



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 09 janvier 2023

Ordre du jour :

8029

Projet de loi relative à l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées par les Opérateurs de Plateforme et portant modification :

1° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises et portant modification de

- la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
- la loi générale des impôts (« Abgabenordnung »);
- la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes;
- la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines;
- la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ;

2° de la loi du 21 juillet 2012 portant transposition de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures ;

3° de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;

4° de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) ;

5° de la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays ;

6° de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration ;

7° de la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts ;

en vue de transposer la directive 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal

- Rapporteur : Monsieur Guy Arendt

- Examen de l'avis du Conseil d'État

- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

*

Présents : M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant M. Max Hahn, M. François Benoy, M. Yves Cruchten, M. Marc Goergen remplaçant M. Sven Clement, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Dan Kersch, M. Claude Lamberty remplaçant M. Guy Arendt, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

M. Carlo Fassbinder, directeur de la « Fiscalité » (Ministère des Finances)
M. Sven Ahnen, Mme Caroline Peffer, de l'Administration des Contributions directes (ACD)

M. Pitt Sietzen, du groupe parlementaire DP

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

Excusés : M. Guy Arendt, M. Sven Clement, M. Max Hahn, M. Dan Kersch

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

La Commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat et du projet de lettre d'amendements parlementaires qui leur a été transmis par email le 7 janvier 2023.

Article 1^{er}

Cet article renvoie aux définitions de l'annexe, section I. Les termes en majuscule, employés aux articles 2 à 11 et à l'annexe du projet de loi, correspondent à une définition spécifique et précise.

Le Conseil d'État donne à considérer que les définitions sont à regrouper en un seul article, placé au début du dispositif, tel que cela est de coutume. Il est vrai qu'une partie des dispositions concernant le nouveau régime de déclaration figurent à la nouvelle annexe V de la directive 2011/16/UE. Le Conseil d'État considère qu'il aurait été plus judicieux, pour assurer l'intelligibilité du régime dans son ensemble, que les dispositions les plus importantes fassent l'objet d'articles et ne soient pas renvoyées à l'annexe. Le Conseil d'État demande que les définitions de la section I de l'annexe soient reprises dans un article 1^{er}.

En ce qui concerne le contenu des définitions, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'annexe de la loi.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la demande du Conseil d'Etat en raison des nombreuses références contenues dans le texte qu'il s'agirait d'adapter, tout comme il est considéré préférable de garder le parallélisme avec la structure et le texte de la directive.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'État donne à considérer que les définitions sont à énoncer par ordre alphabétique et à regrouper en un seul article, placé au début du dispositif, ayant la teneur suivante :

« **Art. 1^{er}**. Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° « Accord éligible en vigueur entre autorités compétentes » : ... ;

2° « ... » : ... ;
3° « ... » : ... ;
[...]. »

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas procéder au regroupement proposé par le Conseil d'Etat.

Article 2

La DAC7 impose une obligation d'enregistrement dans l'Union européenne aux Opérateurs de plateforme d'un État tiers. Cette obligation est remplie lorsqu'ils s'enregistrent auprès d'un seul État membre.

Le Conseil d'Etat signale qu'il convient d'écrire « annexe, section I, point A 4), lettre a) » et « annexe, section I, point A 4), lettre b) ».

La Commission des Finances et du Budget procède à cette modification en cinq endroits de l'article 2.

La Commission des Finances et du Budget décide par ailleurs d'amender l'article 2, paragraphe 4 (**amendement parlementaire 1^{er}**). En vertu de l'annexe XVI du règlement d'exécution (UE) 2015/2378 de la Commission du 15 décembre 2015 établissant les modalités d'application de certaines dispositions de la directive 2011/16/UE du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant le règlement d'exécution (UE) no 1156/2012, tel que modifié par le règlement d'exécution (UE) 2022/1467 de la Commission du 5 septembre 2022, l'Administration des contributions directes doit en effet communiquer un certain nombre d'informations relatives aux Opérateurs de Plateforme exclus à travers le registre central, prévu à l'article 6, paragraphe 5 du projet de loi. Il est proposé de prévoir la collecte de certaines de ces informations lors de l'enregistrement de l'Opérateur de Plateforme conformément à l'article 2.

Article 3

Cet article prévoit les mesures de notification par l'ACD au registre central, mis en place par la Commission européenne. Ces mesures visent uniquement les Opérateurs de Plateforme d'un État tiers qui se sont enregistrés au Grand-Duché de Luxembourg ainsi que les Opérateurs de Plateforme exclus.

Le Conseil d'Etat indique qu'au paragraphe 5, lettre c), il convient de supprimer le terme « l' » en trop.

La Commission des Finances et du Budget procède à la rectification correspondante.

Article 4

Cet article impose aux Opérateurs de Plateforme déclarant d'accomplir les procédures de diligence raisonnable ainsi que de remplir les obligations de déclaration telles que déterminées à l'annexe, section II et III.

En vertu du paragraphe 3, les informations que l'Opérateur de Plateforme doit communiquer à l'ACD sont définies dans l'annexe, section II, point B.

Le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 3, il convient d'écrire « annexe, section II, points B 1) à B 4). »

La Commission des Finances et du Budget procède à cette modification.

Article 5

Afin d'assurer la mise en œuvre effective et le respect des procédures de diligence raisonnable et des obligations de déclaration telle que prévu à l'annexe, section IV, point B, de la DAC7, cet article impose aux Opérateurs de Plateforme la tenue d'un registre des informations recueillies pendant dix ans suivant la période de déclaration ainsi que la mise en place de procédures, contrôles, politiques et systèmes informatiques nécessaires à cet effet.

Le Conseil d'Etat constate que l'article 5 transpose l'annexe V, section IV, point B, de la directive 2011/16/UE, introduit par la directive DAC7, et impose aux opérateurs de plateformes déclarant la tenue et la conservation « des registres des démarches entreprises et de toute information utilisée en vue d'assurer l'exécution des procédures de diligence raisonnable et des obligations de déclaration ». Le Conseil d'État constate que contrairement à la disposition européenne qu'il transpose et à l'article 4, paragraphe 1^{er}, du projet de loi, l'article 5 n'effectue pas un renvoi vers les sections pertinentes de l'annexe où ces obligations et procédures sont définies. En outre, l'annexe V, section IV, point B 1), de la directive 2011/16/UE¹ précise une période minimale de conservation de 5 ans que la disposition sous avis n'impose pas.

Le Conseil d'État demande, par conséquent, **sous peine d'opposition formelle** pour transposition incorrecte de la directive DAC7, de reformuler l'article 5, seconde phrase, comme suit :

« [...] Ils sont tenus de conserver des registres des démarches entreprises et de toute information utilisée en vue d'assurer l'exécution des procédures de diligence raisonnable et des obligations de déclaration énoncées à l'annexe, sections II et III, pour une période minimale de cinq ans et maximale de dix ans à l'issue de la Période de déclaration sur laquelle ils portent. [...] »

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas reprendre le libellé suggéré par le Conseil d'Etat (**amendement parlementaire 2**), car la formulation proposée par le Conseil d'Etat, correspondant certes au libellé exact de la directive, amène à une certaine insécurité juridique quant à l'étendue des obligations des opérateurs de plateforme en matière de durée de conservation des registres des démarches entreprises. En effet, la formulation du texte de la directive (« pour une période minimale de cinq ans et maximale de dix ans ») aboutit en fin de compte à permettre à l'opérateur de plateforme de choisir lui-même la durée de conservation des démarches entreprises en matière de procédures de diligence raisonnable. Ainsi, dans une interprétation stricte de la formulation proposée, un opérateur de plateforme qui déciderait de conserver ses registres pendant sept ans serait conforme à la durée minimale de cinq ans ainsi qu'à la période maximale de dix ans. Or, la même remarque vaut pour toute autre durée de conservation se situant entre cinq et dix ans. La formulation proposée par le Conseil d'Etat semble également problématique alors qu'elle aboutirait à une incohérence de la durée de conservation des registres des démarches en matière de diligence raisonnable avec l'article 7, paragraphe 5, du projet de loi qui précise que les pouvoirs d'investigation de l'Administration des contributions directes se prescrivent par dix ans. Enfin, il semble qu'un certain nombre de projets de transposition dans d'autres

¹ « [...]1) Les États membres prennent les mesures nécessaires pour exiger des Opérateurs de Plateformes déclarants qu'ils tiennent des registres des démarches entreprises et de toute information utilisée en vue d'assurer l'exécution des procédures de diligence raisonnable et des obligations de déclaration décrites aux sections II et III. Ces registres restent disponibles suffisamment longtemps et, en tout état de cause, pour une période minimale de 5 ans et maximale de 10 ans à l'issue de la Période de déclaration sur laquelle ils portent [...] »

Etats-membres de l'UE aient compris la formulation de l'annexe V, section IV, point B 1) de la directive comme permettant aux Etats-membres d'imposer aux opérateurs de plateforme une durée uniforme de conservation des registres de dix ans.

En revanche, la Commission des Finances et du Budget décide d'insérer la référence précise à « l'annexe, sections II et III » à l'article 5, seconde phrase, tel que cela est proposé par le Conseil d'Etat.

Article 6

Cet article énonce les modalités de communication des informations devant faire l'objet de l'échange automatique, par l'ACD vers les autorités compétentes de l'État membre duquel le Vendeur à déclarer est résident.

Selon le Conseil d'Etat, au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase liminaire et lettres h) et j), il convient d'écrire « annexe, section II, points D 1) et D 2) ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre a).

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications proposées par le Conseil d'Etat – sauf à la dernière, qui ne semble pas appropriée.

Article 7

Au paragraphe 2, le Conseil d'État note que le renvoi général aux « mêmes pouvoirs d'investigation que ceux mis en œuvre dans le cadre des procédures d'imposition » est semblable au procédé de législation par référence à un texte existant « moyennant les adaptations nécessaires » ou encore « mutatis mutandis », du fait qu'il contraint le lecteur à trouver lui-même les aspects des dispositions qui doivent être adaptées pour qu'elles soient comprises correctement. Le Conseil d'État estime qu'il n'y a pas lieu de recourir à un tel type de procédé². Bien que sa formulation soit reprise de dispositions légales similaires en la matière, le Conseil d'État demande que la disposition sous avis précise davantage les dispositions, pouvoirs et procédures applicables aux contrôles du respect des obligations qui incombent aux opérateurs de plateformes en vertu de la loi en projet.

Afin de préciser en ce sens l'article 7, paragraphe 2, du projet de loi, le Conseil d'État propose de le rédiger de la manière suivante :

« (2) Les paragraphes 170 à 173 et 175 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») s'appliquent. »

Par le biais de l'**amendement parlementaire 3**, la Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat en le complétant de la manière suivante :

« (2) Les paragraphes 170 à 173, 175 **et 202** de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») s'appliquent. ».

En effet, la Commission des Finances et du Budget estime que l'astreinte visée au paragraphe 202 de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») pourrait également s'avérer un mécanisme utile pour contrôler et renforcer le respect des obligations incombant aux opérateurs de plateformes.

² Avis du Conseil d'État, (n° CE 60.001) du 27 avril 2021, sur le projet de loi relative à la concurrence et portant: 1° organisation de l'Autorité nationale de concurrence ; 2° modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat [...],(doc.parl. n° 7479 8), p.21.

Article 8

Cet article détermine les sanctions applicables en cas de non-respect des obligations incombant aux Opérateurs de Plateforme en vertu du présent projet de loi.

Le Conseil d'Etat signale qu'il faut ajouter un point après le numéro d'article.

La Commission des Finances et du Budget rajoute le point manquant.

Ad paragraphes 1^{er} et 2

Le Conseil d'Etat constate que les deux premiers paragraphes prévoient une amende forfaitaire de 5 000 euros pour les cas où

- l'opérateur de plateforme ne satisfait pas à l'obligation d'enregistrement ou de notification prévue à l'article 2, paragraphe 6, avant le 31 décembre 2023 pour les opérateurs existants et au plus tard le jour du début de leur activité pour les opérateurs qui débiteront leur activité après de 31 décembre 2023 ;
- l'opérateur de plateforme transmet des informations incomplètes ou incorrectes par rapport à la liste prévue à l'article 2, paragraphe 4 ;
- l'opérateur de plateforme omet de mettre à jour les informations le concernant dans le délai d'un mois à partir de la modification, prévu à l'article 2, paragraphe 5 ;
- l'opérateur de plateforme ne transmet pas sa déclaration annuelle avant le 31 janvier suivant la période de déclaration concernée, conformément à l'article 4, paragraphe 4.

Le Conseil d'État relève que les deux paragraphes commencent par l'expression « sans préjudice de ». Cette expression signifie que la règle qui va suivre n'a pas d'incidence sur l'application des autres règles auxquelles il est fait référence et qui ne sont pas écartées du fait de l'énonciation de la nouvelle règle³. Le Conseil d'État comprend que l'utilisation de cette locution, dans le contexte de la disposition sous avis, vise à permettre le cumul des sanctions prévues aux paragraphes 1^{er} à 3 de l'article sous revue. Le Conseil d'État estime dès lors qu'elle est superflue.

Le Conseil d'État suggère par ailleurs que les violations soient libellées de manière plus directe et explicite.

Le Conseil d'État propose par conséquent de reformuler les paragraphes sous avis comme suit :

« (1) ~~Sans préjudice des paragraphes 2 et 3, un~~ **Peut encourir une amende forfaitaire de 5 000 euros** l'Opérateur de Plateforme ~~peut encourir une amende d'un montant forfaitaire de 5 000 euros, lorsqu'il~~ **qui ne s'enregistre pas ou ne notifie pas son choix dans le délai légal prévu à l'article 2, paragraphe 6, ou qui omet d'informer l'administration de toute modification dans le délai légal prévu à l'article 2, paragraphe 5.**

Peut encourir la même amende l'Opérateur de Plateforme qui transmet ~~lorsque~~ ~~des informations renseignées sont~~ incomplètes ou incorrectes en vertu de l'article 2, paragraphe 4. ~~n'ont pas été mises à jour ou ont été mises à jour tardivement en vertu de l'article 2, paragraphes 4 et 5.~~

³ Avis du Conseil d'État, (n° CE 60.531) du 16 novembre 2021, sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS, (doc.parl. n° 7767⁴), p.29.

~~(2) Sans préjudice du paragraphe 3, un Opérateur de Plateforme qui ne déclare pas les informations relatives à la période de déclaration peut encourir une amende d'un montant forfaitaire de 5 000 euros, lorsqu'il ne communique pas d'informations dans le délai légal prévu à l'article 4, paragraphe 4. »~~

Par le biais de l'**amendement parlementaire 4**, la Commission des Finances et du Budget décide de reprendre les libellés proposés par le Conseil d'Etat tout en y maintenant l'expression « sans préjudice de » en début des paragraphes. Le maintien de cette locution est considéré comme utile afin d'éviter tout débat en ce qui concerne l'interaction entre les amendes visées aux paragraphes 1^{er}, 2 et 3.

Ad paragraphe 3

Le Conseil d'Etat constate que la disposition sous avis prévoit une amende d'un maximum de 250 000 euros « lorsqu'il s'avère, à la suite d'un contrôle, qu'[un Opérateur de Plateforme] n'a pas respecté les obligations qui lui incombent en vertu de la présente loi ». Sont exclues les violations visées aux paragraphes 1^{er} et 2 de l'article sous revue.

Dans son avis du 16 novembre 2021⁴ sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS, le Conseil d'Etat avait considéré que « [l]es sanctions administratives sont soumises par la Cour constitutionnelle aux principes découlant de l'article 14 de la Constitution, à savoir le principe de la légalité des peines et le principe de la spécification de l'incrimination. En ce qui concerne plus particulièrement la spécification de l'incrimination, les comportements qui seront sanctionnés doivent être formulés avec un degré de précision suffisant pour permettre à la personne concernée de cerner les actes qui l'exposeront à des poursuites et, le cas échéant, à des sanctions. »

Le Conseil d'Etat relève que la disposition sous avis n'est pas formulée avec le degré de précision requis et demande, **sous peine d'opposition formelle** pour violation de l'article 14 de la Constitution, qu'alternativement, ou bien les obligations dont les violations sont susceptibles d'encourir la sanction prévue au paragraphe 3 sous avis soient explicitement énoncées, à l'instar de l'article 15 de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration, ou bien il soit opéré un renvoi vers les dispositions énonçant les obligations concernées, à la condition que les renvois opérés visent effectivement des obligations précises à charge des opérateurs et dont le manquement peut leur être reproché⁵.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives aux paragraphes 1^{er} et 2, et propose que le paragraphe 3 sous avis soit libellé de manière plus directe et explicite.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 5**, la Commission des Finances et du Budget tient compte de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'Etat en insérant un renvoi précis aux obligations de diligence raisonnable et de déclaration, telles que visées à l'article 4, paragraphe 1^{er}. Ainsi, un Opérateur de Plateforme qui ne respecte pas les obligations de diligence raisonnable telles que visées à l'annexe, section II, ainsi que les obligations de déclaration telles que visées à l'annexe, section III, peut tomber dans le champ d'application de l'article 8, paragraphe 3. Le non-respect du délai légal de déclaration visé à l'article 4,

⁴ Avis du Conseil d'Etat n°60.531 du 16 novembre 2021 portant sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS (doc. parl. n° 7767⁴), p.25.

⁵ Avis complémentaire du Conseil d'Etat, n°52.789 du 12 octobre 2021, sur le projet de loi relatif aux contrôles officiels des produits agricoles (doc.parl. n° 7273⁸). p. 8.

paragraphe 4, n'est pas sanctionné sur base de l'article 8, paragraphe 3, mais sur base de l'article 8, paragraphe 2.

Le Conseil d'Etat constate que la présente disposition transpose l'annexe V, section IV), point F. 7 nouveau, de la directive 2011/16/UE précitée, introduit par la directive DAC7, et prévoit que l'Administration des contributions directes révoque automatiquement l'enregistrement de l'opérateur de plateforme déclarant qui ne satisfait pas à l'obligation de déclaration prévue à l'article 4, paragraphes 3 et 4. Il est prévu que cette révocation intervienne après deux rappels. La disposition sous avis enserme cette révocation dans un délai imprécis. Elle prévoit en effet que la révocation intervient « au plus tard après l'expiration d'un délai de 90 jours, mais pas avant l'expiration d'un délai de 30 jours après le deuxième rappel ».

Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit de sanctionner l'opérateur de plateforme qui, malgré l'amende prévue au paragraphe 2 en cas de manquement au délai de déclaration, persiste à ne pas déclarer les informations sur les vendeurs.

Il n'est toutefois pas précisé si ce délai débute à l'échéance du délai légal de déclaration ou à partir de la première sommation adressée par l'Administration des contributions directes. En outre, le libellé proposé pourrait conduire à une situation inextricable dans l'hypothèse où la seconde sommation interviendrait après le soixantième jour du délai total. Dans cette situation, la révocation ne pourrait plus intervenir puisque le délai de 30 jours ne serait pas respecté.

Le Conseil d'État tient à souligner que la liberté de commerce relève, en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, des matières que la Constitution réserve à la loi. Le Conseil d'État rappelle⁶ que les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le pouvoir législatif, ce qui signifie que celui-ci ne peut pas se dessaisir de ces matières et en charger une autorité réglementaire ou administrative. La Cour constitutionnelle en déduit d'ailleurs que, dans ces matières, les éléments essentiels doivent figurer au niveau de la loi. En l'espèce, les différents délais dont dispose l'Administration des contributions directes pour révoquer l'enregistrement de l'opérateur de plateforme ne sont pas déterminés en suffisance. Le Conseil d'État estime en outre que la disposition sous avis est d'une imprécision telle qu'elle est contraire au principe de sécurité juridique et risque ainsi d'exposer l'opérateur de plateforme à l'arbitraire administratif⁷. Pour toutes ces raisons, il doit dès lors **s'opposer formellement** à l'article 8, paragraphe 5, du projet de loi.

Afin de répondre aux observations et à l'opposition formelle qui précèdent, l'article 8, paragraphe 5, pourrait être reformulé comme suit :

« (5) Lorsqu'un Opérateur de Plateforme déclarant au sens de l'annexe, section I, point A.4), lettre b), ne satisfait pas à l'obligation de déclaration **dans le délai légal prévu à l'article 4, paragraphe 4**, ~~après deux rappels adressés par l'Administration des contributions directes,~~ l'Administration des contributions directes révoque l'enregistrement effectué par l'Opérateur de Plateforme déclarant ~~au plus tard après l'expiration d'un délai de 90 jours, mais pas avant l'expiration d'un délai de 30 jours après le deuxième rappel.~~ **émet deux rappels à 30 jours d'intervalle au moins. Si, à l'échéance d'un délai de 30 jours suivant le second rappel**

⁶ Avis du Conseil d'État, (n° CE 51.258) du 24 mai 2016, sur le projet de loi ayant pour objet 1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation ; 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche ; et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, (doc. parl. n° 6854³), p. 20.

⁷ Avis du Conseil d'État, n° 60.418 du 22 juin 2021, sur le projet de loi relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (doc. parl. n° 7701²), p.5.

et au plus tard à l'expiration d'un délai de 90 jours après le premier rappel, l'Opérateur de Plateforme ne satisfait toujours pas à l'obligation de déclaration, l'Administration des contributions directes révoque son enregistrement. »

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

Le Conseil d'Etat constate que le paragraphe 6 prévoit une sanction spécifique pour l'opérateur de plateforme déclarant qui n'est ni résident fiscal d'un État membre, ni constitué ou géré dans un État membre, ni ne possède un établissement stable dans un État membre, mais qui facilite l'exercice d'une activité concernée par le régime de déclaration. Lorsqu'un tel opérateur ne satisfait pas à l'obligation d'enregistrement dans l'Union européenne ou voit son enregistrement révoqué, l'Administration des contributions directes « peut, en dernier recours, demander que l'Opérateur de Plateforme déclarant soit empêché d'exercer ses activités au Grand-Duché de Luxembourg ». La disposition transpose sur ce point l'annexe V, section IV, point F. 6), alinéa 2 nouveau, de la directive 2011/16/UE qui dispose que « [l]es États membres s'efforcent également de coordonner leurs actions visant à faire respecter la législation, y compris, en dernier recours, en empêchant l'Opérateur de Plateforme déclarant de pouvoir exercer ses activités au sein de l'Union ».

La disposition sous avis ne précise pas à qui l'Administration des contributions directes doit demander qu'il soit interdit à l'opérateur de prester ses services au Grand-Duché. Il n'est pas non plus précisé quelle forme prendra la décision concernée.

Il apparaît dès lors que le dispositif envisagé n'est pas abouti. Il est d'une imprécision telle qu'il est contraire au principe de sécurité juridique et, pour le surplus, contraire à l'article 14 de la Constitution⁸, étant donné qu'il vise une sanction administrative. Le Conseil d'Etat demande par conséquent, **sous peine d'opposition formelle** pour ces mêmes motifs, que la procédure aboutissant à une interdiction d'activité soit clairement définie.

La Commission des Finances et du Budget signale la difficulté que représente la demande du Conseil d'Etat. En effet, l'annexe V, section IV, point F.6) de la directive prévoit à cet égard que les « Etats membres s'efforcent également de coordonner leurs actions visant à faire respecter la législation, y compris, en dernier ressort, en empêchant l'Opérateur de Plateforme déclarant de pouvoir exercer ses activités au sein de l'Union ». Cette disposition de la directive ne contient en tant que telle aucune obligation de résultat précise à charge des Etats-membres, mais se limite à inviter les Etats membres à « coordonner leurs actions » visant à faire respecter la législation. Or, le texte de la directive reste entièrement silencieux sur le type de mesures qu'une autorité nationale pourrait le cas échéant être amenée à prendre au titre de l'annexe V, section IV, point F.6). Compte tenu du fait que cette disposition vise uniquement les opérateurs de plateforme n'ayant pas de résidence fiscale au sein de l'UE, et que des sanctions de nature « classique » ne sont dès lors pas concevables à leur égard, la question se pose comment un tel opérateur de plateforme pourrait concrètement être sanctionné et empêché d'« exercer ses activités au sein de l'Union » en raison de l'absence de portée extraterritoriale de la loi luxembourgeoise. Des projets de loi en cours d'instance dans d'autres Etats membres semblent soit reprendre en substance la formulation initiale de l'article 8, paragraphe 6, soit ne pas mettre en place de procédure spécifique et détaillée pour empêcher « l'Opérateur de Plateforme déclarant de pouvoir exercer ses activités au sein de l'Union ». Dès lors, à moins d'une proposition concrète de la part du Conseil d'Etat comment une telle procédure pourrait concrètement

⁸ Avis du Conseil d'Etat, n°60.346 du 22 juin 2021, sur le projet de loi modifiant : 1° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ; 2° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement, (doc.parl. n°7659¹⁰), p.10.

être articulée en pratique, la Commission des Finances et du Budget propose de supprimer l'article 8, paragraphe 6, du projet de loi. (**amendement parlementaire 6**)

Le paragraphe suivant est renuméroté

Article 9

Selon le Conseil d'Etat, il convient d'écrire « loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 (« Steueranpassungsgesetz ») » et « loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ». Cette observation vaut également pour l'article 14, points 12° et 13°.

La Commission des Finances et du Budget procède à l'ensemble de ces modifications.

Article 10

Cet article dispose que les informations déclarées par les Opérateurs de Plateforme à communiquer aux autres États membres ou reçues de la part d'un autre État membre doivent être traitées de manière confidentielle et ne peuvent être utilisées qu'à des fins spécifiques.

Le Conseil d'Etat constate que la présente disposition transpose l'article 25 de la directive 2011/16/UE, tel que reformulé par l'article 1^{er}, point 18, de la directive DAC7, détermine les conditions dans lesquelles les informations concernées seront traitées par l'Administration des contributions directes et reprend les principes applicables en la matière et dérivant du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) tout en en précisant les contours.

Le Conseil d'État note que l'opérateur de plateforme doit informer les vendeurs de la contrepartie qu'il déclare au titre de leur activité. Le Conseil d'État donne à considérer qu'il serait utile de prévoir un délai dans lequel ces informations doivent être fournies et que ce délai devrait, pour avoir un effet utile, échoir avant les dates auxquelles les vendeurs doivent déclarer leurs revenus des années précédentes.

La disposition sous avis n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

La Commission des Finances et du Budget décide de proposer un amendement à l'égard du paragraphe 2, afin de tenir compte de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données, adopté le 2 décembre 2022, qui en son point 42 considère que l'Administration des contributions directes devrait être qualifiée de responsable séparé du traitement et non pas conjoint par rapport aux opérateurs de plateforme (**amendement parlementaire 7**).

Le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 5, il convient de faire suivre les termes « paragraphes 1^{er} à 4 » d'une virgule.

La Commission des Finances et du Budget rajoute la virgule en question.

Article 14

Afin d'introduire en droit national les mesures prévues par la DAC7 et visant à renforcer la coopération administrative existante entre le Grand-Duché de Luxembourg et les autres États membres dans le domaine fiscal, cet article propose de modifier et de compléter les

dispositions correspondantes de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (ci-après « loi de 2013 »).

Au point 13°, à l'article 13*bis*, paragraphe 4, le Conseil d'État signale que lorsqu'une phrase contient une énumération d'éléments sous forme de liste, il faut veiller à ce que chaque élément soit coordonné et directement rattaché à la phrase introductive. En l'occurrence, le Conseil d'État estime que la structuration du dispositif sous forme d'énumération ne se justifie pas et suggère de formuler des alinéas entiers constitués de phrases entières.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre cette recommandation.

Numéros 16 et 17

Au point 17°, à l'article 20, paragraphe 3, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, « article 17, paragraphes 2 et 3, », « article 22, paragraphe 2, » et article 26, paragraphe 2, ».

La Commission des Finances et du Budget rajoute les virgules manquantes.

Article 15

Dans un souci de cohérence avec les dispositions prévues en matière d'échange des informations déclarées par les Opérateurs de Plateforme et relatives à la confidentialité et à la protection des données à caractère personnel (v. article 10 du projet de loi), il est proposé de mettre à jour et de compléter les dispositions légales similaires existantes en matière d'échange des informations relatives aux comptes financiers, des déclarations pays par pays et des dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

Afin de tenir compte de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données, adopté le 2 décembre 2022, qui en son point 42 considère que l'Administration des contributions directes devrait être qualifiée de responsable séparé du traitement et non pas conjoint par rapport aux Institutions financières déclarantes luxembourgeoises et aux intermédiaires, la Commission des Finances et du Budget adopte les **amendements parlementaires 8 et 9** concernant l'article 15, paragraphes 1^{er} et 3.

L'amendement à l'égard de l'article 15, paragraphe 1^{er}, numéro 2, du projet de loi vise à tenir compte de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données du 2 décembre 2022 qui en son point 42 considère que l'Administration des contributions directes devrait être qualifiée de responsable séparé du traitement et non pas conjoint par rapport aux Institutions financières déclarantes luxembourgeoises.

L'amendement relatif à la modification de l'article 3, paragraphe 2, de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration vise à adapter le cadre légal à l'arrêt du 8 décembre 2022 de la Cour de Justice de l'UE dans l'affaire C-694/20. Dans cet arrêt, la Cour de Justice a conclu que l'article 8 *bis ter*, paragraphe 5, de la directive 2011/16 modifiée est invalide au regard de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux, en ce que son application par les États membres a pour effet d'imposer à l'avocat agissant en tant qu'intermédiaire, au sens de l'article 3, point 21, de cette directive, lorsque celui-ci est dispensé de l'obligation de déclaration, prévue au paragraphe 1^{er} de l'article 8 *bis ter* de ladite directive, en raison du secret professionnel auquel il est tenu, de notifier sans retard à tout autre intermédiaire qui n'est pas son client les obligations de déclaration qui lui incombent en vertu du paragraphe 6 dudit article 8 *bis ter*.

Dans la mesure où l'invalidité partielle de la directive 2011/16 telle que modifiée par la directive (UE) 2018/822 du Conseil, rejaillit également sur l'article 3, paragraphe 2, de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration qui a transposé en droit luxembourgeois la disposition déclarée invalide au regard de la Charte des droits fondamentaux dans l'affaire préjudicielle précitée, il est considéré comme opportun et nécessaire d'adapter le cadre législatif en la matière. Dans la mesure où l'article 3, paragraphe 2, de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration ne s'applique pas uniquement à la profession d'avocat, mais aussi aux intermédiaires soumis à l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable et à l'article 28, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit, l'article 3, paragraphe 2, de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration est modifié en conséquence, compte tenu également des remarques formulées par le Conseil d'Etat dans le cadre de son avis relatif au projet de loi n°7465.

L'amendement à l'égard de l'article 14, paragraphe 2, de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration vise à tenir compte de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données du 2 décembre 2022 qui en son point 42 considère que l'Administration des contributions directes devrait être qualifiée de responsable séparé du traitement et non pas conjoint par rapport aux intermédiaires.

Selon le Conseil d'Etat, au paragraphe 1^{er}, points 1°, 2° et 3°, phrases liminaires, il convient de faire suivre respectivement les termes « paragraphe 2 », « paragraphe 3° » et « paragraphe 4 », d'une virgule.

La Commission des Finances et du Budget rajoute les virgules manquantes.

Article 16

Selon le Conseil d'Etat, à l'article 8, paragraphe 1^{er bis}, alinéa 2, il convient de reproduire l'intitulé de citation exact de l'acte en question, en écrivant « loi modifiée 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 ».

La Commission des Finances et du Budget reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Chapitre 9

Le Conseil d'Etat indique que le chapitre est à intituler « Dispositions finales ».

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

Selon le Conseil d'Etat, l'ordre des articles 17 et 18 est à inverser, car l'article relatif à l'introduction d'un intitulé de citation doit précéder les dispositions relatives à la mise en vigueur de l'acte en projet sous examen.

La Commission des Finances et du Budget procède à l'inversion proposée par le Conseil d'Etat.

Article 17 (article 18 initial)

Selon le Conseil d'Etat, l'article relatif à l'introduction d'un intitulé de citation est à libeller de la manière suivante :

« **Art. X.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] relative [...] ». »

La date relative à l'acte en devra être insérée à l'endroit pertinent une fois que celle-ci est connue.

La Commission des Finances et du Budget reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Article 18 (article 17 initial)

Le projet de loi est censé entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023, à l'exception des dispositions modificatives de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal concernant le contrôle conjoint qui devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

Selon le Conseil d'Etat, le présent article est à reformuler tout en adaptant les références en fonction de l'observation générale relative à la présentation des dispositions modificatives :

« **Art. X.** La présente loi entre en vigueur au 1^{er} janvier 2023, à l'exception de [l'article 14, point 13°], qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2024. »

Afin d'éviter une entrée en vigueur rétroactive, la Commission des Finances et du Budget propose que l'entrée en vigueur se fasse le premier jour du mois qui suit la publication de la loi dans le Journal Officiel (**amendement parlementaire 10**). Eu égard à la définition de la notion de « Période de déclaration » contenue dans le projet de loi, ainsi que compte tenu de l'article 6, paragraphe 3, il reste sous-entendu que les Opérateurs de Plateforme seront tenus de communiquer à l'Administration des contributions directes les informations relatives aux Activités concernées ayant eu lieu à partir du début de la première Période de déclaration, à savoir le 1^{er} janvier 2023.

*

Les amendements parlementaires sont adoptés à l'unanimité.

Luxembourg, le 9 janvier 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact