail au noir, fraude fiscale et fraude sociale vont souvent de pair. Pour le cas seulement où l'une des administrations visées serait amenée à constater une infraction en matière de travail clandestin, la présente disposition introduit la possibilité d'un échange d'informations limité entre services compétents, permettant d'agir plus efficacement contre ces distorsions de concurrence par rapport aux secteurs économiques concernés et de sécuriser les intérêts du Trésor en matière de TVA à percevoir, d'une part, et de prestations de chômage à rembourser, d'autre part.

Il s'agit de créer un parallélisme entre les dispositions du Code du Travail et celles de la loi TVA, notamment avec les articles L.573-2, L.621-3 et L.631-2 du Code du Travail. Dans un souci de lutte anti-fraude, une coopération plus étroite entre les deux autorités est préconisée en vue de combattre les abus en matière de travail clandestin (potentiels assujettis). Il y a lieu de préciser que le ministre du Travail et l'ADEM bénéficient déjà à l'heure actuelle d'un accès aux bases de données relatives à la TVA, sans réciprocité toutefois (art. L.621-3 Code du travail).

Dans son avis, le Conseil d'État note que l'article 15ter organise un système d'échange d'informations entre l'AED et l'ADEM. Le paragraphe 1^{er} prévoit que l'ADEM transmet à l'AED « des informations et des pièces relatives aux abus constatés en matière de travail clandestin réalisé par des bénéficiaires de prestations de chômage ». Le paragraphe 2 prévoit que l'AED « informe [l'ADEM] des infractions constatées en matière de TVA par des bénéficiaires de prestations de chômage ».

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 finalités l'exécution par ces deux administrations de leurs missions 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.

En ce qui concerne l'échange de données de l'ADEM vers l'AED, visé à l'article 15ter, paragraphe 1^{er}, nouveau de la loi sur la coopération interadministrative, même si les abus constatés ne font pas encore l'objet d'une condamnation, le Conseil d'État comprend que la transmission d'informations ou de pièces au stade de la constatation d'abus est proportionnée au but visé par le législateur.

En ce qui concerne l'échange de données de l'AED vers l'ADEM, visé à l'article 15ter, paragraphe 2, nouveau de la loi sur la coopération interadministrative, le Conseil d'État estime que la notion d'« infraction constatée » est, d'une part, équivoque, en ce qu'elle présuppose qu'au stade de la transmission des données les faits constatés aient reçus une qualification pénale et d'autre part, dépasse le cadre des missions administratives confiées à l'ADEM. Comme l'indique le commentaire des articles, l'ADEM dispose déjà en vertu de l'article L-621-3, paragraphe 1^{er}, lettre h), d'un accès « au fichier des déclarations sur la taxe sur la valeur ajoutée déposées par les assujettis et exploité par l'Administration de l'enregistrement et des domaines afin de vérifier le chiffre d'affaire déclaré pour vérifier la disponibilité des demandeurs d'emploi pour le marché de l'emploi et l'importance de l'activité des demandeurs d'emploi qui sont titulaires d'une autorisation d'établissement ». Le Conseil d'État constate que l'article 15ter, paragraphe 2, nouveau de la loi sur la coopération interadministrative n'indique au contraire 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 consti-

tutionnelle précitée, dans les matières réservées à la loi, exigent que la finalité du traitement des données à caractère personnel soient indiquées explicitement dans la loi.

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 15ter, paragraphe 2, nouveau de la loi sur la coopération interadministrative. Afin de lever cette opposition formelle, le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec un amendement ayant pour objet de libeller la disposition sous avis comme suit :

« (2) L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA transmet à l'Agence pour le développement de l'emploi les informations et les pièces relatives aux abus constatés en matière de TVA par des bénéficiaires de prestations de chômage en vue de **[finalité(s)]**. ».

Au vu de l'opposition formelle émise par le Conseil d'État, la Commission des Finances et du Budget décide d'amender en date du 3 mai 2022 l'article 15ter, paragraphes 1^{er} et 2, nouveau, de la loi sur la coopération interadministrative comme suit :

« (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 complémentaire du 28 juin 2022, le Conseil d'État suggère encore d'écrire à l'article 15ter, paragraphe 2, de la loi à modifier, « ~~moyennant~~ au moyen du recouvrement [...] ». »

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la suggestion du Conseil d'État.

Dans son avis, la CNPD estime 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 de suivre la suggestion de la CNPD et décide d'amender la disposition en date du 3 mai 2022 en ajoutant, à la suite du paragraphe 2 nouveau, un paragraphe 3 nouveau libellé comme suit :

« (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.** ».

Article 15quater

A l'heure actuelle, l'AED ne dispose pas de source fiable (à l'instar du RCS pour les autres entreprises) pour contrôler les chiffres avancés par une grande partie des entités soumises à la surveillance de la CSSF. Or, des données fiables sont essentielles pour assurer une correcte perception en matière de taxe d'abonnement et de TVA des entités du secteur financier. Les informations tombant dans le champ d'application du nouvel article 15quater servent à vérifier l'exacte perception de la TVA et de la taxe d'abonnement par l'AED des entités soumises à la surveillance de la CSSF.

En ce qui concerne la taxe d'abonnement, les informations à transmettre concernent les OPC soumis à la surveillance de la CSSF à l'exception des SICAR non redevables de la taxe d'abonnement.

En ce qui concerne la TVA, les informations à transmettre concernent notamment, en vertu du règlement grand-ducal du 14 décembre 2011 déterminant la procédure de dépôt de la liasse comptable, de l'article 8 du Code de commerce et de l'article 75 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des

entreprises, les entités soumises à la surveillance de la CSSF (à l'exception des PSF de support) qui sont dispensées d'établir et de déposer leurs bilans, comptes de résultat et leur plan comptable sur la base eCDF, c'est-à-dire de manière standardisée.

Dans son avis, le Conseil d'État indique que l'article 15^{quater} donne à l'AED la possibilité de demander à la CSSF de se voir communiquer « tous renseignements, actes et documents en sa possession et concernant les entités soumises à sa surveillance ».

Plusieurs limites sont apportées à ce nouveau pouvoir de réquisition dévolu à l'AED. Premièrement, la requête ne peut concerner que des « renseignements, actes et documents [qui] sont nécessaires [à l'AED] dans le cadre de l'exercice strict de sa mission légale pour la vérification de l'exacte perception de la [TVA] et de la taxe d'abonnement ». Deuxièmement, il est imposé à l'AED de ne les « utiliser qu'aux fins pour lesquelles elles lui ont été communiquées et doit être en mesure d'assurer qu'aucun autre usage n'en sera fait ». Troisièmement, dans l'hypothèse où les informations transmises ont été reçues de la part d'autorités compétentes étrangères, la transmission ne peut se faire qu'avec l'accord de celles-ci.

La légitimité du but poursuivi par la mesure au sens de l'article 6, paragraphe 4 du RGPD ne fait pas de doute et les limites précédemment décrites suffisent à considérer que la mesure est suffisamment proportionnée. Ainsi, le Conseil d'État n'a pas d'autres observations sur le dispositif prévu.

Dans ses observations d'ordre légistique, la Haute Corporation note encore qu'à l'article 15^{quater}, alinéa 2, il est signalé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'observation d'ordre légistique émise par le Conseil d'État à l'article 15^{quater} nouveau.

Article 15quinquies

La gestion et la conservation des biens domaniaux par l'AED représente une mission d'intérêt public. Alors qu'une gestion efficace du domaine de l'Etat présuppose une interaction constante entre une pluralité de services de l'Etat, le présent article sert de base juridique à l'échange d'informations nécessaire à cet effet. Rappelons que la matière domaniale relève des attributions de l'AED sur la base de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 2, de sa loi organique modifiée du 10 août 2018.

Dans son avis, la Haute Corporation note que l'article 15^{quinquies} instaure une obligation au titre de laquelle les ministères, administrations, services et établissements publics de l'État, fournissent sur demande à l'AED, à l'aide de procédés automatisés ou non, tous renseignements, actes et documents en leur possession, qui sont nécessaires pour l'exercice de ses attributions en matière domaniale.

Il est prévu que la communication d'information se fera « sur demande ». Le Conseil d'État 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'information 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 n'est 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 15^{quinquies} 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 disposition en question ne mérite donc pas d'être clarifiée davantage.

Dans ses observations d'ordre légistique, la Haute Corporation note qu'à l'article 15^{quinquies}, il y a lieu de rajouter un exposant « ° » après les termes « point 2 ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'observation d'ordre légistique émise par le Conseil d'État à l'article 15^{quinquies} nouveau.

Modification de la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur la perception du droit de succession

Ad article 5 – Modification de l'article 3 de la loi modifiée du 27 décembre 1817

Actuellement, le privilège sur les biens meubles et l'hypothèque légale sur les immeubles, pour le droit de succession et le droit de mutation, s'éteignent après le délai d'un an à partir du délai pour le

dépôt de la déclaration de succession. Il arrive dans la pratique que le délai actuel soit insuffisant, au regard de la complexité de certaines relations familiales ou de la dimension internationale de la succession. Les garanties du Trésor étant essentielles au recouvrement de l'impôt dû, il s'avère nécessaire d'étendre leur portée à deux ans après le délai de dépôt de la déclaration.

Dans son avis, le Conseil d'État relève que cette disposition est sans lien apparent avec l'objet du projet sous avis. Bien qu'il désapprouve ce procédé, le Conseil d'État n'a pas d'observation particulière à l'égard de ladite disposition.

**Modification de loi modifiée du 7 août 1920
portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc.**

Ad article 6 – Abrogation de l'article 17 de la loi modifiée du 7 août 1920

L'article 17 de la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. prévoit une déduction des droits de succession calculée sur la valeur des titres des sociétés luxembourgeoises en possession du défunt, et qui sont assujetties au moins pour les trois quarts de l'ensemble de leur capital à la taxe d'abonnement. Afin de redresser une possible contradiction avec le droit européen, et compte tenu du fait que cette déduction n'est guère appliquée en pratique, il est proposé d'abroger ledit article 17.

Dans son avis, le Conseil d'État relève que cette disposition est sans lien apparent avec l'objet du projet sous avis. Bien qu'il désapprouve ce procédé, le Conseil d'État n'a pas d'observation particulière à l'égard de ladite disposition.

*

5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7872 dans la teneur qui suit :

*

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.**

Art. 1^{er}. L'article 10 de 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 est remplacé par le libellé suivant :

« Art. 10. En vue de l'établissement correct des impôts directs et de la taxe sur la valeur ajoutée relatifs à des revenus et chiffres d'affaires provenant de l'exercice d'une profession agricole, libérale, artisanale ou commerciale, le Centre commun de la sécurité sociale transmet par voie informatique à l'Administration des contributions directes et à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, le relevé des travailleurs indépendants affiliés avec leurs nom, prénoms, adresse, matricule, genre et lieu d'exercice de l'activité. ».

Art. 2. À la suite de l'article 10 de la même loi est inséré un article *10bis* libellé comme suit :

« Art. 10bis. En vue de la vérification de l'exacte perception de la taxe sur la valeur ajoutée, le Centre commun de la sécurité sociale transmet par voie électronique à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA le nombre total de salariés employés par entreprise ainsi que la masse salariale totale par entreprise sur une base annuelle. ».

Art. 3. L'article 14 de la même loi est modifié comme suit :

1° Le paragraphe unique devient le paragraphe 1^{er} ;

2° À la suite du paragraphe 1^{er} nouveau, il est ajouté un paragraphe 2 nouveau, libellé comme suit :

« (2) En vue de la vérification de l'exacte perception de la taxe sur la valeur ajoutée, le ministre ayant les Transports dans ses attributions transmet par voie électronique à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA les données suivantes relatives aux véhicules soumis à l'immatriculation et détenus par des assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée :

1° le nom du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule ou le cas échéant les noms des propriétaires ou détenteurs du véhicule pour autant que ceux-ci sont enregistrés dans la base de données nationale des véhicules automoteurs ainsi que leur numéro de matricule national ;

2° le numéro de châssis, le numéro d'immatriculation, la marque et le modèle du véhicule, la catégorie de véhicule, la forme de carrosserie, les dates des mises en circulation et hors circulation, la date de la première mise en circulation, la date de mise en circulation au Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que les franchises de la taxe sur la valeur ajoutée en matière de véhicules.

Les modalités de la transmission entre le ministre ayant les Transports dans ses attributions et l'Administration de l'enregistrement des domaines et de la TVA sont déterminées par règlement grand-ducal. ».

Art. 4. Après l'article 15 de la même loi, sont insérés les articles *15bis*, *15ter*, *15quater* et *15quinquies* nouveaux, libellés 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 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.

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 transmet à l'Agence pour le développement de l'emploi les informations et les pièces relatives aux abus constatés en matière de 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 au moyen du recouvrement des prestations de chômage indûment versées.

(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.

Art. 15quater. Sur demande de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, la Commission de surveillance du secteur financier fournit à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA tous renseignements, actes et documents en sa possession et concernant les entités soumises à sa surveillance, dès lors que ces renseignements, actes et documents sont nécessaires à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA dans le cadre de l'exercice strict de sa mission légale pour la vérification de l'exacte perception de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe d'abonnement.

L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA qui reçoit des informations de la part de la Commission de surveillance du secteur financier, ne peut les utiliser qu'aux fins pour lesquelles elles lui ont été communiquées et doit être en mesure d'assurer qu'aucun autre usage n'en est fait.

Lorsque les informations à transmettre par la Commission de surveillance du secteur financier ont été reçues de la part d'autorités compétentes étrangères ou d'autres autorités étrangères, leur transmission par la Commission de surveillance du secteur financier à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ne peut se faire qu'avec l'accord explicite de ces autorités compétentes ou de ces autres autorités et exclusivement aux fins pour lesquelles ces autorités compétentes ou ces autres autorités ont marqué leur accord. Dans ce dernier cas, la Commission de surveillance du secteur financier en informe immédiatement l'autorité qui lui a communiqué les informations transmises.

Art. 15quinquies. Les ministères, administrations, services et établissements publics de l'Etat, fournissent sur demande à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, à l'aide de procédés automatisés ou non, tous renseignements, actes et documents en leur possession, qui sont nécessaires pour l'exercice de ses attributions en matière domaniale, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 2°, de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. ».

Art. 5. À l'article 3, alinéas 2 et 3, de la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur la perception du droit de succession, le terme « douzième » est remplacé par le terme « vingt-quatrième ».

Art. 6. L'article 17 de la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. est abrogé.

Luxembourg, le 1^{er} juillet 2022

Le Président-Rapporteur,
André BAULER

