

N° 6072⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI

portant

1. approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume du Bahreïn tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ainsi que de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 6 mai 2009;
2. approbation de la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République d'Arménie tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et du Protocole, ainsi que de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 23 juin 2009;
3. approbation de la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de l'Etat du Qatar tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et du Protocole, ainsi que de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 3 juillet 2009;
4. approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Principauté de Monaco tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ainsi que de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 27 juillet 2009;
5. approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Principauté de Liechtenstein tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ainsi que de l'échange de lettres y relatif, signés à Vaduz, le 26 août 2009;
6. approbation du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 20 mai 2009, modifiant la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 3 avril 1996;
7. approbation du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à La Haye, le 29 mai 2009, modifiant la Conven-

- tion entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à La Haye, le 8 mai 1968;
8. approbation de l'Avenant et de l'échange de lettres y relatif, signés à Paris, le 3 juin 2009, à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la France tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Paris, le 1er avril 1958, modifiée par un Avenant signé à Paris, le 8 septembre 1970 et par un Avenant signé à Luxembourg, le 24 novembre 2006;
 9. approbation du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 4 juin 2009, modifiant la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement du Royaume de Danemark tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 17 novembre 1980;
 10. approbation de l'Avenant et de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 1er juillet 2009, en vue de modifier la Convention entre le Luxembourg et la Finlande tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 1er mars 1982;
 11. approbation du Troisième Avenant et de l'échange de lettres y relatif, signés à Londres, le 2 juillet 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Londres, le 24 mai 1967;
 12. approbation du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à Bruxelles, le 7 juillet 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République d'Autriche tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 18 octobre 1962;
 13. approbation du Protocole et de l'échange de lettres y relatif signés à Bruxelles, le 7 juillet 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Norvège tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, le Protocole final et le Protocole additionnel y relatifs, signés à Oslo, le 6 mai 1983;
 14. approbation de l'Avenant et de l'échange de lettres y relatif, signés à Bruxelles, le 16 juillet 2009, à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique

en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et le Protocole final y relatif, signés à Luxembourg, le 17 septembre 1970, tels que modifiés par l'Avenant, signé à Bruxelles, le 11 décembre 2002;

15. approbation de l'Avenant, signé à Berne, le 25 août 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Confédération Suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Berne, le 21 janvier 1993;
16. approbation du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 28 août 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République d'Islande tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 4 octobre 1999;
17. approbation du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 30 septembre 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République de Turquie tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et du Protocole y relatif, signés à Ankara, le 9 juin 2003 et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande;
18. approbation du Protocole, signé à Luxembourg, le 7 octobre 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et les Etats-Unis Mexicains tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 7 février 2001;
19. approbation du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à Bruxelles, le 10 novembre 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume d'Espagne tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et à prévenir la fraude et l'évasion fiscales, signée à Madrid, le 3 juin 1986;
20. approbation du Protocole, signé à Luxembourg, le 11 décembre 2009, modifiant la Convention du 23 août 1958 entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République Fédérale d'Allemagne tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et en matière d'impôt commercial et d'impôt foncier et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT (2.2.2010)

En date du 7 octobre 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a fait parvenir au Conseil d'Etat pour avis le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi que le texte des différentes conventions à approuver.

Par dépêche du 13 novembre 2009, l'avis de la Cour administrative du 29 octobre 2009 sur le projet de loi a été communiqué au Conseil d'Etat. L'avis de la Commission nationale pour la protection des données du 20 novembre 2009 lui a été transmis par dépêche du 30 novembre 2009. Par dépêche du 6 janvier 2010, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics du 16 décembre 2009 lui a encore été adressé.

Un premier avis du Conseil d'Etat, émis en date du 24 novembre 2009, a porté sur l'approbation des 17 accords internationaux alors en cause.

Par dépêche du 14 décembre 2009, le Conseil d'Etat a été saisi d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique. Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire.

Aussi le présent avis a-t-il trait à l'examen des amendements mentionnés ci-avant ainsi que des articles 2 à 8 du projet de loi en vedette, relatifs à la procédure applicable en matière d'échange de renseignements fiscaux sur demande, ainsi que sur les amendements gouvernementaux susmentionnés.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi élargit l'échange de renseignements entre les administrations fiscales de certains pays avec lesquels le Luxembourg a conclu une convention fiscale ou un avenant nouveaux. Les articles 2 à 7 du projet créent une procédure spécifique pour gérer le dialogue entre le contribuable et les administrations fiscales dans le cadre de cet échange de renseignements. Le projet de loi élargit les pouvoirs dont disposent les administrations fiscales pour collecter des informations sur un contribuable, en autorisant les administrations fiscales luxembourgeoises à collecter des informations en rapport avec le contribuable auprès de tout détenteur de l'information et en obligeant celui-ci à documenter les administrations fiscales de notre pays. Le cadre tracé par les nouvelles conventions fiscales est plus large que les procédures régissant actuellement le dialogue entre le contribuable et les trois administrations fiscales de notre pays. Le projet de loi ne déroge toutefois ni à l'article 178*bis* de la loi générale des impôts ni au règlement grand-ducal du 24 mars 1989 précisant le secret bancaire en matière fiscale et délimitant le droit d'investigation des administrations fiscales. Conformément au projet de loi, une demande de renseignements reçue d'une autorité compétente étrangère engagera à l'avenir les administrations fiscales luxembourgeoises à recueillir des renseignements auprès de tiers détenteurs, y compris auprès d'établissements financiers au sens des textes précités. Les renseignements ainsi obtenus ne pourront toutefois être utilisés que pour les besoins de l'échange de renseignements organisé par la loi en projet. La nouvelle procédure a en effet un caractère d'exception soumise à une interprétation restrictive, et l'information ainsi collectée ne peut être utilisée pour les besoins de l'imposition du contribuable au Luxembourg que dans la mesure où l'administration fiscale luxembourgeoise compétente aurait pu accéder à cette même information en suivant les procédures normalement applicables lors de l'imposition des contribuables.

L'échange de renseignements au sens du projet de loi est à analyser par rapport aux procédures applicables en droit luxembourgeois, qui engagent les administrations fiscales à collecter les renseignements requis pour l'imposition d'abord auprès du contribuable et qui soumettent le dossier fiscal du contribuable au secret fiscal. La loi en projet autorise les administrations fiscales à collecter des renseignements tant auprès du contribuable qu'auprès de tiers, et notamment auprès d'établissements financiers. Les renseignements ainsi obtenus peuvent être communiqués à des administrations fiscales étrangères, non soumises au secret fiscal luxembourgeois. Le Conseil d'Etat voudrait notamment analyser cette procédure à l'aune des règles de procédure inscrites dans la loi générale des impôts (Abgabenordnung in der Fassung vom 22. Mai 1931), applicable à l'Administration des contributions directes qui était jusqu'ici la seule administration fiscale pratiquant des échanges d'informations sur

base des traités fiscaux. La loi générale des impôts traite également de certaines situations où l'administration est autorisée à recueillir des renseignements auprès de tierces personnes dans le cadre de l'imposition du contribuable. Ainsi que la Cour administrative l'a rappelé récemment¹, la loi générale des impôts comporte un régime de procédures en matière d'impôts directs qui est considéré comme „réglementation exhaustive et respectueuse des droits du contribuable“ (cf. projet de loi réglant la procédure administrative non contentieuse, doc. parl. *No 2209*, p. 5), qualification qui a motivé le législateur à exclure la „matière des contributions directes“ auxquelles s'applique la loi générale des impôts du champ d'application de la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse.

Il semble utile d'ébaucher la pratique administrative actuelle, avant d'analyser la procédure prévue au projet de loi en distinguant les quatre hypothèses suivantes.

Première hypothèse

La demande de renseignements de l'autre Etat porte sur des questions à caractère général ou des renseignements publics.

Exemples: existence au Luxembourg d'un contribuable résident ou de l'établissement stable d'un contribuable non résident, identité d'un contribuable, publications au registre de commerce et des sociétés ou au Mémorial C.

Dans cette hypothèse, l'administration fiscale peut transmettre l'information sans informer le contribuable.

Deuxième hypothèse

L'information requise fait partie du dossier du contribuable.

Dans cette hypothèse, il convient de distinguer deux cas:

- si le contribuable a été informé par l'administration que l'information transmise par le contribuable à l'administration dans le cadre de l'imposition pourrait ultérieurement être communiquée à une administration fiscale étrangère dans le cadre d'un échange de renseignements, alors l'administration peut transmettre cette information sans informer le contribuable, et
- si le contribuable n'a pas été informé par l'administration que l'information transmise par le contribuable pourrait être communiquée à une administration fiscale étrangère dans le cadre d'un échange de renseignements, alors l'administration ne transmet pas cette information sans informer le contribuable et lui donner l'occasion de s'opposer éventuellement à une transmission.

Le projet de loi ne traite pas de cette hypothèse.

Troisième hypothèse

L'information requise fait partie du dossier fiscal d'un autre contribuable.

Dans cette hypothèse, l'administration informe, suivant les circonstances du dossier, soit le contribuable lui-même, soit l'autre contribuable, soit les deux contribuables, afin que le ou les contribuables intéressés puissent faire valoir leurs droits.

Le projet de loi ne traite pas de cette hypothèse.

Quatrième hypothèse

L'administration fiscale s'adresse au détenteur de l'information afin d'obtenir les renseignements faisant l'objet de la requête. Le détenteur peut être soit le contribuable (voir hypothèse 2 ci-avant), soit un tiers. Si le détenteur de l'information est une tierce personne, l'administration peut demander des informations à cette personne en suivant les règles de procédure inscrites aux articles 204 à 210 de la loi générale des impôts.

Le projet de loi traite uniquement de la quatrième hypothèse. Le Conseil d'Etat limitera donc ses observations à cette quatrième hypothèse.

*

¹ Cour administrative, arrêt du 14 juillet 2009, appel formé par ALTER S.A. contre un jugement du tribunal administratif du 28 janvier 2009 (No 24695 du rôle).

Les articles 2 à 7 du projet de loi créent une procédure spécifique pour l'échange de renseignements basé sur les traités fiscaux et les avenants faisant l'objet du présent projet de loi. Cette procédure s'ajoute aux procédures existantes, prévues notamment par

- la loi générale des impôts (Abgabenordnung);
- le règlement grand-ducal du 15 mars 1979 concernant l'assistance administrative internationale en matière d'impôts directs;
- la loi du 27 avril 2006 transposant, entre autres, la directive 2004/56/CE du Conseil du 21 avril 2004 concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs;
- le règlement (CE) No 1798/2003 concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée.

La coexistence de multiples procédures n'est pas sans ambiguïtés. Ainsi, le Conseil d'Etat se demande quelle procédure sera applicable à l'avenir lorsqu'une administration fiscale d'un Etat membre de l'Union européenne soumet une demande d'entraide administrative dans un dossier touchant à la fois l'impôt sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée et les droits de succession, et que cette administration invoque à l'appui de sa demande une double base de droit, à savoir la nouvelle clause organisant l'échange d'informations dans le cadre de la convention fiscale liant cet Etat au Luxembourg et la directive 2004/56/CE du Conseil du 21 avril 2004 concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs et le règlement (CE) No 1798/2003 précité. La procédure dépendra-t-elle du traité fiscal et les échanges d'informations basés sur les conventions existant avant l'entrée en vigueur du présent projet de loi devraient-ils à l'avenir être traités sur base des procédures existantes, alors que les échanges basés sur les conventions et avenants faisant l'objet du présent projet de loi seraient traités suivant la nouvelle procédure introduite par ce projet de loi? De l'avis du Conseil d'Etat, cette considération gagne encore en importance à la lumière des négociations actuellement en cours au niveau de l'Union européenne au sujet de l'extension de la directive 2004/56/CE du Conseil du 21 avril 2004 sur l'échange de renseignements. Aussi le Conseil d'Etat plaide-t-il pour une approche plus large visant à actualiser et à uniformiser les procédures applicables dans le cadre des différentes lois organisant actuellement l'échange d'informations.

La procédure proposée par le projet de loi traite explicitement d'une seule situation, en l'occurrence celle où les administrations fiscales luxembourgeoises sont saisies d'une demande de renseignements émanant des autorités compétentes d'un autre Etat et demandant aux administrations fiscales luxembourgeoises de transmettre des renseignements conformément aux dispositions inscrites dans les nouveaux traités fiscaux. La procédure proposée ne traite pas de la situation où les administrations fiscales transmettent spontanément des informations aux autorités fiscales d'un autre Etat, ni de la situation où les administrations fiscales luxembourgeoises introduisent une demande de renseignements auprès des autorités compétentes d'un autre Etat. Pourtant, toutes ces hypothèses se rapportent à des situations où il est important de définir clairement les droits et les obligations de l'administration et des contribuables. Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que les textes de loi actuels répondent, sur ce point, au besoin de sécurité juridique en ce qui concerne en particulier les droits des contribuables.

L'échange de renseignements peut impliquer l'intervention soit de l'Administration des contributions directes, soit de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, soit de l'Administration des douanes et accises. Les conventions fiscales définissent systématiquement l'autorité compétente pour l'exécution des conventions dans chacun des pays signataires. Pour le Luxembourg, le traité désigne en général le ministre des Finances ou son délégué comme autorité compétente². Il appartient donc au ministre des Finances d'arrêter des modalités pratiques afin d'organiser un échange efficace et d'assurer une certaine cohérence dans la démarche des trois administrations fiscales intervenant dans l'échange de renseignements.

Le Conseil d'Etat comprend l'urgence du projet sous examen, et il partage l'approche du Gouvernement qui propose de ne pas reporter la mise en vigueur de ces mesures. Il recommande néanmoins au Gouvernement d'élaborer dans les meilleurs délais une procédure uniforme, destinée à concilier le secret fiscal auquel sont tenues les administrations fiscales, le droit des contribuables à

² Par exception à cette règle, la convention fiscale avec la France désigne le directeur de l'Administration des contributions directes comme autorité compétente.

faire valoir leurs droits dans le cadre d'une procédure judiciaire, et l'engagement pris par le Luxembourg de procéder à un échange de renseignements dans le cadre des conventions fiscales.

Pour des raisons d'urgence, le Conseil d'Etat avait dans son premier avis proposé de scinder le projet de loi en deux projets distincts, portant l'un sur l'approbation des conventions bilatérales, l'autre sur la procédure applicable en matière d'échange de renseignements sur demande. Il tient à souligner à cet égard que la scission proposée s'impose encore pour des raisons de bonne technique législative: si une convention à approuver requiert l'introduction d'une nouvelle réglementation, il est en effet indiqué de recourir à deux projets distincts, l'un portant approbation de l'instrument international et le deuxième regroupant les dispositions autonomes qui s'imposent.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

Comme suite à sa proposition de scinder le projet de loi sous avis et compte tenu du premier amendement gouvernemental, il y a lieu de donner l'intitulé suivant au **premier projet de loi**:

„Projet de loi portant approbation

- 1. de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume du Bahreïn tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ainsi que de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 6 mai 2009;*
- 2. de la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République d'Arménie tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et du Protocole, ainsi que de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 23 juin 2009;*
- 3. de la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de l'Etat du Qatar tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et du Protocole, ainsi que de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 3 juillet 2009;*
- 4. de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Principauté de Monaco tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ainsi que de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 27 juillet 2009;*
- 5. de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Principauté de Liechtenstein tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ainsi que de l'échange de lettres y relatif, signés à Vaduz, le 26 août 2009;*
- 6. du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 20 mai 2009, modifiant la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 3 avril 1996;*
- 7. du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à La Haye, le 29 mai 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à La Haye, le 8 mai 1968;*
- 8. de l'Avenant et de l'échange de lettres y relatif, signés à Paris, le 3 juin 2009, à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la France tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Paris, le 1er avril 1958, modifiée par un Avenant signé à Paris, le 8 septembre 1970 et par un Avenant signé à Luxembourg, le 24 novembre 2006;*
- 9. du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 4 juin 2009, modifiant la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement du Royaume de Danemark tendant à éviter les doubles impositions et à établir*

des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 17 novembre 1980;

10. *de l'Avenant et de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 1er juillet 2009, modifiant la Convention entre le Luxembourg et la Finlande tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 1er mars 1982;*
11. *du Troisième Avenant et de l'échange de lettres y relatif, signés à Londres, le 2 juillet 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Londres, le 24 mai 1967;*
12. *du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à Bruxelles, le 7 juillet 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République d'Autriche tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 18 octobre 1962;*
13. *du Protocole et de l'échange de lettres y relatif signés à Bruxelles, le 7 juillet 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Norvège tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, le Protocole final et le Protocole additionnel y relatifs, signés à Oslo, le 6 mai 1983;*
14. *de l'Avenant et de l'échange de lettres y relatif, signés à Bruxelles, le 16 juillet 2009, à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et le Protocole final y relatif, signés à Luxembourg, le 17 septembre 1970, tels que modifiés par l'Avenant, signé à Bruxelles, le 11 décembre 2002;*
15. *de l'Avenant, signé à Berne, le 25 août 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Confédération Suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Berne, le 21 janvier 1993;*
16. *du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 28 août 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République d'Islande tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 4 octobre 1999;*
17. *du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 30 septembre 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République de Turquie tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et du Protocole y relatif, signés à Ankara, le 9 juin 2003;*
18. *du Protocole, signé à Luxembourg, le 7 octobre 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et les Etats-Unis Mexicains tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 7 février 2001;*
19. *du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à Bruxelles, le 10 novembre 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume d'Espagne tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et à prévenir la fraude et l'évasion fiscales, signée à Madrid, le 3 juin 1986;*
20. *du Protocole, signé à Luxembourg, le 11 décembre 2009, modifiant la Convention du 23 août 1958 entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République Fédérale d'Allemagne tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et d'impôt commercial et d'impôt foncier."*

Article 1er du projet gouvernemental (Article unique du premier projet de loi selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec l'amendement gouvernemental qui a trait à l'approbation des Protocoles qui ont été signés avec les Etats-Unis Mexicains, le Royaume d'Espagne et la République Fédérale d'Allemagne après le dépôt du projet de loi initial.

Le **deuxième projet de loi** portera l'intitulé suivant:

„Projet de loi relative à la procédure applicable en matière d'échange de renseignements dans le cadre de certaines conventions fiscales“.

Article 1er

La procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande à des fins fiscales envisagée par le projet de loi sous avis ne s'appliquera que dans le cadre des renseignements sollicités par les Etats parties aux conventions bilatérales conclues à des fins fiscales que le projet de loi tend à approuver. Si la proposition de scinder le projet de loi sous avis en deux projets distincts était retenue, l'article 1er de la loi en projet devrait circonscrire la portée de la loi à cet objet précis:

„Art. 1er. La présente loi s'applique à l'échange de renseignements à des fins fiscales dans le cadre des conventions fiscales bilatérales suivantes:

- 1. la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume du Bahreïn tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ainsi que l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 6 mai 2009;*
- 2. la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République d'Arménie tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et le Protocole, ainsi que l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 23 juin 2009;*
- 3. la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de l'Etat du Qatar tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et le Protocole, ainsi que l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 3 juillet 2009;*
- 4. la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Principauté de Monaco tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ainsi que l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 27 juillet 2009;*
- 5. la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Principauté de Liechtenstein tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ainsi que l'échange de lettres y relatif, signés à Vaduz, le 26 août 2009;*
- 6. le Protocole et l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 20 mai 2009, modifiant la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 3 avril 1996;*
- 7. le Protocole et l'échange de lettres y relatif, signés à La Haye, le 29 mai 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à La Haye, le 8 mai 1968;*
- 8. l'Avenant et l'échange de lettres y relatif, signés à Paris, le 3 juin 2009, à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la France tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Paris, le 1er avril 1958, modifiée par un Avenant signé à Paris, le 8 septembre 1970 et par un Avenant signé à Luxembourg, le 24 novembre 2006;*
- 9. le Protocole et l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 4 juin 2009, modifiant la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement du Royaume de Danemark tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 17 novembre 1980;*
- 10. l'Avenant et l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 1er juillet 2009, modifiant la Convention entre le Luxembourg et la Finlande tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 1er mars 1982;*

11. *le Troisième Avenant et l'échange de lettres y relatif, signés à Londres, le 2 juillet 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Londres, le 24 mai 1967;*
12. *le Protocole et l'échange de lettres y relatif, signés à Bruxelles, le 7 juillet 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République d'Autriche tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 18 octobre 1962;*
13. *le Protocole et l'échange de lettres y relatif signés à Bruxelles, le 7 juillet 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Norvège tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, le Protocole final et le Protocole additionnel y relatifs, signés à Oslo, le 6 mai 1983;*
14. *l'Avenant et l'échange de lettres y relatif, signés à Bruxelles, le 16 juillet 2009, à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et le Protocole final y relatif, signés à Luxembourg, le 17 septembre 1970, tels que modifiés par l'Avenant, signé à Bruxelles, le 11 décembre 2002;*
15. *l'Avenant, signé à Berne, le 25 août 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Confédération Suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Berne, le 21 janvier 1993;*
16. *le Protocole et l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 28 août 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République d'Islande tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 4 octobre 1999;*
17. *le Protocole et l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 30 septembre 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République de Turquie tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et du Protocole y relatif, signés à Ankara, le 9 juin 2003;*
18. *le Protocole, signé à Luxembourg, le 7 octobre 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et les Etats-Unis Mexicains tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 7 février 2001;*
19. *le Protocole et l'échange de lettres y relatif, signés à Bruxelles, le 10 novembre 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume d'Espagne tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et à prévenir la fraude et l'évasion fiscales, signée à Madrid, le 3 juin 1986;*
20. *le Protocole, signé à Luxembourg, le 11 décembre 2009, modifiant la Convention du 23 août 1958 entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République Fédérale d'Allemagne tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et en matière d'impôt commercial et d'impôt foncier.*

Article 2 (3 selon le Conseil d'Etat)

Aux termes de l'article 2, la demande de renseignements est adressée au seul détenteur de l'information, et seul le détenteur est obligé de fournir les renseignements requis. L'article 2 ne définit pas le „détenteur“. Ce terme peut être interprété dans une acception très large incluant à la fois le contribuable lui-même et les partenaires commerciaux du contribuable. Tel est en particulier le cas des établissements financiers à qui le contribuable a confié des avoirs, ou auprès de qui le contribuable a contracté des dettes. Aux termes de l'article 2, alinéa 2, le tiers détenteur est obligé de fournir les renseignements demandés pour autant qu'il en dispose. Le tiers détenteur n'est pas obligé d'engager des démarches pour obtenir les renseignements demandés, s'il n'en dispose pas au moment de la demande. L'article 2 n'intervient pas dans les relations contractuelles existant entre le tiers détenteur des renseignements et le contribuable concerné par la demande de renseignements. Dans la généralité

des cas, le tiers détenteur informera le contribuable de la demande de renseignements. Dans certains cas, le tiers détenteur peut être obligé contractuellement à une telle information.

Les échanges de lettres annexés aux conventions et aux avenants auxquels la nouvelle procédure devrait s'appliquer prennent soin de préciser que „l'autorité compétente de l'Etat requérant formulera ses demandes de renseignements après avoir utilisé les sources habituelles de renseignements prévues dans sa procédure fiscale“. L'autorité compétente de l'autre Etat doit donc s'adresser d'abord au contribuable directement, vu que l'administration a en principe un dossier sur le contribuable et que ce dernier est en général susceptible de disposer des informations recherchées par l'autorité compétente de l'Etat requérant. La requête adressée par l'administration fiscale luxembourgeoise au détenteur de l'information doit être suffisamment précise afin que celui-ci soit en mesure de vérifier la conformité avec la convention fiscale applicable de la décision de l'administration compétente au Luxembourg par laquelle celle-ci a décidé que la requête répond bien aux exigences définies par la convention, telle qu'interprétée par l'échange de lettres y annexé. Si le détenteur de l'information est une personne autre que le contribuable, l'administration fiscale est autorisée à communiquer la requête au contribuable, sans toutefois être obligée à une telle communication. La même règle s'applique si plusieurs contribuables sont susceptibles d'être concernés par la requête.

Le Conseil d'Etat note que l'article 2 utilise l'expression „les administrations fiscales“ alors que cette expression n'est définie qu'à l'article 3, qui précise la compétence des administrations fiscales. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il d'intervertir les articles 2 et 3.

Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

L'article 3 organise la collecte des renseignements requis dans le cadre d'un échange d'informations de façon décentralisée en ce sens que chaque administration fiscale traite les demandes qui relèvent de sa compétence selon la nature des impôts, droits et taxes. Chaque administration appliquera donc ses procédures propres en collectant les renseignements. Les renseignements requis ne peuvent être collectés que dans le cadre des procédures existantes, en veillant à limiter la charge de travail tant des administrations que des détenteurs de l'information et en évitant un impact négatif sur l'activité normale des intervenants. Le Conseil d'Etat note que les procédures existant actuellement dans les trois administrations fiscales ne sont pas coordonnées, et divergent même sensiblement sur certains points.

Pour les raisons relevées ci-avant, le Conseil d'Etat estime que le dialogue entre l'autorité compétente de l'Etat requérant et l'autorité compétente du Luxembourg devrait être organisé de façon centralisée plutôt qu'au niveau de chacune des trois administrations fiscales. Il recommande que le ministre des Finances assume les fonctions d'autorité compétente telles que prévues dans les conventions fiscales lors de l'organisation de l'échange de renseignements et qu'il délègue ces fonctions envers les trois administrations fiscales suivant des règles qui garantissent la cohérence nécessaire entre les administrations fiscales lors de l'application de la loi en projet.

Article 4

L'article 4 dispose, dans sa dernière phrase, que la notification de la décision au détenteur des renseignements demandés vaut notification à toute autre personne y visée.

L'article 6, paragraphe 1er, confère un droit de recours en annulation „à toute personne visée“ et à tout „tiers intéressé“.

Dans son avis, la Cour administrative considère que „si le titulaire du compte et propriétaire des données n'a pas eu communication effective, et en temps utile, de la décision d'injonction afin de pouvoir introduire, parallèlement au banquier ou seul, mais en tout cas de manière indépendante, une voie de recours, il n'est pas exclu qu'il soit en droit de faire valoir un non-respect de ses droits de la défense du fait de l'absence de notification effective de la décision à son égard“.

Il appert que l'Ordre des avocats, de son côté, est d'avis qu'„il est inadmissible que le contribuable concerné par cette demande d'échange de renseignements ne soit pas directement informé du contenu de la demande“.

Ces considérations posent le problème de la détermination des personnes qui ont un droit de recours, du délai de recours, de la nécessité d'une information par l'administration et du moment de cette information.

Le Conseil d'Etat relève, d'abord, que la procédure mise en œuvre par le projet de loi ne suit pas la logique de la procédure administrative non contentieuse dans la mesure où les personnes visées ou

tiers intéressés ne sont pas impliqués dans le traitement de la demande dont est saisie l'administration luxembourgeoise, mais bénéficient uniquement d'un droit de recours une fois que l'administration a décidé de donner suite à la demande d'entraide. L'administration luxembourgeoise est uniquement en relation avec le détenteur des renseignements auquel il est demandé de les fournir afin de répondre aux obligations internationales du Luxembourg.

De même, le problème ne se pose pas en termes de „propriété ou titularité des renseignements“ mais uniquement en termes de „détention de renseignements“. Le Luxembourg est saisi de la demande d'entraide parce que le détenteur des renseignements relève de sa compétence territoriale. L'identité et le domicile des éventuels „propriétaires“ – si tant est qu'on puisse parler de propriété – de renseignements ne revêtent pas de pertinence.

La consécration d'un recours aux personnes visées et aux tiers intéressés constitue un droit particulier que la loi réserve à ces catégories de personnes. Les modalités d'après lesquelles ces catégories de personnes obtiennent connaissance de la décision de l'administration luxembourgeoise ne concernent pas l'administration; cette question relève au plus des relations contractuelles entre le détenteur des renseignements et son propre client. Quant au tiers intéressé, qui n'est pas nécessairement connu de l'administration, voire du détenteur des renseignements, il doit prouver sa qualité et son intérêt à agir.

La logique du système mis en place pour l'entraide administrative n'est pas foncièrement différente de celle inhérente à la loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire en matière pénale. L'article 8 de ladite loi confère un droit d'action à la personne visée et au tiers concerné justifiant d'un intérêt légitime et personnel sans qu'une information particulière de ces personnes ne soit organisée. Le délai du droit de recours part de la notification de l'acte à la personne auprès de laquelle la mesure ordonnée est exécutée.

Le Conseil d'Etat se doit de relever que la Cour européenne des Droits de l'Homme a rendu les 9 et 23 mars 2000 deux décisions dans des affaires relatives à l'entraide judiciaire telle que pratiquée par le Luxembourg. Le problème dans les deux affaires consistait à ce que la commission rogatoire internationale n'était pas communiquée à la partie mise en cause dans le cadre d'un recours exercé contre l'exécution d'une telle mesure. Les juges de la Cour sont arrivés, de manière unanime, à la conclusion que le fait de ne pas communiquer la commission rogatoire en question aux parties en cause n'est contraire ni à l'article 6, ni à l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales. D'après la Cour, le principe d'égalité d'armes n'était pas rompu du fait que les juges luxembourgeois ont opéré en matière d'entraide judiciaire uniquement un contrôle de la légalité externe de l'ordonnance rendue. La Cour était en effet d'avis que, compte tenu du caractère très limité de son contrôle et de l'absence de toute décision sur le fond, la chambre du conseil n'était pas appelée à trancher une contestation sur un droit de caractère civil dont pouvait être titulaire le tiers concerné.

Les développements juridiques à la base de ces deux décisions trouvent tout naturellement vocation à s'appliquer à la matière faisant l'objet du présent projet de loi. Ainsi d'après l'article sous revue le rôle des administrations fiscales se cantonne à examiner si la demande d'échange de renseignements émanant de l'autorité compétente de l'Etat requérant satisfait aux conditions légales de l'octroi de l'échange de renseignements tel que prévu par les conventions en cause. La décision portant injonction de fournir les renseignements par l'Etat requérant, ne constitue donc pas une décision de fond, ce qui exclut encore l'application de la procédure administrative non contentieuse. Il en va de même *a fortiori* du recours juridictionnel contre une telle décision, qui ne consiste que dans un recours en annulation. Le juge administratif ne dispose en effet d'aucun pouvoir d'appréciation du bien-fondé des motifs à la base de la demande de l'autorité étrangère.

Toutes les questions de fond qui sont à la base de l'entraide administrative et des suites juridictionnelles de celle-ci relèvent exclusivement du droit interne de l'Etat du contribuable.

Article 5

L'article 5 impose une amende administrative au détenteur de renseignements qui n'aurait pas donné suite à la demande de renseignements dans le délai requis. Comme ces amendes sont infligées par chacune des trois administrations fiscales, leur statut est le même que celui des autres amendes administratives infligées par chacune d'entre elles.

Le Conseil d'Etat se demande toutefois s'il ne serait pas plus efficace de conférer à l'administration fiscale compétente le moyen d'assortir l'amende fiscale d'une astreinte dont le montant et les modalités de calcul devraient toutefois être fixés par la loi.

Article 6

Afin de tenir compte de l'hypothèse – certes plus rare, mais déjà rencontrée en pratique – où la partie défenderesse omettrait de déposer un mémoire en réponse devant les juridictions administratives, la Cour administrative, afin de fixer le point de départ du délai imparti à ces juridictions pour rendre leur décision, propose dans son avis d'ajouter aux dernières phrases des paragraphes 1er et 2 de l'article 6 les mots „... ou de l'expiration du délai pour le dépôt du mémoire en réponse“. Le Conseil d'Etat se rallie à cette proposition.

Il rejoint par ailleurs l'analyse de la Cour administrative concernant les dispositions de l'article sous avis qui dérogent à la procédure devant les juridictions administratives en limitant en première instance comme en matière d'appel à un seul exemplaire le nombre des mémoires de chaque partie, en ce comprises la requête introductive et la requête introductive d'appel. Conformément aux articles 7, alinéa 3 et 48 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, le président de la chambre appelée à connaître de l'affaire et le magistrat président la juridiction d'appel devraient, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, avoir la possibilité d'ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires. Ces mémoires supplémentaires devraient être fournis dans le délai indiqué par le juge. Le Conseil d'Etat propose ainsi d'insérer avant la dernière phrase du paragraphe 1er de l'article 6 sous avis le texte suivant: *„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 qu'il détermine.“* et de prévoir cette possibilité également en procédure d'appel par l'insertion avant la dernière phrase du paragraphe 2 du même article 6 la phrase suivante: *„Toutefois, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le magistrat président la juridiction d'appel peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires dans le délai qu'il détermine.“*. Afin d'éviter que la signification du mémoire supplémentaire n'empiète sur le délai d'un mois conféré au juge pour statuer, il faudrait par ailleurs compléter le paragraphe 1er par la phrase suivante: *„Lorsque la production d'un mémoire supplémentaire a été ordonnée, le tribunal statue dans le mois de la signification du mémoire supplémentaire, sinon dans le mois de l'expiration du délai pour le dépôt de ce mémoire.“* et envisager cette hypothèse également en procédure d'appel en complétant le paragraphe 2 de l'article 6 comme suit: *„Lorsque la production d'un mémoire supplémentaire a été ordonnée, la Cour statue dans le mois de la signification du mémoire supplémentaire, sinon dans le mois de l'expiration du délai pour le dépôt de ce mémoire.“*.

Contre les décisions visées à l'article 5 du projet de loi, l'article 6, paragraphe 1er entend conférer au détenteur des renseignements un recours en annulation devant le tribunal administratif. L'article 5 du projet de loi prévoit que lorsque les renseignements demandés ne sont pas fournis endéans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision portant injonction de fournir les renseignements demandés, une amende administrative d'un montant maximum de 250.000 euros peut être infligée au détenteur des renseignements. La Cour administrative, se référant à cet égard à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, relève que les décisions de l'article 5 du projet de loi sous avis „risqueront de relever de la matière pénale au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, étant donné qu'elles ne tendent pas à la réparation pécuniaire du préjudice, mais visent pour l'essentiel à punir pour empêcher la réitération des agissements incriminés, de manière à poursuivre un but à la fois préventif et répressif“. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, citée dans l'avis de la Cour administrative, admet qu'un système d'amendes administratives imposées par l'administration ne se heurte pas à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme pour autant que le contribuable puisse saisir de toute décision prise à son encontre un organe judiciaire de pleine juridiction qui a la „compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi“. Le Conseil d'Etat partage l'analyse de la Cour administrative qui conclut que le recours en annulation prévu par l'article 6, paragraphe 1er, sous avis n'offre pas les garanties de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Sous peine d'opposition formelle, il exige que l'article 6, paragraphe 1er confère contre les décisions prévues à l'article 5 du projet de loi au détenteur des renseignements un „recours en réformation“ devant le tribunal administratif.

Le Conseil d'Etat adhère aux critiques, qui sont d'ailleurs la suite logique des observations précédentes, relevées par la Cour administrative concernant la procédure d'appel instaurée par l'article 6, paragraphe 2. Il exige de supprimer dans l'article 6, paragraphe 2, première phrase, les mots: „... statuant comme juge d'annulation“.

Le Conseil d'Etat fait également sienne la proposition de la Cour administrative de supprimer à l'article 6, paragraphe 1er, première phrase, les mots „justifiant d'un intérêt légitime personnel“, pour les motifs indiqués par la Cour.

L'article 6 devrait ainsi se lire comme suit:

„Art. 6. (1) Contre les décisions visées à l'article 4, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif à toute personne visée par ladite décision ainsi qu'à tout tiers concerné. Contre les décisions visées à l'article 5, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif au détenteur des renseignements. Le recours contre les décisions visées aux articles 4 et 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. 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 qu'il détermine. Le tribunal administratif statue dans le mois à dater de la signification du mémoire en réponse ou de l'expiration du délai pour le dépôt du mémoire en réponse. Lorsque la production d'un mémoire supplémentaire a été ordonnée, le tribunal statue dans le mois de la signification du mémoire supplémentaire, sinon dans le mois de l'expiration du délai pour le dépôt de ce mémoire.

(2) 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. Le délai d'appel 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 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. Toutefois, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le magistrat président la juridiction d'appel peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires dans le délai qu'il détermine. La Cour d'appel statue dans le mois à dater de la signification du mémoire de réponse, sinon dans le mois de l'expiration du délai pour le dépôt de ce mémoire. Lorsque la production d'un mémoire supplémentaire a été ordonnée, la Cour statue dans le mois de la signification du mémoire supplémentaire, sinon dans le mois de l'expiration du délai pour le dépôt de ce mémoire.“

Articles 7 et 8

Sans observation.

Sous réserve des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat recommande l'adoption des projets de loi susvisés.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 2 février 2010.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges SCHROEDER

