

Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n° 8186A portant modification de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ; 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, 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

Délibération n°53/AV21/2024 du 7 août 2024

1. Conformément à l'article 57.1.c) 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 (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 ».
2. Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « [I]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. ».



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8186A portant modification de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») et certaines lois connexes.

3. Par courrier en date du 28 mars 2023, Madame la Ministre des Finances a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi portant modification de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ; de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 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, 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.
4. Il ressort de l'exposé des motifs que le projet de loi a notamment pour objectif de modifier la loi générale des impôts (ci-après « AO ») et certaines lois connexes dans une optique de simplification et de modernisation des procédures applicables aux contribuables. Le projet de loi tient encore à élargir le transfert des informations dans le cadre de la coopération interadministrative afin de permettre à l'Administration des contributions directes (ci-après « l'ACD ») d'échanger des renseignements nécessaires à l'exercice de leurs missions respectives tant avec la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après la « CSSF ») qu'avec le Commissariat aux assurances (ci-après le « CAA »).
5. La Commission des Finances, lors de sa réunion du 17 juillet 2024, a décidé de scinder le projet de loi précité en deux projets de loi distincts :
 - Le projet de loi 8186A portant modification 1° de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; 2° de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ; 3° 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, 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 (ci-après le « projet de loi ») ; et
 - Le projet de loi 8186B portant modification 1° de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; 2° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8186A portant modification de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») et certaines lois connexes.

6. En parallèle, la Commission nationale a été saisie de quatre projets de règlements grand-ducaux élaborés dans le contexte des dispositions modifiées ou introduites par le projet de loi¹. Après analyse des projets de règlements grand-ducaux lui soumis, la CNPD n'a pas pu identifier de questions relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel. Elle n'estime donc pas nécessaire de se prononcer sur les projets de règlements grand-ducaux susmentionnés. Dès lors, le présent avis limitera ses observations aux questions traitant les aspects du projet de loi portant sur la protection des données dans le cadre du projet de loi.

I. Quant à l'article 1^{er} du projet de loi

7. L'article 1^{er} du projet de loi a pour objet d'introduire un nouvel article §22bis « *afin de permettre à l'ACD de déléguer certaines fonctions informatiques pour les informations qui devront être divulguées au prestataire de ces services* »². Ces dispositions prévoient une dérogation ponctuelle au respect du secret fiscal.
8. De plus, selon le commentaire des articles, la finalité de cette nouvelle disposition est d'étendre la violation des dispositions du §22 AO à des personnes externes à l'ACD dans le cadre de l'exécution de travaux spécifiques ou de leur sous-traitance. Ainsi, le projet de loi prévoit que l'ACD est autorisée à confier l'exécution de travaux ponctuels à des contractants et aux sous-traitants. Les dispositions du secret fiscal s'appliquent dans ce cas aux prestataires de ces services.
9. Il convient encore de préciser que le paragraphe 3 du nouvel article §22bis dispose que « *[I]orsque, pour les besoins de l'exécution des travaux visés aux alinéas 1^{er} ou 2, une prise de connaissance des informations couvertes par le secret fiscal, au sens du §22, s'avère nécessaire, l'accès à ces informations ne peut être effectué que sur autorisation préalable du directeur de l'Administration des contributions directes ou de son délégué* ». Le paragraphe 4 de l'article précité dispose, en outre, que « *[t]oute révélation des informations couvertes par le secret fiscal, dont une personne a pris connaissance selon les termes énoncés à l'alinéa 3, qui est effectuée en dehors de l'exécution des travaux visés aux alinéas 1^{er} ou 2, est sanctionnée conformément au §412* ».

¹ Projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'alinéa 4 du paragraphe 171 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; Projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 12a de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ; Projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'alinéa 2 du paragraphe 22bis de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; Projet de règlement grand-ducal portant exécution du paragraphe 29c de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »).

² Avis n°61.390 du Conseil d'Etat du 11 juillet 2023, doc. parl. n° 8186/04, p. 3.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8186A portant modification de la loi générale des impôts modifiée
du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») et certaines lois connexes.

10. Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi d'avoir prévu de telles dispositions alors que les informations couvertes par le secret fiscal pourraient comprendre des données à caractère personnel.
11. En outre, selon la compréhension de la Commission nationale, le CTIE agirait en tant que sous-traitant de l'ACD³. Il y a lieu de rappeler que l'article 4.8 du RGPD définit le sous-traitant comme « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement* ». Il convient de souligner que le traitement de données à caractère personnel effectué par le CTIE pour le compte de l'ACD doit être régi par un contrat ou un autre acte juridique conformément à l'article 28 du RGPD. Enfin, l'article 32 du RGPD dispose 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.

II. Quant à l'article 3 du projet de loi

A. Remarques liminaires

12. L'article 3 du projet de loi sous avis modifie 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 (ci-après la « loi modifiée du 19 décembre 2008 »), en insérant deux nouveaux chapitres pour permettre des échanges réciproques d'informations entre l'ACD et la CSSF⁴, ou l'ACD et le CAA⁵.
13. Tout d'abord, il y a lieu de rappeler que le RGPD n'aura vocation à s'appliquer que si l'échange, tel que prévu par le projet de loi, implique un traitement de données à caractère personnel. L'article 3 du RGPD définit comme données à caractère personnel « *toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée « personne concernée »); est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale* ».

³ V. en ce sens: Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3., disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr

⁴ Nouveau chapitre IVbis.

⁵ Nouveau chapitre IVter.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8186A portant modification de la loi générale des impôts modifiée
du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») et certaines lois connexes.

14. De plus, le considérant 14 du RGPD énonce que « *[I]l]e présent règlement ne couvre pas le traitement des données à caractère personnel qui concernent les personnes morales, et en particulier des entreprises dotées de la personnalité juridique, y compris le nom, la forme juridique et les coordonnées de la personne morale* ». Cependant, des informations ayant trait à des personnes morales peuvent, le cas échéant, concerter des personnes physiques et dès lors être considérées comme des données à caractère personnel. En effet, le groupe de travail « Article 29 »⁶ dans son avis 4/2007 sur le concept de données à caractère personnel du 20 juin 2007, WP 136, indique que « *les informations ayant trait à des personnes morales peuvent également être considérées comme « concernant » des personnes physiques en tant que telles (...). Cela peut être le cas lorsque le nom de la personne morale est dérivé de celui d'une personne physique. Un autre cas de figure est celui du courrier électronique d'une entreprise qui est normalement utilisé par un employé, ou des informations concernant une petite entreprise (du point de vue juridique, un « objet » plutôt qu'une personne morale) qui peuvent éventuellement décrire le comportement de leur propriétaire* ».

15. En outre, la Commission Européenne précise également dans ses « *[I]l]ignes directrices relatives au règlement concernant un cadre applicable au libre flux des données à caractère non personnel dans l'Union européenne* », dans quel cas des données relatives à des personnes morales sont susceptibles de constituer des données à caractère personnel⁷.

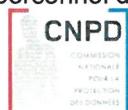
B. Sur le traitement ultérieur des données à caractère personnel pour une finalité différente

16. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, les données personnelles doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne peuvent pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités.

17. Cependant, le considérant 50 du RGPD énonce que « *[I]l]e traitement de données à caractère personnel pour d'autres finalités que celles pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées initialement ne devrait être autorisé que s'il est compatible avec les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées initialement. Dans ce cas, aucune base juridique distincte de celle qui a permis la collecte des données à caractère personnel n'est requise. Si le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement, le droit de l'Union ou le droit d'un État membre peut déterminer et préciser les missions et les*

⁶ Le groupe de travail « article 29 » était un organe consultatif qui conseillait la Commission sur les questions de protection des données et qui a contribué à l'élaboration de politiques harmonisées en matière de protection des données dans l'UE. Après l'entrée en application du RGPD le 25 mai 2018, le comité européen de la protection des données a succédé à ce groupe de travail.

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 29 mai 2019, « Lignes directrices relatives au règlement concernant un cadre applicable au libre flux des données à caractère non personnel dans l'Union européenne », COM (2019) 250 final.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8186A portant modification de la loi générale des impôts modifiée
du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») et certaines lois connexes.

finalités pour lesquelles le traitement ultérieur devrait être considéré comme compatible et licite. (...) La base juridique prévue par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel peut également constituer la base juridique pour un traitement ultérieur. Afin d'établir si les finalités d'un traitement ultérieur sont compatibles avec celles pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées initialement, le responsable du traitement, après avoir respecté toutes les exigences liées à la licéité du traitement initial, devrait tenir compte, entre autres: de tout lien entre ces finalités et les finalités du traitement ultérieur prévu; du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, en particulier les attentes raisonnables des personnes concernées, en fonction de leur relation avec le responsable du traitement, quant à l'utilisation ultérieure desdites données; la nature des données à caractère personnel; les conséquences pour les personnes concernées du traitement ultérieur prévu; et l'existence de garanties appropriées à la fois dans le cadre du traitement initial et du traitement ultérieur prévu ».

18. L'article 6.4 du RGPD précise les conditions à respecter dans le cadre d'un traitement à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées et dispose que « *[I]orsque le traitement à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées n'est pas fondé sur le consentement de la personne concernée ou sur le droit de l'Union ou le droit d'un État membre qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1, le responsable du traitement, afin de déterminer si le traitement à une autre fin est compatible avec la finalité pour laquelle les données à caractère personnel ont été initialement collectées, tient compte, entre autres :*

- a. *de l'existence éventuelle d'un lien entre les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées et les finalités du traitement ultérieur envisagé;*
- b. *du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, en particulier en ce qui concerne la relation entre les personnes concernées et le responsable du traitement;*
- c. *de la nature des données à caractère personnel, en particulier si le traitement porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel, en vertu de l'article 9, ou si des données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions sont traitées, en vertu de l'article 10;*
- d. *des conséquences possibles du traitement ultérieur envisagé pour les personnes concernées;*
- e. *de l'existence de garanties appropriées, qui peuvent comprendre le chiffrement ou la pseudonymisation ».*

19. Il y a lieu de relever que dans son avis relatif au projet de loi n°7872, le Conseil d'État a relevé que « *la condition de licéité du traitement prévue à l'article 6, paragraphe 1, lit. e) du RGPD ne concerne que la collecte et le traitement initial de données personnelles par les autorités publiques. Or, dans la mesure où, dans le cadre du projet sous avis, des données à caractère personnel seront transférées à une autorité publique autre que le responsable du traitement initial pour une finalité différente de celle pour laquelle ces données ont été collectées, cette autorité devra vérifier les conditions alternatives de l'article 6, paragraphe 4, du RGPD qui permettent le*



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8186A portant modification de la loi générale des impôts modifiée
du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») et certaines lois connexes.

traitement ultérieur des données. Le transfert des données entre autorités publiques peut être légitime si le traitement ultérieur est fondé sur une disposition légale qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir un des objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1, du RGPD. 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 collectées et le Conseil d'État vérifiera dans le cadre de l'examen des articles si les dispositions sous avis poursuivent un but énuméré à l'article 23, paragraphe 1, du RGPD et si le traitement envisagé est proportionné par rapport à ce but »⁸.

20. Par ailleurs, le Conseil d'État a souligné, dans son avis relatif au texte sous examen, que l'établissement correct de l'impôt constitue un intérêt public légitime, tout comme la bonne marche du contrôle prudentiel ainsi que la lutte contre le blanchiment de capitaux et la lutte contre le financement du terrorisme⁹. La Commission nationale se rallie à l'avis du Conseil d'État et considère que cette finalité « *constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés l'article 23 [du RGPD]* »¹⁰.
21. En effet, l'article 23.1.e) du RGPD dispose que « *[I]l]e 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 : (...) 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* ».
22. De plus, il convient encore de relever 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* »¹¹. Il y a, dès lors, lieu de féliciter les auteurs du projet de loi d'avoir établi une base légale pour le traitement ultérieur de données personnelles pour une finalité différente de celle pour laquelle ces données ont été initialement collectées.
23. Finalement, il faut souligner que lorsqu'une restriction aux droits des personnes est prévue par une mesure législative, celle-ci doit inclure des dispositions spécifiques concernant les informations énumérées à l'article 23.2 du RGPD. Ainsi, le projet de loi devrait contenir des dispositions précises relatives aux finalités ou catégories de traitement, aux catégories de données à caractère personnel, à l'étendue des limitations introduites, aux garanties visant à prévenir les abus ou les accès et transferts illicites, à la détermination du responsable du traitement, aux durées de conservation, aux risques pour les droits et libertés des personnes

⁸ V. Avis n°60.741 du Conseil d'Etat du 1^{er} février 2022, doc. parl. n° 7872/04, p.2.

⁹ V. Avis n°61.390 du Conseil d'Etat du 11 juillet 2023, doc. parl. n° 8186/04, p.14.

¹⁰ Article 6.4 du RGPD.

¹¹ CJUE, C-245/19 et C-246/19, État luxembourgeois, 6 octobre 2020, § 86-87.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8186A portant modification de la loi générale des impôts modifiée
du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») et certaines lois connexes.

concernées et au droit de celles-ci d'être informées de la limitation. La CNPD constate néanmoins que le projet de loi omet de prendre en compte les dispositions obligatoires énoncées au paragraphe 2 de l'article 23 du RGPD, qui précise les éléments que toute mesure législative fondée sur l'article 23.1 doit inclure.

C. Quant à l'échange de données entre l'ACD et la CSSF

24. L'article 3 du projet de loi introduit un nouvel article 16bis dans la loi modifiée du 19 décembre 2008 dont les nouvelles dispositions prévoient un échange de données entre l'ACD et la CSSF « *sur demandes motivées respectives* » qui porterait sur les « *renseignements, actes et documents en leur possession qui concernent des contribuables qui sont des entités soumises à la surveillance prudentielle de la Commission de surveillance du secteur financier ou pour lesquelles la Commission de surveillance du secteur financier est l'autorité compétente pour assurer le respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme* »¹².
25. Le paragraphe 2 dudit article 16bis prévoit quant à lui que « *les renseignements, actes et documents transmis par la Commission de surveillance du secteur financier à l'Administration des contributions directes en vertu du paragraphe 1^{er} doivent être nécessaires dans le cadre de l'exécution de la législation en matière de divers impôts directs ou de l'exercice des attributions et perceptions confiées à l'Administration des contributions directes par les dispositions légales spéciales* ».
26. L'article 16bis.3 prévoit encore que « *les renseignements, actes et documents transmis par l'Administration des contributions directes à la Commission de surveillance du secteur financier en vertu du paragraphe 1^{er} doivent être nécessaires pour l'exercice de la surveillance prudentielle exercée par la Commission de surveillance du secteur financier ou pour assurer le respect par les entités visées au paragraphe 1^{er} de leurs obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme* ».
27. La Commission nationale note que le premier paragraphe de l'article 16bis précise les modalités de l'échange des données ainsi que les personnes concernées par ce traitement. Elle salue particulièrement le fait que cet échange de données se fasse uniquement sur demande motivée, ce qui exclut un échange automatique de données.

Les deuxième et troisième paragraphes énoncent les finalités respectives de la transmission des données. À ce sujet, les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire de l'article 3 (nouvel article 16bis) que « *[I]l y a coopération entre l'ACD et la CSSF est nécessaire pour éviter qu'un contribuable qui est en même temps un établissement surveillé par la CSSF en tant qu'autorité prudentielle ou pour lequel la CSSF contrôle le respect des obligations professionnelles en matière d'AML/FT puisse faire des déclarations incohérentes ou contradictoires à la CSSF respectivement à l'ACD* ». La Commission nationale comprend donc que la finalité poursuivie par le transfert de données entre l'ACD et la CSSF serait d'assurer que

¹² Nouvel article 16bis.1 introduit par l'article 3 du projet de loi.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8186A portant modification de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») et certaines lois connexes.

les contribuables, qui sont en même temps des entités soumises à la surveillance de la CSSF, émettent des déclarations cohérentes à l'égard de l'administration fiscale ou à l'égard de la CSSF.

28. L'article 3 du projet de loi introduit également un article 16ter qui prévoit de nouvelles communications de données entre l'ACD et la CSSF. Le premier paragraphe de l'article 16ter énumère la finalité de la transmission à savoir « *de vérifier que les institutions financières déclarantes luxembourgeoises n'adoptent pas de pratiques ayant pour but de contourner la communication d'informations prévue par la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) et la loi modifiée du 24 juillet 2015 relative à FATCA* ». En outre, il ressort du commentaire de l'article que « *les renseignements, actes et documents échangés [...] ont uniquement trait à d'éventuelles pratiques ayant pour but de contourner la communication d'informations prévue par la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) et la loi modifiée du 24 juillet 2015 relative à FATCA. La mise en place de cet échange d'information n'a pas pour objectif de vérifier la conformité fiscale des clients des institutions financières concernées* ». La CNPD se félicite que les auteurs du projet de loi aient précisé les finalités pour lesquelles les données seraient transmises.
29. Néanmoins, la Commission nationale constate que dans le cadre de l'article 16ter, l'échange de données ne se fait pas sur demande motivée comme prévu par l'article 16bis.1 et s'interroge sur les raisons pour lesquelles les auteurs du projet de loi ont décidé d'omettre cette précision. Elle suggère fortement de l'ajouter également dans l'article 16ter étant donné que le texte sous avis entend déroger aux dispositions de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) et la loi modifiée du 24 juillet 2015 relative à FATCA qui disposent que les données doivent être utilisées uniquement pour les finalités prévues dans ces lois¹³.
30. Enfin, bien que les traitements envisagés par les dispositions sous examen soient fondés sur une disposition légale qui constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique, le principe de minimisation des données consacré à l'article 5.1.c) du RGPD selon lequel les données personnelles doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, devra également être respecté.

D. Quant à l'échange de données entre l'ACD et le CAA

31. L'échange des données entre l'ACD et le CAA est introduit par l'article 17bis dans la loi modifiée du 19 décembre 2008, qui prévoit dans son premier paragraphe que « *sur demandes motivées respectives, l'Administration des contributions directes et le Commissariat aux Assurances échangent les renseignements, actes et documents en leur possession qui concernent des contribuables qui sont des entités soumises à la surveillance prudentielle du Commissariat aux Assurances ou pour lesquelles le Commissariat aux Assurances est l'autorité compétente pour*

¹³ V. Art. 6.1 de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) et art. 4.1 de la loi modifiée du 24 juillet 2015 relative à FATCA.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8186A portant modification de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») et certaines lois connexes.

- assurer le respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ».*
32. Le paragraphe 2 dudit article 17bis prévoit quant à lui que « *les renseignements, actes et documents transmis par la Commissariat aux Assurances à l'Administration des contributions directes en vertu du paragraphe 1^{er} doivent être nécessaires dans le cadre de l'exécution de la législation en matière de divers impôts directs ou de l'exercice des attributions et perceptions confiées à l'Administration des contributions directes par les dispositions légales spéciales* ».
33. L'article 17bis.3 dispose, en outre, que « *les renseignements, actes et documents transmis par l'Administration des contributions directes au Commissariat aux Assurances en vertu du paragraphe 1^{er} doivent être nécessaires pour l'exercice de la surveillance prudentielle exercée par le Commissariat aux Assurances ou pour assurer le respect par les entités visées au paragraphe 1^{er} de leurs obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme* ».

34. Le projet de loi introduit également un article 17ter qui prévoit la transmission des informations recueillies par le CAA « *dans le cadre de ses missions légales et susceptibles d'être utiles aux fins de vérifier que les institutions financières déclarantes luxembourgeoises n'adoptent pas de pratiques ayant pour but de contourner la communication d'informations prévue par la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) et la loi modifiée du 24 juillet 2015 relative à FATCA* » à l'ACD.
35. La CNPD note que les dispositions concernant la coopération entre l'ACD et le CAA sont axées sur les dispositions des articles 16bis et 16ter relatives à la coopération entre l'ACD et la CSSF et réitere ses observations formulées ci-avant¹⁴. Elle se félicite que les auteurs du projet de loi définissent les finalités pour lesquelles les renseignements, actes et documents peuvent être transmis et rappelle que seules les données à caractère personnel qui sont nécessaires à la réalisation des finalités poursuivies par le responsable du traitement doivent être transmises (principe de minimisation des données).

E. Quant aux dérogations au secret fiscal et au secret professionnel

36. Il y a lieu de rappeler que les violations du secret professionnel sont punies par les sanctions pénales prévues à l'article 458 du Code pénal. Il en découle que les exceptions au secret doivent être prévues par la loi et qu'elles sont d'interprétation stricte. Le cadre régissant l'échange d'informations doit donc être établi par la loi afin d'assurer un niveau adéquat de sécurité juridique.
37. En l'espèce, les échanges de données prévues par l'article 3 du projet de loi sont considérés comme une dérogation au secret professionnel respectivement au secret fiscal¹⁵.

¹⁴ Voir points 23 et s. du présent avis.

¹⁵ V. Article 3 du projet de loi qui introduit un article 16ter.3 et un article 17ter.3 dans la loi modifiée du 19 décembre 2008.



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8186A portant modification de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») et certaines lois connexes.

38. Dans le commentaire des articles, les auteurs du projet de loi sous avis soulignent que « *les informations reçues par l'ACD sont toutes soumises au secret fiscal prévu au paragraphe 22 AO et les informations reçues par la CSSF sont soumises au secret professionnel visé à l'article 16 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier* »¹⁶.
39. Ainsi, les informations transmises à la CSSF ou au CAA en vertu du présent projet de loi bénéficieront d'une protection au moins équivalente à celle imposée à l'ACD, conformément à l'article 16 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier respectivement l'article 7 de la loi du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances.
40. La CNPD se félicite, dès lors, que les auteurs du projet de loi aient prévu une dérogation au secret fiscal et au secret professionnel dans le texte de loi.

F. Sur la sécurité de l'information

41. 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)* ». 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* ».
42. Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre d'échanges de données entre les différentes autorités publiques par voie informatique, ou via des procédés automatisés ou non, de telles mesures de sécurité devraient être mises en œuvre par les différents responsables du traitement afin d'assurer la confidentialité et la sécurité des données. Dans ce contexte, 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 chaque administration concernée et à quelles données précises cette personne ou ce service aurait accès.
43. 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.
44. Finalement, la Commission nationale souligne 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* ».

¹⁶ V. Ad art. 3 (nouvel article 16bis) du projet de loi.

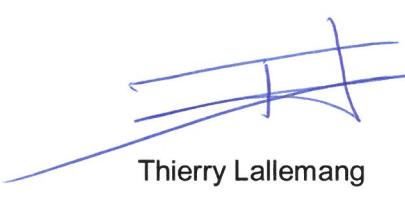


Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8186A portant modification de la loi générale des impôts modifiée
du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») et certaines lois connexes.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 7 août 2024.

La Commission nationale pour la protection des données



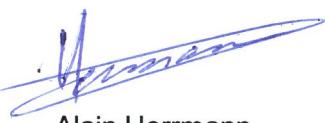
Thierry Lallemand

Commissaire



Marc Lemmer

Commissaire



Alain Herrmann

Commissaire



Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de loi n° 8186A portant modification de la loi générale des impôts modifiée
du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») et certaines lois connexes.