

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

Avis du Conseil d'État

(8 décembre 2022)

Par dépêche du 21 juin 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la Ministre des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une version coordonnée par extraits des textes modifiés, un tableau de concordance entre les dispositions de la directive 2021/514 et celles de la loi en projet, une fiche financière et une fiche d'évaluation d'impact. Le Conseil d'État regrette qu'une version consolidée de la directive 2011/16/UE ne lui ait pas été transmise, alors qu'elle n'est pas encore disponible sur le site du Journal officiel de l'Union européenne.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État en date des 13 juillet, 20 octobre et 21 octobre 2022.

Les avis des autres chambres professionnelles ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à transposer les modifications apportées à la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE (ci-après, « directive 2011/16/UE ») par la directive (UE) 2021/514 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (ci-après, « directive 2021/514/UE » ou « directive DAC7 »).

Cette septième mise à jour de la législation européenne relative à la coopération entre les administrations fiscales des États membres, à laquelle il est communément fait référence sous l'acronyme « DAC7 », vient apporter une nouvelle pierre à l'édifice européen en matière de transparence fiscale.

La numérisation de l'économie permet aujourd'hui de documenter des revenus qui jadis passaient entre les mailles du filet fiscal, car résultant de transactions conclues sans support et réglées en argent liquide. Il appert qu'il reste encore difficile de s'assurer que les revenus qui en découlent soient correctement déclarés et imposés. La numérisation de l'économie a, en effet, permis de faciliter la vente et la prestation de services à distance, de sorte qu'il n'est pas rare que des transactions soient opérées sans que le vendeur ou le prestataire ait un établissement dans l'État membre dans lequel il vend ou preste¹.

L'obligation de divulgation issue de la directive DAC7 vient pallier les difficultés de l'administration fiscale de discerner efficacement les revenus perçus à travers de plateformes numériques qui, d'une part, mettent en

¹ Cf. directive 2021/514/UE, considérants 6 à 9.

relation l'offre et la demande de biens et services et, d'autre part, s'occupent du paiement de la transaction en recevant un montant du client et en reversant celui-ci au vendeur ou prestataire de service.

La directive DAC7 instaure une nouvelle mesure de lutte contre l'évasion fiscale des petits opérateurs économiques qui prestent des services ou vendent des biens au moyen de plateformes en imposant aux opérateurs desdites plateformes de déclarer des informations sur les transactions que ces opérateurs économiques passent. Il s'agit concrètement de créer une obligation pour les opérateurs de plateformes d'opérer des contrôles préalables de diligence raisonnable sur les utilisateurs de leurs plateformes et de transmettre certaines informations à l'administration fiscale. Ce système est très proche de ceux qui existent en matière bancaire (FATCA ou CRS).

Le Conseil d'État relève que le régime de déclaration en projet sera applicable dès le 1^{er} janvier 2023, mais que les premières déclarations annuelles ne seront effectuées qu'en janvier 2024, la première période de déclaration allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2023. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que la mise en œuvre concrète du régime de déclaration requerra des opérateurs de se mettre en mesure d'agrèger les informations comptables requises dès le 1^{er} janvier 2023².

En outre, les articles 12 à 16 comprennent des dispositions modificatives de plusieurs lois en vigueur en matière de transparence fiscale.

Le Conseil d'État relève par ailleurs que plusieurs dispositions n'ont pas fait l'objet d'une transposition³. Ces dispositions concernant des obligations adressées aux seuls États membres dans leurs rapports entre eux ou avec la Commission ou encore des obligations adressées à la Commission elle-même, leur transposition dans le dispositif national n'est pas requise.

Examen des articles

Article 1^{er}

La disposition sous avis entend définir les termes employés par la loi en projet en renvoyant aux définitions mentionnées dans l'annexe.

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.

² Cf. notamment article 6, paragraphe 1^{er}, lettres k) et l) de la loi en projet.

³, Article 1^{er}, points 1), lettres a) à c), 9 ; 15), et 17), de la directive 2021/514/UE précitée.

Articles 2 et 3

Sans observation.

Article 4

La disposition sous avis prévoit les procédures de diligence raisonnable à la charge de l'opérateur de plateforme.

Le paragraphe 2 de la disposition en projet transpose le point A.2. de la section IV de l'annexe V de la directive 2011/16/UE introduit par la directive DAC7. Il prévoit les mesures à prendre par l'opérateur de plateforme lorsque le vendeur se montre récalcitrant aux procédures de diligence en autorisant l'opérateur à suspendre, voire fermer, le compte du vendeur et à retenir le paiement des sommes qui lui sont dues au titre des transactions qu'il aura conclu via la plateforme. Le Conseil d'État comprend que la rétention des avoirs, propriété du vendeur, par l'opérateur de plateforme, est nécessairement une mesure temporaire visant à inciter le vendeur à respecter ses obligations de divulgation auprès de la plateforme sur laquelle il preste.

Le paragraphe 5 prévoit qu'un règlement grand-ducal déterminera la forme et les modalités requises pour la déclaration des informations. À cet égard, le Conseil d'État renvoie à son avis n° 61.069 de ce jour.

Article 5

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/UE⁴ 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. [...] »

⁴ «[...]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 [...] »

Article 6

Sans observation.

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 procédé⁵. 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. »

Article 8

La disposition sous avis prévoit le régime des sanctions applicables en cas de non-respect par l'opérateur de plateforme des obligations qui lui incombent.

Ad paragraphes 1^{er} et 2

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

⁵ 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.

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 règle⁶. 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 les 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.~~

(2) ~~Sans préjudice du paragraphe 3, un~~ **Peut encourir une amende forfaitaire de 5 000 euros l'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. »~~

Ad paragraphe 3

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 2021⁷ sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS, le Conseil d'État 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

⁶ 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.

⁷ Avis du Conseil d'État 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.

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'État 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 reproché⁸.

Par ailleurs, le Conseil d'État 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.

Ad paragraphe 4

Sans observation.

Ad paragraphe 5

La disposition sous avis 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

⁸ Avis complémentaire du Conseil d'État, 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.

Constitution réserve à la loi. Le Conseil d'État rappelle⁹ 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 administratif¹⁰. 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 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.** »

Ad paragraphe 6

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 ».

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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 Constitution¹¹, étant donné qu'il vise une sanction administrative. Le Conseil d'État demande par conséquent, sous peine d'opposition formelle pour ces mêmes motifs, que la procédure aboutissant à une interdiction d'activité soit clairement définie.

Ad paragraphe 7

Sans observation.

Article 9

Sans observation.

Article 10

La disposition sous avis 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.

Articles 11 à 13

Sans observation.

¹¹ Avis du Conseil d'État, 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.

Article 14

Les dispositions sous avis modifient la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

Points 1° à 13°

Sans observation.

Points 14° et 15°

Grâce à la modification envisagée de l'article 17 de la loi modifiée du 29 mars 2013, les informations échangées peuvent être utilisées pour « l'application du droit luxembourgeois concernant les taxes et impôts visés à l'article 1^{er} ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée et d'autres taxes indirectes ».

Le Conseil d'État relève qu'il existe une divergence entre le dispositif européen et le dispositif national en projet. En effet, l'article 16, paragraphe 1^{er}, de la directive 2011/16/UE, tel que modifié par la directive 2021/514/UE, dispose que « [c]es informations peuvent servir à l'établissement et à l'administration relative aux taxes et impôts visés à l'article 2 ainsi qu'à la TVA et à d'autres taxes indirectes, et à l'application du droit national des États membres ». La directive viserait donc tout le droit national, et non pas seulement celui « concernant les taxes et impôts [directs] ».

Force est toutefois de constater que le texte européen comprend probablement une erreur dans sa version française. Si les informations pouvaient être utilisées de manière générale pour l'application du droit national, l'existence de la procédure d'autorisation du paragraphe 2 n'aurait aucune utilité.

Surtout, une comparaison avec les autres versions linguistiques de la directive (UE) 2021/514 confirme que le libellé choisi par les auteurs est conforme à la volonté du législateur européen.

Le texte anglais dispose :

« Such information may be used for the assessment, administration and enforcement of the national law of Member States concerning the taxes referred to in Article 2 as well as VAT and other indirect taxes. »

Le texte allemand va dans le même sens et prévoit :

« Diese Informationen können zur Bewertung, Anwendung und Durchsetzung des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten über die in Artikel 2 genannten Steuern sowie die Mehrwertsteuer und andere indirekte Steuern verwendet werden. »

Le Conseil d'État est, par conséquent, d'avis que le libellé choisi transpose correctement la disposition de la directive en cause.

Conformément à l'article 16, paragraphe 2, de la directive 2011/16/UE, tel que modifié par la directive (UE) 2021/514, « chaque État membre peut

communiquer aux autorités compétentes de tous les autres États membres une liste des finalités, autres que celles visées au paragraphe 1, pour lesquelles, conformément à son droit national, des informations et documents peuvent être utilisés. L'autorité compétente qui reçoit les informations et les documents peut utiliser les informations et documents reçus sans obtenir l'autorisation ».

Le Conseil d'État note que cette option n'a pas été levée et que l'utilisation des informations échangées pour d'autres raisons que celles visées au paragraphe 1^{er} nécessitera une autorisation expresse.

Points 16° à 18°

Sans observation.

Articles 15 à 18

Sans observation.

Annexe

Conformément à ses observations à l'égard de l'article 1^{er}, le Conseil d'État réitère sa demande de voir figurer expressément les dispositions de la section I dans le corps de la loi en projet.

Le Conseil d'État note que, hormis des modifications mineures, le libellé proposé par les auteurs reprend celui de la section I de l'annexe V de la directive DAC7.

Ad Section I

La première section de l'annexe comprend les différentes définitions des termes employés par la loi en projet.

Le Conseil d'État comprend que la qualification juridique de « plateforme » requiert deux conditions cumulatives : (1) le fait d'être un vecteur de mise en relation entre une offre et une demande, et (2) le fait de servir d'intermédiaire de paiement entre les parties mises en relation.

Ad Section II

Sans observation.

Ad Section III

La troisième section détermine les obligations de déclaration des opérateurs de plateforme.

Le point A. 3. détermine le calendrier des déclarations. L'opérateur de plateforme devra transmettre les informations requises au plus tard le 31 janvier suivant la fin de la période de déclaration. Ainsi, puisque la loi en projet entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2023, la première période de déclaration courra entre cette date et le 31 décembre 2023. Les opérateurs

concernés émettront donc leur première déclaration entre le 1^{er} janvier 2024 et le 31 janvier 2024.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules i), ii), iii), ..., sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ».

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple « annexe, section I, point A 4), lettre b), ».

Les formules « la ou les » ou « un ou plusieurs » ainsi que les formules similaires, sont à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase.

Aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

En ce qui concerne la présentation des dispositions modificatives, le Conseil d'État donne à considérer que lorsqu'il y a plusieurs actes qu'il s'agit de modifier et si le nombre des modifications y relatives s'avère trop important, il est indiqué de regrouper les modifications relatives à un même acte sous un chapitre distinct, tout en reprenant chaque modification sous un article particulier. Par ailleurs, il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à plusieurs alinéas ou paragraphes d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° », ... Ce procédé évite de devoir introduire un article distinct pour chaque modification particulière. Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante : a), b), c), ... Ces subdivisions sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en chiffres romains minuscules suivis d'une

parenthèse lorsqu'il s'agit de regrouper des modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision sous un seul point.

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

En conséquence de ce qui précède et à titre d'exemple, les articles 14 et suivants sont à reformuler de la manière suivante :

« Chapitre 10 – Modification de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal

Art. 14. L'article 2 de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal est modifié comme suit :

1° À la lettre t) *in fine*, [...];

2° Après la lettre t) sont insérées les lettres u) et v) nouvelles, libellées comme suit :

« [...] »;

Art. 15. Après l'article 6 de la même loi, est inséré un article *6bis* nouveau, libellé comme suit :

« *Art. 6bis.* [...]. »

Art. 16. L'article 7, paragraphe 2, de la même loi, est remplacé par le libellé suivant :

« [...] ».

Art. 17. L'article 8, paragraphe 1^{er}, de la même loi, est remplacé par le libellé suivant :

« [...] ».

Art. 18. L'article 8, paragraphe 5, de la même loi, est abrogé.

Art. 19. À l'article *9bis* de la même loi sont insérés les paragraphes 1^{er}*bis* et 1^{er}*ter* nouveaux libellés comme suit :

« (*1bis*) [...].

(*1ter*) [...]. »

Art. 20. L'article *9ter* de la même loi est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 5, lettre a), est remplacé par le libellé suivant :

« [...] »;

2° Le paragraphe 6, lettre b), est remplacé par le libellé suivant :

« [...] ».

Art. 21. L'article 12, paragraphe 3, de la même loi, est remplacé par le libellé suivant :

« [...] ».

Art. 22. L'article 13 de la même loi est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er} est remplacé par le libellé suivant :

« [...] »;

2° Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prend la teneur suivante :

« [...] ».

Art. 23. Il est inséré dans la même loi une section *2bis*, libellée comme suit :

« [...] ».

Art. 24. L'article 17 de la même loi est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, est remplacé par le libellé suivant :

« [...] »;

2° Le paragraphe 2 est remplacé par le libellé suivant :

« [...] »

Art. 25. L'article 20 de la même loi est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, est remplacé par le libellé suivant :

« [...] » ;

2° Le paragraphe 3 est remplacé par le libellé suivant :

« [...] »

Art. 26. L'article 23 de la même loi est remplacé le libellé suivant :

« [...] » »

La numérotation des articles du dispositif est à revoir en conséquence.

Article 1^{er}

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° « ... » : ... ;

[...]. »

Article 2

Il convient d'écrire « annexe, section I, point A 4), lettre a) » et « annexe, section I, point A 4), lettre b) ».

Article 3

Au paragraphe 5, lettre c), il convient de supprimer le terme « l' » en trop.

Article 4

Au paragraphe 3, il convient d'écrire « annexe, section II, points B 1) à B 4). »

Article 6

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).

Article 8

Il faut ajouter un point après le numéro d'article.

Article 9

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°.

Article 10

Au paragraphe 5, il convient de faire suivre les termes « paragraphes 1^{er} à 4 » d'une virgule.

Article 14

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.

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, ».

Article 15

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.

Article 16

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 ».

Chapitre 9

Le chapitre sous avis est à intituler « Dispositions finales ».

Article 17

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.

L'article sous revue 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. »

Article 18

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.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 8 décembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz