



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2019

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 11 décembre et du 18 décembre (réunion jointe) 2019
2. 7248 Projet de loi portant modification de la loi du 20 mai 2014 relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois en vue du financement des travaux d'extension et de perfectionnement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi et des amendements gouvernementaux
 - Examen des avis du Conseil d'Etat
3. 7223 Projet de loi portant modification de la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation des amendements gouvernementaux
4. 7450 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019
 - Désignation d'un rapporteur
5. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger remplaçant M. Guy Arendt, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, Mme Martine Hansen, M. Henri Kox, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler
M. David Wagner, observateur délégué

M. Michel Asorne, Chef de projet du réseau RENITA (pour le point 2)
M. Pierre Goerens, du Ministère d'Etat (pour le point 2)
M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (Ministère des Finances)
(pour le point 3)
M. Sven Anen, Mme Caroline Peffer, de l'Administration des contributions

directes (ACD) (pour le point 3)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, M. Roy Reding

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 11 décembre et du 18 décembre (réunion jointe) 2019

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. 7248 Projet de loi portant modification de la loi du 20 mai 2014 relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois en vue du financement des travaux d'extension et de perfectionnement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois

Mme Joëlle Elvinger est nommée rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le chef de projet du réseau RENITA présente le contenu du projet de loi pour le détail duquel il est renvoyé au document parlementaire 7248.

Il apporte les informations supplémentaires suivantes :

- Le réseau RENITA ne sert pas uniquement à la transmission de la parole, mais également à celle d'une multitude de données indispensables à la bonne conduite des opérations de secours par l'ensemble des participants.
- Le réseau RENITA est un système informatique complexe en évolution permanente qui doit continuellement s'adapter aux besoins et au nombre croissant des utilisateurs, ainsi qu'à l'évolution technologique et aux risques.
- La fiche financière présente une évaluation de l'évolution des coûts d'amélioration et d'adaptation du réseau pour les prochaines 3 années (pour le détail de la fiche financière, il est renvoyé à la page 7 du document parlementaire n°7248).

Le chef de projet résume ensuite les avis de la Commission nationale pour la protection des données et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics pour le détail desquels il est renvoyé aux documents parlementaires 7248¹ et 7248².

L'avis du Conseil d'Etat, les amendements gouvernementaux et l'avis complémentaire du Conseil d'Etat (provenant des documents parlementaires n°7248³, 7248⁴ et 7248⁵) sont repris ci-dessous :

Observations générales d'ordre légistique du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle que lorsqu'il est renvoyé à un alinéa dans le corps du dispositif, il convient de systématiquement renvoyer à l'« alinéa 1^{er} » et non pas au « premier alinéa » ou à l'« alinéa 1 ».

Pour ce qui est des sommes d'argent, chaque tranche de mille d'un nombre est séparée par une espace insécable. Il convient donc d'écrire « 36 000 000 euros » et « 472 000 euros ».

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 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.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'ensemble des observations générales d'ordre légistique proposées par le Conseil d'Etat.

Intitulé

Selon le Conseil d'Etat, l'intitulé du projet de loi prête à croire que le texte de loi en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée de la loi proposée est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière à ce qu'il reflète cette portée. De plus, l'intitulé n'est pas à faire suivre par un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase. Par conséquent, l'intitulé du texte sous avis pourrait se présenter comme suit :

« Projet de loi portant modification de la loi du 20 avril 2014 relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois en vue du financement des travaux d'extension et de perfectionnement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre l'intitulé proposé par le Conseil d'Etat.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} redéfinit le montant maximal pour la réalisation du réseau de radiocommunication. Le montant est défini hors TVA. Le montant indiqué correspond à 42.120.000 euros TTC au taux TVA actuel de 17%.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la démarche suivie par les auteurs du projet de loi. Dès lors qu'il s'agit, tel que cela ressort de la fiche financière, de financer des mesures d'évolution et de perfectionnement du réseau à partir de 2018, il aurait été plus logique de prévoir une nouvelle enveloppe financière à partir de l'année budgétaire en cours, plutôt que de passer par une adaptation rétroactive des montants fixés en 2014. Cette adaptation de la loi précitée du 20 mai 2014 n'aura d'ailleurs aucun effet sur les années 2014 à 2017, sauf à admettre qu'il s'agit d'apurer, rétroactivement, des dépassements des budgets alloués au cours des exercices précédents. Or, tel n'est pas le cas, si on lit les indications fournies dans l'exposé des motifs et dans la fiche financière. La fiche financière, qui figure en annexe au projet de loi sous revue, reprend en effet, à l'euro près, les chiffres hors TVA de la fiche financière qui accompagnait le projet de loi initial, devenu la loi précitée du 20 mai 2014, non seulement pour les coûts figurant dans l'offre de l'adjudicataire, mais également en ce qui concerne les frais d'investissement et de déploiement de composantes optionnelles jusqu'en 2017 qui, à l'époque, ont fait l'objet d'une simple estimation par un groupe d'experts. Le montant qui vient s'ajouter à l'enveloppe initiale correspond dès lors

exactement aux investissements nécessaires pour financer ce que les auteurs du projet de loi appellent « une deuxième phase de perfectionnement » du réseau.

Dans le document accompagnant les amendements gouvernementaux, le gouvernement donne les précisions suivantes :

La démarche décrite ci-dessus est en ligne avec la démarche initiale suivie dans la loi de financement du 20 mai 2014 qui conçoit la mise en place et l'exploitation du réseau RENITA comme un projet unique, tout en admettant qu'au fil du temps et compte tenu de l'évolution technique, de celle des besoins des utilisateurs, de la situation sécuritaire ainsi que de celle du nombre des utilisateurs du réseau, un projet d'une telle complexité, planifié sur une période aussi longue, puisse connaître des adaptations et un certain perfectionnement à un ou plusieurs moments donnés, sans pour autant changer la finalité ou la configuration fondamentale du projet.

Afin de rester hautement efficace et de continuer à soutenir les missions de sécurité publique des services de sécurité et secours luxembourgeois, le réseau doit pouvoir évoluer et s'adapter aux conditions environnantes changeantes. Les moyens que permettra de financer le présent projet de loi sont donc certes supplémentaires par rapport à ceux prévus par la loi de financement initiale, mais ils sont intrinsèquement liés à la continuation du bon fonctionnement du réseau.

Le gouvernement estime dès lors que l'approche tendant à adapter les montants prévus dans la loi de financement initiale traduit de manière transparente et cohérente la totalité des moyens financiers autorisés pour le déploiement et l'opération du réseau RENITA.

Article 2

L'article 2 redéfinit le montant mensuel maximal pour l'opération du réseau de radiocommunication. Le montant est défini hors TVA. Le montant indiqué correspond à 552.240 euros TTC au taux TVA actuel de 17%. L'adaptation aux variations de l'échelle mobile des salaires est maintenue au second alinéa du texte initial.

Le Conseil d'Etat constate qu'ici encore, les auteurs du projet de loi ont procédé d'une façon comparable à celle utilisée pour la définition de la nouvelle enveloppe d'investissement. En l'occurrence, la méthode retenue aboutit cependant à un résultat peu clair et à la limite illogique. Pour définir la nouvelle enveloppe, les auteurs du projet de loi partent en effet des coûts hors TVA figurant dans l'offre de l'adjudicataire et des estimations du groupe d'experts pour les coûts récurrents hors TVA découlant de la première phase de perfectionnement du réseau se situant entre le moment de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 20 mai 2014 et la fin de l'année 2017. Ils ajoutent ensuite les frais mensuels additionnels « pour composantes optionnelles commandées à partir de 2018 ». D'après le texte de l'article 3, la nouvelle enveloppe ainsi obtenue s'appliquerait « à partir de la mise en exploitation du réseau jusqu'au 30 juin 2030 ». La notion de « mise en exploitation du réseau » n'est tout d'abord pas clairement définie. Au niveau de l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi se limitent à préciser que « le réseau a été officiellement déclaré apte au service et la migration des utilisateurs primaires, qui a débuté en 2015, est désormais achevée ». Ensuite, et à en croire la fiche financière, le coût de fonctionnement du dispositif a augmenté à partir du début de l'année 2018. Logiquement, ce serait ce moment qui devrait être choisi pour la mise en compte de la nouvelle enveloppe financière, ce qui implique une rétroactivité du dispositif, mais à un degré bien moindre que celui envisagé par le texte sous revue. Le Conseil d'État insiste dès lors à ce que les auteurs du projet de loi précisent le dispositif proposé à ce niveau. Il pourrait d'ores et déjà se déclarer d'accord avec l'insertion d'une date précise à l'article 2 du projet de loi sous revue, à savoir celle du 1^{er} janvier 2018.

En réaction aux propos du Conseil d'Etat, les mots « à partir de la mise en exploitation du réseau » sont supprimés à l'article 2 par le biais de **l'amendement gouvernemental 1**.

Les auteurs de l'amendement gouvernemental constatent que le Conseil d'Etat se réfère à la fiche financière soumise avec le projet de loi pour conclure que l'enveloppe financière prévue par ce dernier serait accordée de manière rétroactive, une deuxième phase de perfectionnement ayant déjà été entamée, au plus tard au 1^{er} janvier 2018. Ils signalent cependant que tel n'est pas le cas.

Les montants prévus à l'article 2 (frais de réalisation), ainsi qu'à l'article 3 (frais d'exploitation) de la loi du 20 mai 2014 représentent la somme des frais nécessaires au déploiement et à l'opération du réseau de radiocommunication (montant fixé par le marché public et le contrat y relatif), ainsi que les frais estimés pour une première phase de perfectionnement. Les montants correspondants sont détaillés dans la fiche financière de la loi du 20 mai 2014.

Ainsi, les auteurs de la loi du 20 mai 2014 avaient prévu une première étape de perfectionnement qui devrait débiter avec la date de mise en exploitation du réseau RENITA, date à partir laquelle la phase de déploiement du réseau serait achevée. La durée de cette première phase de perfectionnement avait été estimée à 4 ans, période assez longue pour pouvoir planifier et réaliser ces perfectionnements, mais assez limitée pour pouvoir proposer des perfectionnements précis et chiffrables.

En raison des délais d'implémentation constatés pendant cette période, l'enveloppe financière pour le premier perfectionnement prévue pour la période allant jusqu'en 2017 n'a cependant pas été épuisée en 2017, mais sera épuisée vraisemblablement au cours de l'année budgétaire 2018.

L'adaptation des moyens financiers pour la réalisation et l'exploitation du réseau à travers le présent projet de loi n'est donc pas rétroactive – il s'agit bien de mettre à disposition de nouveaux moyens pour des perfectionnements supplémentaires à partir du moment de l'épuisement des moyens financiers prévus par la loi du 20 mai 2014.

Certes, la fiche financière soumise lors du dépôt du projet de loi faisait état des « frais mensuels additionnels pour composantes optionnelles commandées à partir de 2018 » ; cette date étant néanmoins basée sur l'idée d'une entrée en vigueur de la loi en projet au courant au premier semestre 2018. Cette hypothèse n'étant plus réalisable, le Gouvernement cherche à obtenir dans les meilleurs délais l'autorisation pour les nouveaux moyens financiers correspondant à la deuxième phase de perfectionnement qu'il s'agira de lancer.

Comme il est impossible de connaître à ce stade la date précise d'entrée en vigueur du présent projet de loi, il est proposé de renoncer à l'insertion d'une date précise de début dans la loi de financement. Ainsi, la nouvelle enveloppe financière (et donc la deuxième phase de perfectionnement) sera autorisée dès (et non avant) l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que la reformulation de l'article 2, à travers l'amendement 1, vise à apporter une réponse aux interrogations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 17 juillet 2018 concernant la démarche suivie par les auteurs du projet de loi quant à la définition de la nouvelle enveloppe financière de la « deuxième phase de perfectionnement » du réseau.

Le Conseil d'Etat rappelle que, dans son premier avis, il avait souligné qu'il aurait été plus logique de prévoir une nouvelle enveloppe financière à partir de l'année budgétaire en cours plutôt que de passer par une adaptation rétroactive des montants fixés en 2014. Il avait encore relevé l'absence de définition de la notion de « mise en exploitation du réseau » et demandé aux auteurs de préciser le dispositif mis en place en y insérant une date précise.

Or, l'amendement proposé maintient en substance la disposition antérieure, ne faisant que supprimer les termes « à partir de la mise en exploitation du réseau » sans y apporter les précisions requises.

Pour justifier la démarche suivie, les auteurs de l'amendement soulignent que l'adaptation des montants prévus en 2014 est conforme à la démarche initiale qui conçoit la mise en place et l'exploitation du réseau comme un projet unique. Toujours d'après les termes des auteurs, cette approche présenterait l'avantage de traduire « de manière transparente et cohérente la totalité des moyens financiers autorisés pour le déploiement et l'opération du réseau RENITA ». Il est encore précisé dans le commentaire de l'amendement que l'adaptation des moyens financiers n'a pas d'effet rétroactif, étant donné qu'il s'agit de mettre à disposition de nouveaux moyens à partir du moment de l'épuisement des moyens financiers prévus en 2014. Quant à la demande du Conseil d'Etat d'insérer une date précise dans le dispositif en question, les auteurs estiment qu'il ne convient pas de prévoir une date précise puisqu'il n'est, à ce stade, pas possible de connaître la date d'entrée en vigueur de la loi en projet.

Le Conseil d'Etat estime cependant que cette modification n'est pas de nature à rencontrer les objections qu'il avait fait valoir à l'endroit du dispositif en question, de telle sorte qu'il maintient son observation y afférente.

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir le texte de l'article 2 tel qu'amendé par le gouvernement.

Article 3 (supprimé)

Les autorités et services publics suivants utilisent actuellement le réseau RENITA et sont à considérer, chacune pour ce qui la concerne comme responsables du traitement des données à caractère personnel résultant des communications de leurs propres agents.

- Administration des Douanes et Accises,
- Administration des Ponts et Chaussées,
- Administration des Services de Secours - futur Corps grand-ducal d'incendie et de secours
- Armée luxembourgeoise
- Centre de Communication du Gouvernement,
- Haut-Commissariat à la Protection nationale,
- Police Grand-Ducale,
- Service de Renseignement de l'Etat,
- Administration pénitentiaire
- Centre de rétention
- Service de la navigation

Le ministère d'Etat, ministère ayant dans ses attributions le réseau national intégré de radiocommunication, assure la coordination de l'exploitation du système, de sa maintenance opérationnelle et des relations avec les prestataires techniques externes sous-traitants. A ce titre et dans cette seule mesure il est à considérer comme responsable conjoint du traitement de chacun des organismes publics utilisateurs énumérées ci-dessus.

Les données traitées sont relatives à l'identité des agents utilisateurs des équipements de communication (portables ou embarqués dans les véhicules), au statut des terminaux et à

leur géolocalisation pendant le service ou à l'occasion des interventions, à la date et l'heure des communications émises et reçues et dans une mesure limitée au contenu des messages texte et des communications vocales.

Le périmètre des agents porteurs pendant leur service d'équipements RENITA varie d'une administration à l'autre, certaines ayant limité l'utilisation à une partie de leur personnel, aux seuls agents affectés à certaines missions ou à la durée de certaines interventions.

Les personnes concernées des organismes publics utilisateurs énumérées ci-dessus, sont ou ont été spécialement formées à l'utilisation des équipements RENITA et ont été rendues attentives au traçage, à l'accessibilité et à l'enregistrement des données de communication et de localisation. Ils savent qu'ils utilisent le système RENITA dans le seul contexte professionnel de l'activité du corps, de l'administration ou de l'organisme auquel ils appartiennent et qui nécessite des précautions de sécurité et de fiabilité particulières et que les équipements ne doivent pas être utilisés à des fins privées.

Comme dans nos pays voisins les détails techniques de l'architecture et du fonctionnement du réseau et les instructions d'utilisation ne peuvent pas être rendus publics pour des raisons inhérentes aux missions des organismes utilisateurs et à la sécurité nationale.

Le suivi en temps réel d'une part des données de statut et de localisation des terminaux et des communications émises et reçues ainsi que la possibilité de vérification/réécoute endéans les quelques heures sont réservés aux responsables du pilotage et de la surveillance des interventions aux seules fins opérationnelles, de préservation de la sécurité et de l'intérêt vital de leurs agents et de protection de la population.

Le libellé proposé spécifie la durée de conservation des différents types de données qui est proportionnée aux finalités déterminées justifiant leur consultation et utilisation ultérieure. L'accès aux données enregistrées et - en cas de décision expresse du chef d'administration ou de son délégué - au contenu même des communications n'est prévu qu'en cas de nécessité pour l'analyse a posteriori du déroulement des opérations ainsi que l'examen d'éventuels incidents et des possibilités d'amélioration des plans et méthodes d'intervention d'autre part.

Il ne saurait servir à l'évaluation d'aspects personnels ou du comportement individuel des agents ou à des fins disciplinaires.

Les conditions et modalités d'accès font l'objet d'instructions de service internes qui préciseront également les mesures techniques et d'organisation à mettre en œuvre en vue de réduire les risques d'atteinte à la sphère privée des agents concernés et de prévenir d'éventuels abus.

Avec la prise d'effet du règlement UE 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel, les traitements qui font l'objet de la présente loi pourraient requérir une analyse de l'impact sur les droits et libertés des personnes concernées dont les conclusions seront prises en compte dans les instructions de service internes.

Au-delà des exigences de l'article 36 du règlement UE 2016/679, il est prévu de soumettre ces instructions de service internes à la consultation préalable de la Commission nationale pour la protection des données.

RENITA constitue un réseau de communications électroniques spécial des forces de l'ordre, des autorités de protection de la sécurité nationale, administrations et services publics ayant la charge d'assurer certains aspects de la sécurité publique, la gestion de crise et les services de secours à la population. Les services de communication fournis ne sont pas

accessibles au public en général et les dispositions légales relatives à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques ne sont donc pas applicables. Le présent projet vise à établir un fondement juridique explicite pour les traitements de données susceptibles d'être considérés comme surveillance dans le contexte du travail des agents des services et organismes étatiques utilisateurs du système de communication sécurisé RENITA.

Les auteurs du projet de loi considèrent que les traitements de données visés ne relèvent pas de l'article 17 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel parce qu'ils ne servent pas à proprement parler à la prévention et de détection des infractions pénales, aux enquêtes et aux poursuites en la matière ou à l'exécution de sanctions pénales, y compris à la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces, de même que la protection contre les menaces pour la sécurité nationale et la prévention de telles menaces. Ces traitements sont certes nécessaires pour la fiabilité des communications et contribuent donc au support opérationnel des activités des autorités et services publics utilisateurs mais ne servent pas directement à recueillir et exploiter des preuves et indices ou à identifier et prévenir des menaces pour la sécurité publique ou la sûreté nationale.

Leur raison d'être est de nature administrative et de fonctionnement et non pas de nature pénale, militaire, de sécurité publique ou de sûreté de l'Etat. Ils ne devraient dès lors pas tomber non plus dans le champ d'application du projet de loi n°7168 transposant la directive UE 2016/680, mais dans celui du Règlement UE 2016/679 faisant l'objet du projet de loi n°7184.

Quoiqu'il en soit, les principes de protection des données applicables sont les mêmes et ni les obligations des responsables du traitement ni les droits des personnes concernées ne paraissent affectés par une qualification différenciée suivant les domaines d'activité des responsables du traitement compétents (Police grand-ducale, Armée, Administration des Douanes et Accises, Service de renseignement de l'Etat et administration pénitentiaire d'une part, Corps grand-ducal d'incendie et de secours, HCPN et autres administrations et services étatiques d'autre part).

L'insertion d'un nouvel article 5 dans la loi précitée du 20 mai 2014 requiert une renumérotation de l'ancien article 5, devenant l'article 6.

Le Conseil d'État considère, à titre principal, que ce dispositif n'a pas sa place dans le cadre d'une loi relative au financement de ce réseau, mais qu'il devrait soit faire l'objet d'une loi particulière soit être intégré dans les lois relatives aux missions des services concernés.

L'objectif principal du projet de loi sous examen consiste dans une autorisation à conférer par la Chambre des députés au Gouvernement, en vue d'engager financièrement l'État au-delà du seuil fixé en vertu de l'article 99 de la Constitution. D'après l'article 99 de la Constitution, une autorisation à cet effet doit être conférée par une loi spéciale, par opposition à une loi générale. Il en résulte que les autorisations doivent faire l'objet d'une loi particulière et ne sauraient être inscrites dans le corps d'un texte législatif englobant d'autres matières. Dans ce contexte, le Conseil d'État renvoie à ses observations dans son avis du 8 mars 2016 sur le projet de loi autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux nécessaires à l'extension et à la modernisation de la station de traitement du Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES) et modifiant la loi modifiée du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable au Grand-Duché de Luxembourg à partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre¹.

¹ Doc. parl. n° 6906³

En raison de ces considérations, le Conseil d'État, exige, sous peine d'opposition formelle, que le projet de loi sous avis soit scindé en deux projets de loi distincts. Le premier projet de loi prévoira l'autorisation de la Chambre des députés en vue de l'engagement financier à prendre, conformément à l'article 99 de la Constitution, tandis que le second projet de loi traitera des mécanismes de protection des données.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État rappelle que les règles en matière de protection des données sont fixées par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), ci-après le « règlement ». Ce règlement est mis en œuvre, au Luxembourg, par le projet de loi n° 7184 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données. Le règlement européen s'applique au secteur public et englobe, en vertu de la loi en projet précitée, les traitements purement internes.

Le rappel, à la phrase introductive du nouvel article 5 de la loi précitée du 20 mai 2014, des finalités du traitement de données peut être considéré comme superfétatoire, étant donné que ces finalités résultent des missions légales des autorités, administrations et services publics concernés.

En ce qui concerne les questions techniques réglées aux points 1 à 5, le Conseil d'État réitère sa position, selon laquelle le dispositif technique du règlement, qui est directement applicable, suffit en principe à organiser le traitement des données dans tout État membre de l'Union européenne, qu'il s'agisse d'un traitement opéré par des acteurs privés ou publics. Une détermination de règles spécifiques par la loi nationale ne s'impose que dans la mesure où l'État membre de l'Union européenne entend utiliser la possibilité offerte par le règlement de créer des dispositifs complémentaires ou dérogatoires. En effet, la détermination des finalités du traitement, du responsable du traitement, de la nature des données traitées, des règles de consultation et de la durée de conservation est effectuée au regard des missions légales des autorités concernées et dans le respect des dispositions fixées dans le règlement.

Dans le domaine de la disposition sous examen, le Conseil d'État comprend toutefois l'utilité de prévoir un dispositif légal spécifique commun à l'ensemble des administrations et services qui utilisent le réseau. En effet, chaque administration et chaque service obéissent à leur propre mécanisme de protection des données, en ce qui concerne la détermination du responsable du traitement, les règles de consultation et d'accès ou encore les durées de conservation des données. Une application juxtaposée de ces différents mécanismes aboutit à des divergences de régimes et risque de donner lieu à des difficultés de coordination. Le Conseil d'État renvoie encore à l'article 26 du règlement, qui précise que lorsque deux ou plusieurs responsables du traitement déterminent conjointement les finalités et les moyens du traitement, ils définissent de manière transparente leurs obligations respectives, aux fins d'assurer le respect des exigences du règlement, notamment en ce qui concerne l'exercice des droits de la personne concernée, et leurs obligations respectives quant à la communication des informations visées aux articles 13 et 14 du règlement.

En ce qui concerne la formulation des critères, le Conseil d'État renvoie les auteurs à l'avis de la Commission nationale pour la protection des données qui critique, en particulier, la référence aux termes « intérêt vital » comme finalité du traitement, qui pose une série de questions relatives aux modalités d'accès aux données traitées et à l'absence d'énumération précise des administrations, autorités et organismes publics utilisant le réseau.

Par le biais de l'**amendement gouvernemental 2**, l'article 3 du projet de loi est supprimé.

Le Gouvernement peut suivre le Conseil d'Etat en ce qu'il préconise la scission du projet de loi initial afin de séparer les dispositions relatives au financement de celles ayant trait à la protection des données. Le Gouvernement entend déposer dans les meilleurs un projet de loi dédié au seul aspect de la protection des données traitées par les autorités, administrations et services publics concernés par le réseau national intégré de radiocommunication, sans que cette démarche ne doive retarder le cheminement du présent projet de loi visant à autoriser des mesures importantes pour la continuation du bon fonctionnement du réseau RENITA.

Les remarques d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat à l'égard du présent article ne sont pas reprises ici, suite à la suppression de l'article.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale que la suppression de l'article 3 lui permet de lever son opposition formelle à l'endroit du texte de l'article 3, qui contenait un dispositif non conforme à l'article 99 de la Constitution. Le Conseil d'Etat prend acte des explications fournies au commentaire de l'amendement quant à l'adoption d'un projet de loi distinct ayant spécifiquement trait aux mécanismes de protection des données dans le cadre des traitements opérés par les autorités, administrations et services publics concernés par le réseau national intégré de radiocommunication.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- En réponse à une question, le chef de projet RENITA indique que le réseau RENITA est entièrement financé par l'Etat luxembourgeois. Il rappelle, par contre, que la loi du 20 mai 2014 relative au financement du RENITA prévoit que le premier équipement en terminaux des utilisateurs des services non étatiques (services d'incendie communaux) n'est pas à charge de l'Etat, mais à charge des communes concernées. Ce financement n'a rien à voir avec le financement du réseau. Le principe de la prise en charge du premier équipement par les utilisateurs restera de mise et doit être assuré par le CGDIS depuis la création de ce dernier.
- Le réseau RENITA est en place et fonctionnel à 99% (le 1% restant concerne la couverture des tunnels du réseau CFL) et représente un coût approximatif de 27,5 millions d'euros hTVA pour les années 2014-2018 (cf fiche financière). L'enveloppe mise à disposition pour les composantes optionnelles et les premiers perfectionnements courants (3,9 millions d'euros hTVA) mis à disposition par la loi du 20 mai 2014 sera entièrement utilisée dans le courant de l'année 2019.
- Un membre du groupe technique « Piraten » s'étonne du fait que le présent projet de loi présente des montants hors TVA et maintienne l'index de 2017. Selon lui, il ressort de cette façon de procéder, combinée à l'augmentation de l'investissement (justifiée, entre autres, par un nombre croissant d'utilisateurs du réseau), une hausse du coût mensuel réel du projet RENITA de l'ordre de 48,8%.

Le chef de projet RENITA explique que les montants inscrits dans la loi du 20 mai 2014 comprenaient la TVA. La hausse de la TVA instaurée en 2015 a en quelque sorte contribué à une réduction de l'enveloppe à disposition de la construction du réseau. Afin d'éviter un tel cas de figure à l'avenir, il a volontairement été opté pour une présentation des coûts du projet hors TVA. Il est encore précisé que la fiche financière de la loi du 20 mai 2014 comprenait les coûts détaillés également hors TVA et les calculs du présent projet de loi se basent sur ces chiffres.

Il est évident que les coûts courants sont adaptés en fonction de l'indexation des coûts.

Le chef de projet précise que l'augmentation des frais d'investissement correspond à 14% (en incluant l'augmentation du taux de la TVA) et que l'augmentation des frais de fonctionnement sont plus importants, mais ne correspondent toutefois pas à 48,8%. Ils sont essentiellement dus aux frais inhérents des fibres optiques proposés pour augmenter la sécurité et l'autonomie du réseau. Le chef de projet fait encore référence à la fiche financière qui détaille les postes mensuels récurrents qui représentent les plus grandes augmentations du coût mensuel du réseau.

- En réponse à une question portant sur la suppression de l'article 3 du projet de loi lié aux aspects relatifs à la protection des données à caractère personnel, le chef de projet RENITA précise qu'un nouveau projet de loi y relatif sera déposé. En raison de l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD), il n'est cependant pas possible de reprendre tel quel le texte de l'article 3 dans un nouveau projet de loi, mais il y a lieu de rédiger un tout nouveau texte. Il n'est, pour l'heure, pas encore possible de déterminer à quel moment le projet de loi en question sera prêt à être déposé. La CNPD devra également se prononcer quant au contenu de ce projet de loi.

3. 7223 Projet de loi portant modification de la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale

Mme Joëlle Elvinger est confirmée en tant que rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le représentant du ministère des Finances présente le contenu du projet de loi pour le détail duquel il est prié de se référer au document parlementaire n°7223. En réaction aux oppositions formelles formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 26 juin 2018 (voir le document parlementaire n°7223⁵), le gouvernement a déposé des amendements gouvernementaux le 3 novembre 2018 (voir le document parlementaire n°7223⁶).

La Commission parcourt l'avis du Conseil d'Etat et les réponses qui y ont été apportées par le biais des amendements gouvernementaux :

Article 1^{er}

Le Conseil d'État avait indiqué, dans son avis du 28 novembre 2017 portant sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018 et modifiant diverses dispositions légales (doc. parl. n° 7200), que la modification de l'article 3 de la loi du 25 novembre 2014 n'appelait *a priori* pas d'observation particulière de sa part tout en signalant qu'un examen plus approfondi du dispositif était de mise. Cet examen, auquel le Conseil d'État a maintenant pu procéder, a révélé une série de problèmes en rapport avec la manière dont l'amendement proposé est intégré dans le texte existant.

La disposition en projet met à charge de l'administration fiscale luxembourgeoise le fardeau, *a priori* inhérent au système de la directive 2011/16/UE², d'apprécier le caractère « vraisemblablement pertinent » des informations sollicitées par l'administration fiscale requérante. C'est cette appréciation, portée par l'administration luxembourgeoise, qui est

² « La vérification à effectuer par l'autorité de l'État requis par rapport à la non-absence manifeste de toute pertinence vraisemblable pour l'enquête menée par l'autorité requérante s'analyse pour la première en une obligation découlant du mécanisme de coopération entre autorités fiscales instauré par la directive 2011/16 » (Cour adm., 26 octobre 2017, n° 36893C du rôle, *Journal des tribunaux Luxembourg*, 2018, n° 56, p. 53).

ensuite sujette à un contrôle par le juge luxembourgeois en vertu de la disposition nouvelle proposée à l'article 2 du projet de loi, et non la demande émanant de l'administration fiscale étrangère, laquelle se situe en-dehors du périmètre de compétence du juge luxembourgeois.

Cependant, la formulation étroitement inspirée de l'arrêt Berlioz que proposent les auteurs du texte semble excessivement restrictive. Le texte en projet instruit en effet l'administration d'évaluer la « pertinence vraisemblable » des renseignements demandés systématiquement « eu égard à l'identité du contribuable concerné et à celle du détenteur des renseignements ainsi qu'aux besoins de l'enquête fiscale en cause ». Or si, dans l'affaire Berlioz, la demande de renseignements litigieuse s'inscrivait effectivement dans le contexte d'une enquête fiscale, ce qui explique que la Cour de justice de l'Union européenne se soit référée à cette circonstance, les demandes d'échanges de renseignements dont les administrations fiscales luxembourgeoises peuvent être saisies ne concernent pas toutes nécessairement une enquête fiscale menée par l'autorité requérante. Les demandes de renseignements encadrées par la 21 juillet 2012 sont, par exemple, en rapport avec le recouvrement de l'impôt et la directive 2011/16/UE elle-même ne restreint pas son champ d'application aux demandes d'échanges d'informations liées à une enquête fiscale. En exigeant que l'administration fiscale luxembourgeoise apprécie systématiquement la « pertinence vraisemblable » par rapport à une enquête fiscale, alors qu'il n'y a peut-être pas d'enquête fiscale en cours, le texte en projet risque de mettre cette administration hors d'état de répondre à des demandes de renseignements qui sont tout à fait pertinentes au regard d'une autre finalité admise par les conventions et les lois visées à l'article 1^{er} et de mettre ainsi le Grand-Duché en porte-à-faux par rapport aux engagements internationaux et européens qu'il a pris. Aussi le Conseil d'État doit-il **s'opposer formellement** au texte en projet et demander aux auteurs du texte de modifier le dispositif d'une manière qui clarifie que la pertinence vraisemblable des renseignements demandés est à apprécier, pour chaque demande, au regard de son objet et de sa finalité.

L'approche des auteurs de ne modifier que le paragraphe 1^{er} de l'article 3 de la loi précitée du 25 novembre 2014 soulève en outre un problème de cohérence. En effet, le paragraphe 1^{er} imposera à l'avenir une double vérification (de la régularité formelle et de la pertinence vraisemblable) tandis que le paragraphe 2, inchangé, imposera à l'administration d'exécuter les demandes d'échanges de renseignements après une vérification seulement formelle (« lorsque celle-ci est complète ou a été complétée »). Le Conseil d'État doit également **s'opposer formellement** à la modification proposée en raison de cette incohérence, source d'insécurité juridique. Dès lors que l'intention des auteurs du texte semble être de subordonner l'exécution des demandes d'échanges de renseignements à la double condition qu'elles soient formellement régulières et satisfassent à la condition d'être vraisemblablement pertinentes, il s'impose de modifier également le paragraphe 2 de l'article 3 de la loi précitée du 25 novembre 2014.

Le Conseil d'État demande aussi aux auteurs de clarifier, à l'occasion de la réécriture du paragraphe 2, si la procédure de demande d'un complément d'information ne concerne que les « indications » qui doivent être reprises dans une demande d'échange de renseignement pour assurer sa régularité formelle (« l'indication de la base juridique et de l'autorité compétente dont émane la demande ainsi que les autres indications prévues par les Conventions et lois ») – comme c'était le cas jusqu'ici – ou bien si l'administration luxembourgeoise peut, voire doit, également demander des compléments d'informations pour mieux asseoir son appréciation sur le caractère vraisemblablement pertinent de la demande (p.ex. plus d'informations sur le contribuable visé).

Enfin, le Conseil d'État continue à s'interroger sur l'opportunité d'étendre les règles issues de l'application du droit de l'Union européenne à des demandes de renseignements fondées sur des conventions bilatérales conclues avec des pays tiers et invite à nouveau les auteurs du texte à prendre position sur ce point.

Selon le Conseil d'État, il convient d'insérer une virgule après les termes « paragraphe 1^{er} » à la phrase liminaire.

Afin de donner suite aux diverses oppositions formelles soulevées par le Conseil d'État, l'article 1^{er} est modifié par le biais de **l'amendement gouvernemental 1.**

La première opposition formelle du Conseil d'État a trait à la notion même de pertinence vraisemblable. Le Conseil d'État souligne que les demandes d'échange de renseignements dont les administrations fiscales sont saisies ne concernent peut-être pas toutes nécessairement une enquête fiscale menée par l'autorité requérante.

En effet, les demandes de renseignements encadrées par la loi du 21 juillet 2012 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures dans l'Union européenne sont en rapport avec le recouvrement de l'impôt. Plus précisément, l'article 5 de la loi précitée du 21 juillet 2012 prévoit qu'« à la demande de l'autorité requérante, l'autorité requise luxembourgeoise fournit toute information vraisemblablement pertinente pour le recouvrement, par l'autorité requérante, de ses créances au sens de l'article 1^{er} ».

Il convient dès lors de modifier l'article 3, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 25 novembre 2014 et de remplacer le terme « enquête fiscale » par celui, plus général, de « procédure fiscale ». L'expression « procédure fiscale en cause » peut ainsi faire référence non seulement à l'enquête fiscale en cause, mais également à une éventuelle procédure de recouvrement.

La deuxième opposition formelle du Conseil d'État a trait à une incohérence qu'il soulève en ce que le premier paragraphe de l'article 3 de la loi précitée du 25 novembre 2014 ne se concilierait pas avec le paragraphe 2 de ce même article. Le Conseil d'État excipe une opposition formelle pour cause d'insécurité juridique en ce que le paragraphe impose une double vérification (régularité formelle et contrôle de la pertinence vraisemblable) tandis que le paragraphe 2, inchangé, impose à l'administration fiscale d'exécuter les demandes d'échanges de renseignements après une vérification seulement formelle.

Les commentaires relatifs à l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE, tels qu'adoptés par le Conseil de l'OCDE le 17 juillet 2012, autorisent l'État requis à demander des compléments d'information, sous certaines conditions, lorsque la pertinence des renseignements demandés n'est pas claire :

« 5. (...) Les autorités compétentes devraient se concerter lorsque le contenu de la demande, les circonstances qui ont mené à la demande, ou encore la pertinence vraisemblable de renseignements demandés, ne sont pas clairs pour l'État requis. Cependant, une fois que l'État requérant a donné une explication quant à la pertinence vraisemblable des renseignements demandés, l'État requis ne saurait refuser une demande ou refuser de transmettre des renseignements demandés parce qu'il pense que les renseignements manquent de pertinence pour le contrôle ou l'enquête sous-jacents. Lorsque l'État requis prend connaissance de faits remettant en question la pertinence vraisemblable d'une partie des renseignements demandés, les autorités compétentes devraient se concerter et l'État requis peut demander à l'État requérant de clarifier la pertinence vraisemblable la lumière de ces faits. ».

La première phrase du paragraphe 2 de l'article 3 de la loi du 25 novembre 2014 précitée est partant modifiée afin de l'aligner avec le paragraphe et de clarifier que le complément d'information est demandé non seulement en cas d'irrégularité formelle de la demande, mais

également lorsque la pertinence vraisemblable des renseignements demandés n'est pas claire.

Le Conseil d'État soulève une septième opposition formelle quant au caractère incohérent résultant d'une lecture combinée entre l'article 3, paragraphe 3 et la première phrase de l'article 6, paragraphe 2. En effet, à défaut d'effet de la notification prévue par l'article 3 à l'égard des « tiers concernés », le point de départ du délai d'un mois est impossible à déterminer en ce qui concerne ces mêmes « tiers concernés ».

La dernière phrase de l'article 3, paragraphe 3 est modifiée afin de s'assurer que le délai de recours commence à courir non seulement à l'égard de toute personne visée par la demande, mais également à l'égard de tout tiers concerné. La notification de la décision au détenteur des renseignements demandés vaut désormais également notification à tout tiers concerné.

Pour toutes ces raisons, l'article 1^{er} du projet de loi a été remplacé par la disposition suivante :

« **Art. 1^{er}.** L'article 3 de la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er} est complété comme suit :

« L'administration fiscale compétente s'assure que les renseignements demandés ne sont pas dépourvus de toute pertinence vraisemblable eu égard à l'identité du contribuable concerné et à celle du détenteur des renseignements ainsi qu'aux besoins de la procédure fiscale en cause. » ;

2° La première phrase du paragraphe 2 est modifiée comme suit :

« (2) Si la demande d'échange de renseignements ne remplit pas les conditions prévues au paragraphe 1^{er}, un complément d'information est demandé à l'autorité compétente de l'État requérant. » ;

3° La dernière phrase du paragraphe 3 est modifiée comme suit :

« La notification de la décision au détenteur des renseignements demandés vaut notification à toute autre personne y visée ainsi qu'à tout tiers concerné. ».

Article 2

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi expliquent que « le présent article répond à la critique formulée par la CJUE relative à l'absence de recours juridictionnel effectif tel que garanti par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en réinstaurant un recours de pleine juridiction, à savoir le recours en annulation à l'encontre de la décision d'injonction afin de permettre aux juridictions administratives de pouvoir examiner la légalité de cette dernière »³.

Il faut cependant noter que l'arrêt Berlioz n'impose pas directement que soit ouverte une voie de recours autonome contre la décision d'injonction. La Cour de justice de l'Union européenne statuait en effet dans le contexte d'une affaire où un détenteur d'informations, privé par la loi précitée du 25 novembre 2014 de toute autre voie de recours, mettait en cause la légalité d'une décision d'injonction de manière incidente à l'occasion de la

³ Commentaire des articles, *doc. parl.* n° 7223, p. 4.

contestation de l'amende qui lui avait été infligée. En décidant que « (les) dispositions de la directive 2011/16 et l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être interprétés en ce sens que, dans le cadre d'un recours introduit par un administré contre une mesure de sanction qui lui a été infligée par l'autorité requise en raison du non-respect d'une décision d'injonction adoptée par celle-ci à la suite d'une demande d'informations adressée par l'autorité requérante au titre de la directive 2011/16, le juge national dispose, outre d'une compétence pour réformer la sanction infligée, d'une compétence pour contrôler la légalité de cette décision d'injonction. S'agissant de la condition de légalité de ladite décision tenant à la pertinence vraisemblable des informations demandées, le contrôle juridictionnel est limité à la vérification de l'absence manifeste d'une telle pertinence »⁴, la Cour ne s'est pas prononcée au-delà de ce qui était nécessaire pour répondre aux questions dont elle se trouvait saisie.

Le choix de permettre à nouveau un recours dirigé directement contre la décision d'injonction paraît apte à prévenir, à l'avenir, une situation semblable à celle qui s'était présentée dans l'affaire *Berlioz*.

(1) Sur les décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} du nouvel article 6 qu'il est proposé d'insérer dans la loi précitée du 25 novembre 2014 prévoit que le recours en annulation est ouvert contre « la décision visée à l'article 3 ».

L'article 3 ainsi visé est composé de cinq paragraphes, au fil desquels il est fait mention de quatre actes de l'administration susceptibles d'être qualifiés de décision, à savoir :

- la décision par laquelle l'administration fiscale luxembourgeoise vérifie la régularité formelle de la demande d'échange de renseignements reçue de la part de l'autorité requérante (ainsi que, à l'avenir, le caractère vraisemblablement pertinent des informations demandées) (paragraphe 1^{er}) ;
- la décision par laquelle l'administration fiscale luxembourgeoise demande un complément d'information (paragraphe 2) ;
- la décision portant injonction de fournir des renseignements qui peut être notifiée à un détenteur de renseignements (paragraphes 3 et 4)
- la décision éventuelle de mettre en œuvre les pouvoirs d'investigation que l'administration fiscale luxembourgeoise tient d'autres législations (paragraphe 5).

Même s'il est vrai que seuls les paragraphes 3 et 4 parlent d'une « décision », la formulation proposée est susceptible de causer une hésitation sur le point de savoir laquelle des décisions administratives dont il est question à l'article 3 est celle qui peut faire l'objet du recours en annulation qu'il institue.

Dès lors qu'il résulte du commentaire des articles que l'intention des auteurs du texte est de satisfaire aux critiques de la Cour de justice de l'Union européenne « en réinstaurant un recours de pleine juridiction, à savoir le recours en annulation à l'encontre de la décision d'injonction afin de permettre aux juridictions administratives de pouvoir examiner la légalité de cette dernière »⁵, il y a lieu de viser spécifiquement :

« ... la décision d'injonction visée à l'article 3, paragraphe 3 ... ».

La même observation du Conseil d'Etat vaut au sujet de la première phrase du paragraphe 2.

(2) Sur les personnes admises à exercer le recours

⁴ CJUE, 16 mai 2017, *Berlioz Investment Fund*, aff. C-682/15, point 89, soulignement ajouté.

⁵ Commentaire des articles, doc. parl. n° 7223, p. 4.

Le paragraphe 1^{er} du nouvel article 6 qu'il est proposé d'insérer dans la loi précitée du 25 novembre 2014 prévoit que le recours y institué est ouvert non seulement à « toute personne visée par ladite décision », mais encore à « tout tiers concerné ».

Le Conseil d'État s'est déjà interrogé dans son avis précité du 28 novembre 2017 sur la cohérence de cette disposition en relation avec l'article 4 de la loi précitée du 25 novembre 2014, selon lequel l'autorité fiscale luxembourgeoise doit, sur demande de l'autorité fiscale requérante, interdire au détenteur des renseignements visé par l'injonction ainsi qu'à ses dirigeants et employés de révéler au contribuable concerné ou à des personnes tierces l'existence et le contenu de cette décision. Dès lors que de telles demandes de l'autorité requérante n'ont pas besoin d'être motivées, il est probable qu'elles deviendront la règle et le Conseil d'État ne voit dès lors pas comment des personnes autres que le détenteur de l'information pourraient avoir l'opportunité d'exercer un recours contre une décision dont l'existence leur est cachée.

Le Conseil d'État constate par ailleurs une imprécision terminologique dès lors qu'il n'est pas clair qui est la « personne visée » par la décision d'injonction. L'incertitude vient du fait que le législateur de 2014 avait pris soin de distinguer le « détenteur des renseignements » (Article 3, paragraphes 3 et 4), le « contribuable concerné » (Article 4, paragraphe 1^{er}) et les « personnes tierces » (*ibid.*), distinction qui n'est pas maintenue au paragraphe 1^{er} de l'article 6 en projet, qui ouvre le recours à « toute personne visée par ladite décision ».

Il n'est par ailleurs pas clair quels sont les critères à mettre en œuvre pour déterminer si un tiers est « concerné » par la décision (autres que ceux qui conditionnent la recevabilité de tout recours devant le juge administratif, qu'il serait superfétatoire d'évoquer à nouveau dans ce texte de loi en projet).

Au vu de l'insécurité juridique qui résulte de l'imprécision des termes utilisés, le Conseil d'État doit **s'opposer formellement** au texte en projet.

(3) Quant à l'accès du juge à la demande de renseignements

Le Conseil d'Etat constate que concernant l'accès aux informations contenues dans la demande de renseignements, le projet de loi suit la voie tracée par l'arrêt Berlioz en prévoyant que seul le juge aura accès à la demande de renseignements tout en réservant la possibilité d'une communication de certains éléments au détenteur d'informations sur décision du juge. Le dispositif est cependant problématique en ce qu'il n'est pas clair si l'accès du juge « à la demande d'échange de renseignements » inclut un accès à une éventuelle demande de « complément d'information » de l'administration luxembourgeoise sur le fondement du paragraphe 2 de l'article 3 de la loi précitée du 25 novembre 2014 et aux compléments d'information éventuellement reçus à la suite. L'accès à ces informations s'impose pour pleinement respecter le droit à un recours effectif posé par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La deuxième phrase du paragraphe 1^{er} doit donc être complétée afin de permettre au juge d'avoir accès, sous les mêmes conditions de confidentialité, à l'éventuel complément d'information prévu à l'article 3, paragraphe 2, de la loi précitée du 25 novembre 2014 s'il a été sollicité par l'administration fiscale luxembourgeoise. En effet, afin de contrôler l'appréciation portée par cette administration, le juge doit disposer de tous les éléments de fait et de droit pris en compte par l'administration lorsqu'elle a pris sa décision. Cela vaut *a fortiori* si un tel complément d'information a été sollicité, puisque ces informations complémentaires peuvent avoir influencé l'administration lors de son appréciation du caractère vraisemblablement pertinent des informations demandées. L'exigence que le juge doit avoir accès aux informations complémentaires figure expressément au point 92 de l'arrêt Berlioz. Aussi, le Conseil d'État demande-t-il, sous peine **d'opposition formelle** pour non-respect de la Charte des droits

fondamentaux de l'Union européenne, de compléter la phrase sous examen en insérant les mots « ainsi que, le cas échéant, aux demandes de complément d'information et aux compléments d'information délivrés par l'État requérant » entre les mots « renseignements » et « afin ».

Le projet de loi restreint par ailleurs l'accès du juge à la demande de renseignements à la seule finalité « d'exclure l'absence manifeste de pertinence vraisemblable des renseignements demandés ». Cependant, aux termes de l'arrêt *Berlioz*, « l'effectivité du contrôle juridictionnel garanti par l'article 47 de la Charte exige que la motivation fournie par l'autorité requérante mette le juge national en mesure d'exercer le contrôle de la légalité de la demande d'informations »⁶. Or le contrôle de la légalité de la décision de l'administration fiscale luxembourgeoise ne se limite pas à la question de pertinence vraisemblable des renseignements demandés. Le juge luxembourgeois doit également pouvoir accéder à la demande de renseignements au moment où il se prononce sur l'appréciation portée par l'administration luxembourgeoise sur la validité formelle de cette demande. Le Conseil d'État demande donc, sous peine **d'opposition formelle** pour non-respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'omission de la précision que le juge administratif a accès à la demande de renseignements uniquement « afin d'exclure l'absence manifeste de pertinence vraisemblable des renseignements demandés ».

Les deux oppositions formelles qui précèdent pourraient être levées si les dispositions sous examen étaient modifiées comme suit :

« Par dérogation à l'article 3, paragraphe 4, le tribunal a accès à la demande d'échange de renseignements ainsi que, le cas échéant, aux demandes de complément d'information et aux compléments d'information délivrés par l'État requérant. »

(4) Quant aux informations à fournir au détenteur des renseignements dans le cadre du recours

Le Conseil d'État rappelle que la loi du 25 novembre 2014 pose, au paragraphe 4 de l'article 3, le principe que « demande d'échange de renseignements ne peut pas être divulguée ».

Le texte en projet prévoit une communication au détenteur des renseignements de l'identité du contribuable concerné et de la finalité fiscale des renseignements demandés dans le contexte du mémoire en réponse de la partie étatique. Le Conseil d'État s'interroge sur l'effectivité d'un recours que le détenteur des renseignements doit d'abord exercer à l'aveugle avant de se faire communiquer des renseignements sur lesquels il ne peut, en raison de la limitation du nombre de mémoires, plus prendre position. Le respect des droits de la défense ne pourra alors être garanti que si le président du tribunal autorise le requérant à déposer un mémoire supplémentaire, ce qui met à néant l'objectif d'accélération de la procédure que les auteurs du projet poursuivent par ailleurs. La limitation du nombre de mémoires ne peut être mise en œuvre de manière effective que si la décision d'injonction contient déjà l'énoncé de l'identité du contribuable concerné et de la finalité fiscale des renseignements demandés⁷.

Le dispositif est complété par une disposition aux termes de laquelle « le tribunal peut ordonner la communication des éléments d'information complémentaires, tout en tenant dûment compte de la confidentialité éventuelle de certains de ces éléments ». Cette phrase est frappée d'une ambiguïté, découlant, d'une part, de l'absence de définition des « éléments complémentaires » qui sont visés et, d'autre part, de l'imprécision du terme « communication ». La lecture du point 100 de l'arrêt *Berlioz*, qui est renseigné au

⁶ CJUE, 16 mai 2017, *Berlioz Investment Fund*, aff. C-682/15, point 84.

⁷ Avis de la Cour administrative du 29 octobre 2009, doc. parl. n° 6072¹, p. 5.

commentaire des articles comme source d'inspiration du texte, permet de comprendre qu'il s'agit « des éléments d'information complémentaires au sens visé au point 92 » de l'arrêt, c'est-à-dire des compléments d'information que l'administration aura obtenus de l'administration fiscale requérante, en sus de la demande d'échange de renseignements proprement dite. Comme les auteurs ont cependant omis de décrire le mécanisme de « communication » à mettre en œuvre, et notamment de clarifier si les « éléments » à communiquer sont les documents comme tels ou les informations y contenues, le texte en projet est source d'insécurité juridique et le Conseil d'État doit s'y **opposer formellement**.

Le Conseil d'État propose de lever cette opposition formelle en donnant à la troisième phrase de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 6 une teneur étroitement inspirée de l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire :

« Pour préserver les droits de la défense du requérant, le tribunal peut ordonner que la substance des informations contenues dans la demande d'échange de renseignements ainsi que, le cas échéant, dans les compléments d'information délivrés par l'État requérant lui soit communiquée, pour autant que ces informations soient pertinentes aux fins de l'examen du recours et en veillant à ce que cette communication se fasse d'une manière qui tient compte de la confidentialité nécessaire. »

Cette approche est également dictée par un souci de cohérence alors que le Conseil d'État se trouve actuellement saisi d'un projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant réglementation de la procédure devant les juridictions administratives (doc. parl. n°7252B) qui vise à intégrer un mécanisme similaire aux règles de procédure de droit commun applicables devant les juridictions administratives.

(5) Sur la portée du recours en réformation

Le Conseil d'Etat constate que le second alinéa du paragraphe 1^{er} maintient la possibilité de former un recours en réformation contre l'amende fiscale que l'administration luxembourgeoise peut infliger au détenteur de renseignements qui ne donne pas suite à une injonction.

S'il est effectivement indispensable de prévoir un recours en réformation contre une décision administrative infligeant une sanction, le Conseil d'État s'interroge sur la portée de ce recours en réformation. Dès lors que le texte en projet institue un recours distinct contre la décision d'injonction, le juge saisi d'un recours en réformation contre l'amende administrative imposée sur le fondement de l'article 5 ne pourra plus, *a priori*, contrôler la légalité de la décision d'injonction contre laquelle soit aucun recours n'aura été exercé soit le recours aura été déclaré non fondé.

(6) Quant à la procédure

Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi prévoit de soumettre le recours qu'il institue à une série d'aménagements de procédure, à savoir :

- un délai de recours réduit à un mois (contre trois mois en droit commun) ;
- la réduction du délai dont dispose l'administration pour fournir son mémoire en réponse en première instance également à un mois (contre trois mois en droit commun) ;
- la réduction, en première instance comme en appel, du nombre de mémoires à une écriture pour chacune des parties (contre deux en droit commun), sauf décision du président de la chambre du tribunal administratif appelée à connaître de l'affaire ou du président de la Cour administrative d'ordonner la production de mémoires complémentaires (dont le nombre n'est alors pas limité) ;
- la réduction du délai d'appel à quinze jours (contre quarante jours en droit commun) ;

- l'obligation, pour le tribunal comme pour la Cour administrative, de statuer dans le délai d'un mois à compter du dernier mémoire.

La majeure partie de ces adaptations, destinées à permettre une accélération des procédures, ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État. La loi précitée du 31 mars 2010 et celle du 25 novembre 2014 qu'il s'agit de modifier comportaient déjà des dérogations similaires par rapport à la procédure contentieuse de droit commun.

Le Conseil d'État doit cependant demander aux auteurs de lever, sous peine **d'opposition formelle**, l'incohérence, source d'insécurité juridique, qui apparaît entre la première phrase du paragraphe 2 nouveau qu'il est proposé d'insérer à l'article 6 et le paragraphe 3 de l'article 3. Ces dispositions prévoient, respectivement, que les recours prévus au paragraphe 1^{er} doivent être formés dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision au détenteur des renseignements (article 6, paragraphe 2, nouveau) et que la notification de l'injonction au détenteur des informations vaut aussi notification à l'égard des personnes y visées (article 3, paragraphe 3, inchangé). Or, à défaut d'effet de la notification prévue par l'article 3 à l'égard des « tiers concernés », le point de départ du délai d'un mois est impossible à déterminer en ce qui concerne ces mêmes « tiers concernés ».

Le Conseil d'État donne cependant à considérer que l'obligation de statuer dans un délai d'un mois risque de confronter le tribunal administratif et la Cour administrative à des difficultés d'organisation considérables, en particulier pendant la période des vacances judiciaires. Il serait éventuellement préférable, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de prévoir une suspension des délais de procédure, y compris celui accordé aux juridictions pour statuer, entre le 16 juillet et le 15 septembre à l'instar, par exemple, de ce qui est prévu à l'article 35, paragraphe 2, de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

Quant au point de départ des différents délais de procédure, le Conseil d'État constate que ceux-ci doivent courir « à partir du dépôt de la requête/du mémoire » en première instance et « à dater de la signification de la requête d'appel/du mémoire en réponse » en instance d'appel, sans que cette différence de régime soit expliquée. Il n'est pas clair si les auteurs du texte entendent déroger à la règle de droit commun selon laquelle le dépôt d'une requête ou d'un mémoire auprès de la juridiction vaut signification à l'État ou exiger une signification par voie d'huissier des mémoires devant la Cour administrative, là où le droit commun admet un dépôt au greffe et une notification entre avocats. Le Conseil d'État demande donc aux auteurs de faire courir l'ensemble des délais :

« ... à partir de la signification, ou du dépôt au greffe lorsque celui-ci vaut signification. »

Selon le Conseil d'État, la précision que le mémoire en réponse doit être fourni dans le délai d'un mois en instance d'appel est par ailleurs superfétatoire puisque ce délai correspond au délai de droit commun pour l'instance d'appel.

Le Conseil d'État donne encore à considérer que le délai dans lequel les juridictions doivent statuer pourrait ne jamais commencer à courir si la partie défenderesse à l'instance ne dépose pas de mémoire. Cette difficulté avait déjà été relevée la Cour administrative⁸ et par le Conseil d'État⁹ lors de l'examen du projet de loi n° 6072 et avait conduit le législateur à compléter l'article 6 de la loi du 31 mars 2010 par la formule « ... ou de l'expiration du délai pour le dépôt du mémoire en réponse ». Il y a lieu de compléter la disposition sous examen par une précision similaire.

⁸ Avis de la Cour administrative du 29 octobre 2009, doc. parl. n° 6072¹, p. 5.

⁹ Avis complémentaire du Conseil d'État du 2 février 2010, doc. parl. n° 6072⁶, p. 13.

Selon le Conseil d'Etat, la phrase liminaire de l'article sous examen est à rédiger comme suit :

« L'article 6 de la même loi est remplacé comme suit : ... ».

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Partant, le texte à remplacer se lira :

« Art. 6. (1) Contre la décision visée à l'article 3 [...] ».

L'amendement gouvernemental 2 répond aux critiques soulevées par le Conseil d'Etat.

Afin de donner suite à la troisième opposition formelle du Conseil d'État visant une imprécision terminologique dans la mesure où il n'est pas clair qui est la personne visée par la décision d'injonction, à l'article 4, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 25 novembre 2014, le terme « contribuable concerné » est remplacé par celui de « personne visée » afin de l'aligner avec les dispositions de l'article 3, paragraphe 3 et de l'article 6, paragraphe 1^{er}. Le terme « personne tierce » est maintenu alors qu'il ne coïncide pas nécessairement avec le terme « tiers concerné » mentionné à l'article 3, paragraphe 3 et à l'article 6, paragraphe 1^{er}. Le terme « tiers concerné » englobe la notion d'« intérêt légitime personnel » dont le tiers peut justifier afin d'introduire un recours sur base de l'article 6 de la loi précitée du 25 novembre 2014. Cette terminologie correspond à celle retenue par l'ancienne loi abrogée du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande, suite à l'avis de la Cour administrative du 29 octobre 2009 relatif au projet de loi n° 6072. Le tiers concerné est une personne qui n'est pas nécessairement visée par la décision d'injonction, donc qui n'est pas une personne faisant l'objet de la procédure fiscale en cause, mais qui justifie néanmoins d'un intérêt personnel, légitime, direct et actuel pour introduire un recours en annulation contre la décision d'injonction.

L'article 2 du projet de loi est dès lors remplacé par la disposition suivante :

« **Art. 2.** L'article 4, paragraphe 1^{er} de la même loi est modifié comme suit:

« (1) Si l'autorité compétente de l'État requérant exige que la personne visée par la demande d'échange de renseignements n'en soit pas informée, l'administration fiscale compétente interdit au détenteur des renseignements ainsi qu'à ses dirigeants et employés de révéler à la personne visée ou à des personnes tierces l'existence et le contenu de la décision d'injonction. » ».

Article 3 nouveau

L'amendement gouvernemental 3 répond aux critiques soulevées par le Conseil d'Etat en introduisant un nouvel article 3.

Le Conseil d'État observe que l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} du nouvel article 6 qu'il est proposé d'insérer dans la loi précitée du 25 novembre 2014 prévoit que le recours en annulation est ouvert contre « la décision visée à l'article 3 ». Il estime que l'article 3 ainsi visé est composé de cinq paragraphes, au fil desquels il est fait mention de quatre actes de l'administration susceptibles d'être qualifiés de décision. La formulation proposée est susceptible de causer une hésitation sur le point de savoir laquelle des décisions administratives dont il est question à l'article 3 est celle qui peut faire l'objet du recours en annulation qu'il institue.

Il convient de reprendre la proposition de modification du Conseil d'État et de viser spécifiquement « (...) la décision d'injonction visée à l'article 3, paragraphe 3 (...) » à la première phrase du paragraphe 1^{er} et du paragraphe 2 de l'article 6.

La quatrième opposition formelle du Conseil d'État consiste en ce que le projet de loi n'indique pas clairement si l'accès du juge « à la demande d'échange de renseignements » inclut un accès à une éventuelle demande de « complément d'information » de l'administration luxembourgeoise sur le fondement du paragraphe 2 de l'article 3 de la loi précitée du 25 novembre 2014 et aux compléments d'information éventuellement reçus à la suite.

Le Conseil d'État demande encore, sous peine d'opposition formelle (cinquième opposition) pour non-respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'omission de la précision que le juge administratif a accès à la demande de renseignements uniquement « afin d'exclure l'absence manifeste de pertinence vraisemblable des renseignements demandés ».

Il convient de reprendre la proposition de modification du Conseil d'État et de remplacer la deuxième phrase de l'article 6, paragraphe 1^{er} comme suit « Par dérogation à l'article 3, paragraphe 4, le tribunal a accès à la demande d'échange de renseignements ainsi que, le cas échéant, aux demandes de complément d'information et aux compléments d'information délivrés par l'État requérant. ».

Le Conseil d'État est d'avis que les auteurs ont omis de décrire le mécanisme de « communication » à mettre en œuvre, et notamment de clarifier si les « éléments » à communiquer sont les documents comme tels ou les informations y contenues et s'oppose formellement au texte. Il y a lieu de reprendre la proposition du Conseil d'État en donnant à la troisième phrase de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 6 une teneur étroitement inspirée de l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire : « Pour préserver les droits de la défense du requérant, le tribunal peut ordonner que la substance des informations contenues dans la demande d'échange de renseignements ainsi que, le cas échéant, dans les compléments d'information délivrés par l'État requérant lui soit communiquée, pour autant que ces informations soient pertinentes aux fins de l'examen du recours et en veillant à ce que cette communication se fasse d'une manière qui tient compte de la confidentialité nécessaire. ».

Il convient de reprendre la proposition de modification du Conseil d'État.

Quant au point de départ des différents délais de procédure, le Conseil d'État constate que ceux-ci doivent courir « à partir du dépôt de la requête/du mémoire » en première instance et « à dater de la signification de la requête d'appel/du mémoire en réponse » en instance d'appel, sans que cette différence de régime soit expliquée. Il n'est pas clair si les auteurs du texte entendent déroger à la règle de droit commun selon laquelle le dépôt d'une requête ou d'un mémoire auprès de la juridiction vaut signification à l'État ou exiger une signification par voie d'huissier des mémoires devant la Cour administrative, là où le droit commun admet un dépôt au greffe et une notification entre avocats. Le Conseil d'État demande donc aux auteurs de faire courir l'ensemble des délais : « (...) à partir de la signification, ou du dépôt au greffe lorsque celui-ci vaut signification. ».

Il convient de préciser à l'article 6, paragraphe 2 de la loi précitée du 25 novembre 2014 que le dépôt d'une requête ou d'un mémoire au greffe vaut signification à l'État ou par l'État.

Le Conseil d'État donne encore à considérer que le délai dans lequel les juridictions doivent statuer pourrait ne jamais commencer à courir si la partie défenderesse à l'instance ne dépose pas de mémoire. Cette difficulté avait déjà été relevée par la Cour administrative et

par le Conseil d'État lors de l'examen du projet de loi n° 6072 et avait conduit le législateur à compléter l'article 6 de la loi du 31 mars 2010 par la formule « (...) *ou de l'expiration du délai pour le dépôt du mémoire en réponse* ».

Il convient dès lors de préciser que le tribunal administratif et la Cour administrative statuent dans le mois à dater de la signification du mémoire en réponse ou du dernier mémoire supplémentaire et qu'à défaut de signification du mémoire en réponse ou des mémoires supplémentaires dans les délais prévus, ils statuent dans le mois de l'expiration du délai d'un mois pour la signification du mémoire en réponse ou des mémoires supplémentaires.

Pour ces motifs, il est inséré un nouvel article 3, libellé comme suit :

« **Art. 3.** L'article 6 de la même loi est remplacé comme suit :

« **Art. 6.** (1) Contre la décision d'injonction visée à l'article 3, paragraphe 3, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif à toute personne visée par ladite décision ainsi qu'à tout tiers concerné. Par dérogation à l'article 3, paragraphe 4, le tribunal a accès à la demande d'échange de renseignements ainsi que, le cas échéant, aux demandes de complément d'information et aux compléments d'information délivrés par l'État requérant. Les éléments y contenus et relatifs à l'identité du contribuable concerné et à la finalité fiscale des renseignements demandés sont séparément énoncés dans le mémoire en réponse à déposer par la partie étatique. Pour préserver les droits de la défense du requérant, le tribunal peut ordonner que la substance des informations contenues dans la demande d'échange de renseignements ainsi que, le cas échéant, dans les compléments d'information délivrés par l'État requérant lui soit communiquée, pour autant que ces informations soient pertinentes aux fins de l'examen du recours et en veillant à ce que cette communication se fasse d'une manière qui tient compte de la confidentialité nécessaire.

Contre la décision visée à l'article 5, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif au détenteur des renseignements.

(2) Le recours contre la décision d'injonction visée à l'article 3, paragraphe 3 et la décision visée à l'article 5 doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision au détenteur des renseignements demandés. Le recours a un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive d'instance. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai d'un mois à dater de la signification de la requête introductive. Le dépôt de la requête ou du mémoire au greffe du tribunal vaut signification à l'État ou par l'État. Toutefois, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le président de la chambre appelée à connaître de l'affaire peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires dans le délai d'un mois. Le tribunal administratif statue dans le mois à dater de la signification du mémoire en réponse ou du dernier mémoire supplémentaire. À défaut de signification du mémoire en réponse ou des mémoires supplémentaires dans les délais prévus, il statue dans le mois de l'expiration du délai d'un mois pour la signification du mémoire en réponse ou des mémoires supplémentaires.

Les décisions du tribunal administratif peuvent être frappées d'appel devant la Cour administrative. L'appel doit être interjeté dans le délai de 15 jours à partir de la notification du jugement par les soins du greffe. Il est sursis à l'exécution des jugements pendant le délai et l'instance d'appel. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel introductive. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai d'un mois à dater de la signification de la requête d'appel. Le dépôt de la requête ou du mémoire au greffe de la Cour vaut signification à l'État ou par l'État. Toutefois, dans l'intérêt

de l'instruction de l'affaire, le magistrat présidant la juridiction d'appel peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires dans le délai d'un mois. La Cour administrative statue dans le mois à dater de la signification du mémoire en réponse ou du dernier mémoire supplémentaire. À défaut de signification du mémoire en réponse ou des mémoires supplémentaires dans les délais prévus, il statue dans le mois de l'expiration du délai d'un mois pour la signification du mémoire en réponse ou des mémoires supplémentaires. ».

Echange de vues :

- Tout comme il l'avait déjà fait lors de la première présentation du présent projet de loi au cours de la réunion du 9 janvier 2018, un représentant du groupe parlementaire CSV rappelle que son groupe avait, dans le cadre des travaux relatifs à la loi du 25 novembre 2014, déjà attiré l'attention sur les problèmes que pourrait entraîner l'absence de possibilité de recours en annulation.
- Un représentant du groupe parlementaire CSV regrette qu'aucune juridiction administrative n'ait avisé le présent projet de loi. Il exprime le même regret au sujet de l'absence d'avis de la part du Conseil de l'ordre. Il souhaite dès lors savoir s'il a été demandé à ces institutions d'émettre un avis et dans la négative, si une telle demande pourrait être faite.

La représentante de l'ACD explique que de tels avis n'ont pas été demandés, mais que la cour administrative lui a fait savoir, de manière informelle, qu'elle ne souhaitait pas émettre d'avis à l'égard du présent projet de loi. Elle juge, en effet, que son jugement dans l'affaire Berlioz contient tous les éléments utiles dont peut être déduite sa position. De plus, en relation avec une autre affaire pendante devant la cour administrative, cette dernière a annoncé qu'elle comptait poser des questions préjudicielles supplémentaires relatives à l'échange d'informations sur demande en matière fiscale à la Cour de justice de l'UE.

- Le même représentant du groupe parlementaire CSV revient à une remarque du Conseil d'Etat s'interrogeant sur « l'opportunité d'étendre les règles issues de l'application du droit de l'Union européenne à des demandes de renseignements fondées sur des conventions bilatérales conclues avec des pays tiers ».

Le représentant du ministère des Finances indique qu'il est plus rationnel et cohérent de prévoir une procédure unique s'appliquant aussi bien aux demandes de renseignements provenant d'Etats membres que de pays tiers. Il précise que la *loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande* porte sur l'ensemble des échanges de renseignements (donc ceux avec les Etats membres et ceux avec les pays tiers). Il précise que l'article 26 des conventions de non-double imposition prévoit uniquement l'échange d'informations sans fournir de précisions quant à la procédure applicable. Il conclut que ces échanges devront donc également suivre la présente procédure.

- Le même représentant du groupe parlementaire CSV revient à une remarque du Conseil d'Etat qui donne à considérer que l'obligation de statuer dans un délai d'un mois risque de confronter le tribunal administratif et la Cour administrative à des difficultés d'organisation considérables, en particulier pendant la période des vacances judiciaires. Un autre représentant du groupe parlementaire CSV est d'avis que les délais impartis sont trop courts et plaide en faveur de leur rallongement. Un représentant du groupe parlementaire LSAP partage les mêmes craintes.

En réponse à cette crainte, il est précisé qu'il est nécessaire d'avoir un délai plus court par rapport à ceux régissant le droit commun. En effet, un délai court s'impose en raison des délais endéans desquels les administrations fiscales sont tenues d'exécuter une demande de renseignement. Les délais d'un mois, s'appliquant à la possibilité d'introduire un recours, d'une part, et à l'élaboration d'un mémoire en réponse, d'autre part, semblent suffisants, puisque les vérifications à effectuer dans ces délais seront limitées au constat d'une éventuelle absence manifeste de pertinence vraisemblable.

Le contrôle de la régularité formelle d'une demande de renseignement porte sur le contenu de cette demande (vérification si elle est complète). La vérification de l'absence manifeste de pertinence vraisemblable répond à la question de savoir si, à première vue, la demande relève du bon sens au vu de la personne concernée et de la finalité fiscale présentée par l'autorité fiscale étrangère (pas de réexamen au fond).

Un représentant de l'ACD explique que les équipes de l'ACD en charge de l'examen des demandes de renseignements ont été renforcées en vue du respect des délais existants.

- Il est précisé que la réintroduction du recours en annulation à laquelle il est procédé par le biais du présent projet de loi ne remet pas en cause la conformité de la législation luxembourgeoise par rapport aux standards de l'OCDE. D'autres pays prévoient également un tel recours. Il est cependant impératif que les délais endéans lesquels un tel recours doit être évacué soient clairs et courts.
- En réponse à une question, la représentante de l'ACD explique que depuis l'« arrêt Berlioz », un certain nombre de recours ont été introduits auprès des juridictions administratives. En raison de l'absence de cadre et de procédures, différents types de recours ont été déposés. Dans les cas où une amende a été prononcée, les recours sont formés à l'encontre de cette amende, mais d'autres recours vont directement à l'encontre de la décision d'injonction en l'absence d'une amende. De tels recours ont été considérés comme recevables en première instance, mais les juridictions administratives ne se sont pas encore prononcées définitivement. La représentante de l'ACD précise que l'arrêt Berlioz vise les cas où une sanction a été prononcée et ne couvre donc pas l'hypothèse d'un recours direct contre la décision d'injonction.
- Un membre du groupe parlementaire LSAP souhaite savoir si les jurisprudences à venir (suite à différents recours) risquent d'impacter le contenu du présent projet de loi et donc nécessiter une nouvelle adaptation de la loi.

Un représentant de l'ACD est d'avis que la procédure mise en place par le présent projet de loi est conforme aux standards OCDE, ce qui devrait être confirmé dans le prochain « peer review ». Il exprime son incertitude quant à l'impact des futures jurisprudences portant sur la question de la « pertinence vraisemblable » sur les procédures et la législation à l'avenir.

4. 7450 **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2019** **- Désignation d'un rapporteur**

M. André Bauler est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

5. Divers

Les membres du groupe parlementaire CSV souhaiteraient que le ministre des Finances présente, au cours d'une réunion de la Commission des Finances et du Budget, un bilan intermédiaire sur l'échange d'informations en général (suite au premier rapport de la Commission européenne publié fin décembre 2018 à ce sujet).

Luxembourg, le 29 janvier 2019

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
André Bauler