



19 juin 2018

AVIS II/24/2018

relatif au projet de loi portant exécution, en matière fiscale, des dispositions 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 et portant modification :

- 1) de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
- 2) de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;
- 3) de la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) ;
- 4) de la loi du 24 juillet 2015 relative à FATCA

..... AVIS

Par lettre du 21 février 2018, Monsieur Pierre Gramegna, ministre des Finances, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés (CSL) le projet de loi sous rubrique.

1. Par ce projet de loi, l'Etat luxembourgeois entend faire emploi des limitations énoncées à l'article 23, paragraphe 2 du règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des données personnelles.

2. L'article 23 en question permet en effet aux Etats membres de prévoir des règles légales spécifiques pour limiter la portée des obligations des autorités publiques et des droits des personnes physiques dont les données personnelles sont utilisées par ces autorités 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 :

- a) la sécurité nationale;
- b) la défense nationale;
- c) la sécurité publique;
- d) la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces;
- 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;
- f) la protection de l'indépendance de la justice et des procédures judiciaires;
- g) la prévention et la détection de manquements à la déontologie des professions réglementées, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière;
- h) une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique, dans les cas visés aux points a) à e) et g);
- i) la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui;
- j) l'exécution des demandes de droit civil.

3. C'est donc sur base de cet article que le projet de loi prévoit de limiter le droit d'accès, le droit à la rectification et le droit à la limitation du traitement pour les traitements de données personnelles mis en œuvre par l'Administration des contributions directes (ACD) dans l'exécution de ses missions.

Quant au droit d'accès

4. Le droit d'accès est prévu par l'article 15 du règlement UE 2016/679 précité.

5. Cet article prévoit que :

« 1. La personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, l'accès auxdites données à caractère personnel ainsi que les informations suivantes :

- a) les finalités du traitement;*
- b) les catégories de données à caractère personnel concernées;*
- c) les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées, en particulier les destinataires qui sont établis dans des pays tiers ou les organisations internationales;*
- d) lorsque cela est possible, la durée de conservation des données à caractère personnel envisagée ou, lorsque ce n'est pas possible, les critères utilisés pour déterminer cette durée;*

- e) *l'existence du droit de demander au responsable du traitement la rectification ou l'effacement de données à caractère personnel, ou une limitation du traitement des données à caractère personnel relatives à la personne concernée, ou du droit de s'opposer à ce traitement;*
- f) *le droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle;*
- g) *lorsque les données à caractère personnel ne sont pas collectées auprès de la personne concernée, toute information disponible quant à leur source;*
- h) *l'existence d'une prise de décision automatisée, y compris un profilage, visée à l'article 22, paragraphes 1 et 4, et, au moins en pareils cas, des informations utiles concernant la logique sous-jacente, ainsi que l'importance et les conséquences prévues de ce traitement pour la personne concernée.*

2. Lorsque les données à caractère personnel sont transférées vers un pays tiers ou à une organisation internationale, la personne concernée a le droit d'être informée des garanties appropriées, en vertu de l'article 46, en ce qui concerne ce transfert.

3. Le responsable du traitement fournit une copie des données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement. Le responsable du traitement peut exiger le paiement de frais raisonnables basés sur les coûts administratifs pour toute copie supplémentaire demandée par la personne concernée. Lorsque la personne concernée présente sa demande par voie électronique, les informations sont fournies sous une forme électronique d'usage courant, à moins que la personne concernée ne demande qu'il en soit autrement.

4. Le droit d'obtenir une copie visé au paragraphe 3 ne porte pas atteinte aux droits et libertés d'autrui. »

6. Le projet de loi prévoit de permettre au directeur des contributions ou à son délégué de limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès d'une personne physique aux données à caractère personnel la concernant, dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée afin de ne pas entraver le déroulement de la procédure concernant le rétablissement ou le recouvrement de l'impôt.

7. Les motifs justifiant la limitation entière ou partielle peuvent être les suivants :

- a) si l'accès risque d'éviter, de retarder, de perturber ou de gêner des enquêtes ou des recherches effectuées à des fins fiscales ou sur ordre des autorités judiciaires ;
- b) si l'accès risque de nuire à la prévention ou à la détection d'infractions fiscales ou pénales ou aux poursuites en la matière ou à l'exécution de sanctions pénales ;
- c) si l'accès risque d'entraver l'exécution des dispositions de la loi modifiée du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale ;
- d) si l'accès risque d'entraver l'exécution des dispositions figurant à la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, à la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), à la loi du 24 juillet 2015 relative à FATCA ou à la loi du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays ;
- e) si l'accès risque d'entraver l'échange d'informations couvert par 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 ;
- f) si la demande porte atteinte à des droits et libertés d'autrui;
- g) si la demande est manifestement abusive par son nombre, son caractère systématique ou répétitif ;
- h) si la demande a trait à des documents, des bulletins, à une réclamation ou à un recours hiérarchique formel ou toute autre décision en cours d'élaboration ou non achevée au moment où ladite demande est présentée ;

- i) si la demande concerne des communications internes entre différents services de l'Administration des contributions directes.

8. Selon le commentaire des articles du projet de loi, pour l'ACD, une limitation de l'accès du contribuable aux données à caractère personnel la concernant s'imposerait pour deux raisons :

- les données traitées sont généralement des données que le contribuable lui-même met à disposition de l'ACD. Les informations sont donc à la base détenues par les contribuables et un accès à ces données communiquées ne présenterait aucun intérêt et ralentirait de façon injustifiée la procédure d'imposition et de recouvrement ;
- des considérations liées à l'exécution d'enquêtes fiscales diligentées régulièrement par l'administration et susceptibles d'entraîner des poursuites pénales pour infraction à la législation fiscale s'opposeraient au droit d'accès de la personne concernée sous peine de vider, légitimement, ledit contrôle fiscal de toute sa substance.

Les auteurs du projet de loi relèvent en revanche le fait que les restrictions n'empêchent pas que le contribuable puisse exercer à tout moment son droit de recours. Il a le droit d'introduire un recours hiérarchique formel, au sens du paragraphe 237 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 («Abgabenordnung») et de contester, par la suite, la décision directoriale devant les juridictions de l'ordre administratif, conformément au paragraphe 245 de la loi générale des impôts, précitée.

Quant au droit de rectification et au droit à la limitation du traitement

9. Le projet de loi prévoit qu'en vertu de la poursuite d'un objectif d'intérêt public général dans les domaines budgétaire et fiscal des limitations à l'application des articles 16 (droit de rectification) et 18 (droit à la limitation) dudit règlement (UE) doivent s'appliquer au profit de l'ACD.

10. Ainsi les dispositions de l'article 16 dudit règlement (UE) 2016/679 lequel stipule que « *La personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement, dans les meilleurs délais, la rectification des données à caractère personnel la concernant qui sont inexactes. Compte tenu des finalités du traitement, la personne concernée a le droit d'obtenir que les données à caractère personnel incomplètes soient complétées, y compris en fournissant une déclaration complémentaire.* », ne s'appliquent, selon le projet de loi, pas du tout à l'ACD.

Selon le commentaire des articles du projet de loi, le droit à la rectification est, en matière fiscale, à suffisance garanti par les dispositions des paragraphes 94, 131, 205, 228, 237, 299 et 303 de la loi générale des impôts. Le contribuable peut faire utilement valoir son droit auprès du préposé du bureau d'imposition, auprès du directeur des contributions par le biais d'un recours hiérarchique formel ou former un recours auprès des juridictions administratives.

11. Et en ce qui concerne l'article 18 du règlement (UE) 2016/679 ce sont les dispositions des points a) et d)¹ qui ne s'appliquent pas à l'ACD alors que les paragraphes 94, 131, 205, 228, 237, 299 et 303 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 («Abgabenordnung») offrent à la personne concernée des garanties suffisantes au regard de son droit à rectification et à la limitation du traitement.

Selon les auteurs du projet de loi, ces dérogations seraient nécessaires alors qu'il n'appartient pas au contribuable d'estimer l'utilité ou la nécessité des informations communiquées par lui à l'ACD, celles-ci pouvant présenter encore un intérêt sur le plan de l'imposition, comme par exemple pour l'affectation des fonds attribués à l'échéance d'un contrat d'épargne-logement, l'imposition des héritiers voire la détermination des plus-values immobilières etc. Ces exemples ne sont pas limitatifs.

¹ Article 18 Règlement EU 2016/679 1. La personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement la limitation du traitement lorsque l'un des éléments suivants s'applique: a) l'exactitude des données à caractère personnel est contestée par la personne concernée, pendant une durée permettant au responsable du traitement de vérifier l'exactitude des données à caractère personnel;d) la personne concernée s'est opposée au traitement en vertu de l'article 21, paragraphe 1, pendant la vérification portant sur le point de savoir si les motifs légitimes poursuivis par le responsable du traitement prévalent sur ceux de la personne concernée.

12. La CSL marque son accord au présent projet de loi.

Luxembourg, le 19 juin 2018

Pour la Chambre des salariés,

A blue ink signature consisting of several overlapping loops and a horizontal stroke at the bottom.

Norbert TREMUTH
Directeur

A blue ink signature in a cursive style, starting with a large 'R' and ending with a flourish.

Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.