



Bundesverwaltungsgericht

Colloque de l'ACA-Europe
ReNEUAL II - Le droit administratif dans l'Union européenne
La gestion de l'information administrative à l'ère numérique

Leipzig, Allemagne

Réponses au questionnaire : Luxembourg



Activité cofinancée par le programme "Justice" de l'Union européenne

Colloque de l'ACA
ReNEUAL II – Le droit administratif dans l'Union européenne
Gestion de l'information administrative à l'ère du numérique

11 mai 2020

Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), Leipzig

Questionnaire¹

1. Introduction :

Dans de nombreux domaines, les ordres juridiques nationaux et le droit de l'Union européenne sont étroitement liés. Tous deux sont la base d'influences mutuelles. La jurisprudence de la Cour de justice européenne n'est pas seulement pertinente et contraignante pour ce qui est de l'interprétation et l'application du droit de l'Union européenne. Elle affecte également dans une certaine mesure l'interprétation et l'application du droit national des États membres. Ce phénomène s'observe notamment pour le droit de la procédure administrative (non contentieuse) et du contentieux administratif.

D'autre part, le droit de l'Union européenne est basé sur les ordres juridiques des États membres. D'un point de vue optimiste, on peut même dire qu'il doit être l'essence de ce que les ordres juridiques nationaux ont de mieux à offrir. Dans cet esprit, la Cour de justice européenne considère les ordres juridiques nationaux comme une source d'inspiration pour définir les principes généraux du droit de l'Union européenne qui, traditionnellement – c'est-à-dire avant que la Charte des droits fondamentaux n'entre en vigueur – étaient la seule source de droits fondamentaux dans la compétence de la Cour de justice européenne (cf. CJCE aff. 4/73 (Nold), ECLI:EU:C:1974:51, p. 507-508). Par conséquent, la Cour de justice européenne a récupéré des ordres juridiques nationaux de nombreuses garanties au bénéfice de l'individu dans la procédure administrative. Dans l'intérêt des États membres, il est important que la relation entre le droit de l'Union européenne et les ordres juridiques nationaux reste basée sur un échange mutuel, ou mieux encore : sur un processus dialectique.

C'est notamment le cas pour de nouveaux domaines juridiques en pleine évolution tels que le droit relatif à la gestion composite (interconnectée) de l'information entre différentes autorités nationales ainsi qu'entre les organes administratifs des États membres et ceux de l'Union européenne. Cette gestion inter-administrative de l'information est une composante majeure des procédures administratives qui sous-tendent la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Elle reflète la nécessité pour les autorités publiques de disposer d'informations fiables et actualisées provenant de différentes sources dans des situations relatives aux activités transfrontalières, qu'elles soient publiques ou privées, au sein du marché intérieur. Afin de fournir ces informations, l'Union européenne a mis en place un ensemble de

¹ Ce rapport a été rédigé de manière conjointe par des membres de la Cour administrative et du Conseil d'Etat.

mécanismes dédiés à l'échange d'information transfrontalier et/ou à différents niveaux. Les principaux exemples sont les systèmes d'alerte rapide qui fournissent des informations sur les risques pour les consommateurs liés à des denrées alimentaires, des aliments pour animaux et à d'autres produits dangereux, le système d'information du marché intérieur (IMI), les systèmes d'information utilisés dans le domaine des douanes et de la fiscalité, ainsi qu'un nombre croissant de systèmes d'information relatifs aux migrants et aux voyageurs (système d'information Schengen, système d'identification des visas, Eurodac). Depuis peu, on parle de la potentielle évolution de ces systèmes en systèmes de prise de décision partiellement ou même entièrement automatisés.

Cette intégration de différentes bases de données et d'autres sources d'information pose un certain nombre de questions juridiques : une autorité peut-elle avoir confiance dans l'information obtenue au moyen de tels systèmes d'information, ou est-elle tenue de l'évaluer indépendamment ? Qui est responsable des potentiels dommages causés du fait d'un mauvais fonctionnement de ces systèmes ou de l'introduction de données erronées dans le système par une institution partenaire ? Est-il nécessaire d'instaurer de nouveaux mécanismes légaux pour assurer une protection juridique effective ?

Le modèle ReNEUAL de code de procédure administrative de l'Union européenne contient, dans le livre VI, des projets de règles relatives à la gestion inter-administrative de l'information qui concernent des types d'échange d'information allant au-delà des règles de base de l'assistance mutuelle couvertes par le livre V de ces règles modèles. Les règles du livre VI orienteront les discussions du colloque de 2020 qui se tiendra à Leipzig, de la même manière que les projets de règles modèles du livre III à l'égard de l'adoption de décisions individuelles ont alimenté le séminaire de Cologne fin 2018. En outre, le colloque sera basé sur les discussions du colloque de l'ACA tenu à La Haye le 14 mai 2018 relatif à la technologie numérique dans le domaine juridique, discussions qui étaient axées sur l'adoption de décisions.

L'ouvrage ReNEUAL est un projet qui a principalement été promu par des universitaires européens spécialisés dans le droit de l'Union européenne, dans différents ordres juridiques nationaux ainsi que dans des études de droit comparé (<http://www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0>). Toutefois, plusieurs praticiens du droit – à savoir des juges de différents États membres – y ont également contribué. L'ouvrage ReNEUAL est disponible en anglais, en français, en allemand, en italien, en polonais, en roumain et en espagnol. Aux fins de ce questionnaire, la version anglaise du livre VI (Gestion de l'information administrative) est jointe à ce document. Les liens vers les versions dans les autres langues sont disponibles sur le site web ReNEUAL : <http://www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/>.

Contrairement au séminaire de Cologne de 2018, nous ne parlerons pas d'une résolution adoptée en 2016 par le Parlement européen à l'égard d'une proposition de règlement pour une administration de l'Union européenne ouverte, efficace et indépendante (EP-No. B8-

0685/2016 / P8_TA-PROV(2016)0279). Pour des raisons politiques légitimes, ce projet est axé sur l'adoption de décisions individuelles et ne couvre pas le thème du colloque de Leipzig.

Le colloque qui se tiendra en 2020 à Leipzig vise à examiner plus en détail les ordres juridiques nationaux afin d'évaluer leurs principes plus en profondeur et à une échelle plus large. Le réseau ReNEUAL est bien conscient que le livre VI contient la partie la plus innovante des règles modèles. Par ailleurs, le livre VI concerne un domaine du droit très dynamique. Ainsi, ce livre va certainement évoluer au cours des prochaines années, et ReNEUAL a déjà formé un nouveau groupe de travail afin de mettre à jour les règles existantes et d'évaluer la nécessité et les options d'ajout de règles, notamment pour ce qui est de l'adoption de décisions automatisée et de l'utilisation de l'intelligence artificielle dans les procédures administratives.

Dans cette optique, le colloque de Leipzig a pour but de mener à une meilleure compréhension des approches (supplémentaires) existantes des ordres juridiques nationaux en vue de mettre en lumière les similarités et/ou les différences et de promouvoir ainsi le processus dialectique mentionné ci-dessus. Cela permettra alors de mieux comprendre les principes de l'ordre juridique de l'Union européenne découlant de l'essence de ceux des États membres pour faire place à un processus d'apprentissage mutuel, tant entre les ordres juridiques nationaux eux-mêmes qu'entre ces ordres nationaux et celui de l'Union européenne.

Dans la mesure où vous le jugez approprié, il serait utile non seulement de décrire votre ordre juridique national mais également de le comparer aux dispositions concernées du livre VI des règles modèles ReNEUAL. Dans cet esprit, le questionnaire fait référence à certaines dispositions du livre VI afin de vous permettre de mieux faire le lien.

I. Bases de données partagées, mécanismes structurés d'information et obligations d'informer des autorités nationales et jurisprudence de votre juridiction ou d'autres juridictions de votre pays

Contexte : Dans le livre VI, l'art. VI-2, paragraphes 1 à 3, établit trois catégories d'activités de gestion inter-administrative (avancée) de l'information non couvertes par les règles (plus basiques) relatives à l'échange d'information en vertu des obligations d'assistance mutuelle régies par le livre V (par ordre de niveau d'intégration) : mécanismes structurés d'information, obligations d'informer et bases de données (partagées). Elles sont définies dans l'article VI-2 (voir également l'introduction du livre VI paras 17-23 et paras 5-8 des explications du livre VI).

1. Votre ordre juridique national établit-il des mécanismes d'échange d'information entre les autorités de votre pays similaires aux catégories définies dans le livre VI ? Si c'est le cas, veuillez citer les exemples les plus importants dans différents domaines juridiques, décrivez comment ils fonctionnent et classez-les, dans la mesure du possible, dans les catégories définies dans le livre VI.

Au Grand-Duché de Luxembourg, les autorités administratives utilisent ou ont la possibilité d'accéder à divers mécanismes d'échange d'informations tels que décrits sous l'article VI-2 (1), (2), (3). L'on ne peut d'ailleurs que constater une multiplication de ces mécanismes de coopération entre les autorités administratives par le biais de systèmes d'information au sens de l'article VI-2 (4), et cela dans quasiment tous les domaines du droit public. Comme le questionnaire y fait déjà allusion, il convient de noter que ces mécanismes ne relèvent pas nécessairement d'une seule des trois catégories proposées par l'article VI-2 (1), (2), (3). Au contraire, l'accès conféré à une autorité administrative à un tel mécanisme dépend non seulement des missions et besoins de cette autorité, mais aussi des relations et interactions de cette autorité avec une ou plusieurs autres autorités. À titre d'exemple, l'accès à une base de données partagée peut être partiellement restreint, soit au regard de certaines données qualifiées comme particulièrement sensibles, soit en limitant l'accès à quelques autorités ou à un groupe d'agents seulement. En pratique, il paraît difficile de distinguer, de manière nette et définitive, entre le concept de « base de données partagée » et celui de « mécanisme structuré d'information », ces deux outils d'échange d'informations étant encore parfaitement combinables avec des obligations d'informer d'autres autorités administratives.

a. *Registre national des personnes physiques*

La loi du 19 juin 2013² instaure un registre national dont l'objectif premier est l'identification des personnes physiques et l'usage de leurs données personnelles à des fins administratives (documents d'identité, état civil, permis de conduire et autres documents administratifs) et statistiques.

Ce registre national est alimenté par le biais de divers autres registres et comprend notamment les données en provenance des registres communaux des personnes physiques, des registres tenus dans une mission diplomatique ou consulaire ou de tout autre registre tenu par un organisme public en vertu d'une disposition légale ou réglementaire permettant l'identification des personnes physiques³. La gestion et la tenue de ce registre sont assurées par le Centre des technologies de l'information de l'État, ci-après « CTIE », sous l'autorité du ministre compétent (ministre ayant la digitalisation dans ses attributions)⁴. Les renseignements collectés par les administrations qui sont habilitées à instaurer un registre (autorités communales, organismes publics, etc.) sont transmis par voie informatique au CTIE et sont accessibles à l'ensemble des personnes autorisées à consulter le registre en vue d'accomplir

² Loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques, (Mémorial A – n° 107, 25 juin 2013, p. 1581), ci-après, « *Loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques* ».

³ Loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, art. 5, para. 1 et art. 1, para. 1, pt b. Au sujet des autres « organismes publics », l'on peut renvoyer, à titre d'exemple, au ministre ayant les Transports dans ses attributions qui tient un registre des exploitants et conducteurs de taxi ainsi qu'un registre des certificats émis pour les bateaux de navigation intérieure, ou aux ministres ayant l'Environnement ou le Logement dans leurs attributions qui tiennent des fichiers personnels relatifs aux demandes d'aides de logement relevant de leurs compétences respectives.

⁴ Loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'État (Mémorial A-n° 81, 27 avril 2009, p. 962).

leurs missions (p. ex. les agents de la Police grand-ducale ou ceux de l'Inspection générale de la Police) ou de produire les documents administratifs précités.

Ce registre national peut ainsi être qualifié de base de données conformément à la définition prévue à l'article VI-2 (3) en ce qu'il assure aux autorités nationales la possibilité d'accéder aux informations qui y sont enregistrées sans demande préalable. Il semblerait que ce mécanisme de coopération puisse également être compris comme constituant un mécanisme structuré de transmission de renseignements entre autorités nationales au sens de l'article VI-2 (1).

b. Coopération entre administrations fiscales

La loi modifiée du 19 décembre 2008 portant sur la coopération inter-administrative et judiciaire a été adoptée en vue de faciliter les échanges d'informations entre l'administration des contributions directes, ci-après « ACD », en charge de la collecte des impôts directs, et l'administration de l'enregistrement et des domaines et de la TVA, ci-après « AEDT », compétente en matière de fiscalité indirecte⁵.

Cette loi instaure différents mécanismes de coopération dont l'usage de procédés automatisés en vue de collecter des renseignements permettant d'établir et de recouvrer les impôts, droits, taxes et cotisations pour lesquels ces administrations sont compétentes⁶. Ces procédés automatisés se font par le biais d' « *interconnexion de données* » ou à travers un « *accès direct à des fichiers de données à caractère personnel* ». Un règlement grand-ducal prévoit précisément l'existence d'une base de données électronique commune à l'ACD et l'AEDT à partir de laquelle ces administrations peuvent conserver et exploiter certains renseignements à des fins fiscales⁷.

Le traitement de ces informations doit, selon le règlement grand-ducal, se faire selon des critères « *non-discriminatoires et objectifs* » et leur accès est réservé à certains agents issus de ces administrations, notamment ceux en charge des missions de contrôle (service de révision, service anti-fraude, etc.)⁸.

Ce mécanisme de coopération entre les autorités fiscales s'insère ainsi dans la définition reprise à l'article VI-2 (3) en ce qu'il facilite l'usage et l'exploitation d'une base de données commune à partir de laquelle une de ces administrations peut avoir accès aux données collectées par une autre administration sans demande préalable. Ce mécanisme

⁵ 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, (Mémorial A – n°206, 24 décembre 2008, p. 3129), ci-après, « *Loi modifiée du 19 décembre 2008* ».

⁶ *Ibid.*, art. 1 et art. 2.

⁷ Règlement grand-ducal du 22 janvier 2009 concernant la coopération inter-administrative de l'Administration des Contributions Directes et de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, (Mémorial A – n° 234, 8 décembre 2009, p. 4121).

⁸ *Ibid.*, art. 1.

entre également dans le champ d'application de l'article VI-2 (4) en ce que ce système d'échange de renseignements peut être qualifié d'infrastructure *organisationnelle* permettant l'échange d'informations ou l'établissement d'une base de données.

c. *Coopération entre administrations fiscales, d'un côté, et organismes sociaux et autorités judiciaires, de l'autre*

La loi modifiée du 19 décembre 2008 prévoit, en outre, une coopération entre les administrations fiscales susmentionnées (ACD et AEDT) et le Centre commun de la sécurité sociale, ci-après « CCSS ». En vue de l'établissement et du recouvrement des impôts et autres charges y assimilées, le CCSS transmet par voie informatique et sans demande préalable, les renseignements relatifs aux revenus perçus par les personnes exerçant une profession libérale (travailleurs indépendants)⁹ aux administrations fiscales précitées¹⁰. En outre, le CCSS transmet par voie informatique à l'AEDT certaines informations permettant de procéder au recouvrement des amendes et frais de justice en matière répressive¹¹.

Un mécanisme de transmission automatique semblable existe en faveur de l'ACD permettant ainsi à cette administration de recevoir des renseignements par voie informatique et sans demande préalable de la part de la Caisse nationale des prestations familiales et du Fonds national de Solidarité¹². L'échange automatique mis en œuvre par ces deux organismes visent ainsi à permettre à l'ACD d'avoir accès aux éléments nécessaires à l'établissement et au recouvrement des impôts directs.

La transmission automatique des informations collectées par l'autorité compétente en matière de sécurité sociale correspond ainsi à l'obligation d'informer, reprise à l'article VI-2 (2), en ce qu'elle instaure un échange obligatoire qu'une autorité nationale doit accomplir à l'égard d'une autre sans demande préalable de cette dernière. Pareille conclusion peut être également tirée au sujet de la transmission automatique des renseignements effectuée par la Caisse nationale des prestations familiales et le Fonds national de Solidarité en faveur de l'ACD.

Enfin, une coopération supplémentaire est également prévue par la loi modifiée du 19 décembre 2008 entre les administrations fiscales et les autorités judiciaires. Les renseignements permettant de faire état de l'existence d'un « *crime* » ou d'un « *délit* » doivent être transmis sans délais par ces administrations au procureur d'État¹³. Tout autre information susceptible d'être utilisée dans le cadre d'une enquête pénale peut être requise auprès de l'ACD et de l'AEDT par les autorités judiciaires.

⁹ Loi modifiée du 19 décembre 2008, art. 10.

¹⁰ Pour tout autre renseignement, la transmission des données par le Centre commun se fait à la demande de ces administrations fiscales, *Ibid.*, art. 9.

¹¹ Loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale, art. 11*bis*.

¹² *Ibid.*, art. 12-13.

¹³ *Ibid.*, art. 16.

Là aussi, l'obligation faite aux administrations fiscales d'informer les autorités judiciaires est à inclure dans la définition visée à l'article VI-2 (2) en ce qu'elle instaure une obligation de communication d'une autorité à une autre dès lors que cette première administration est en possession de renseignements à partir desquelles le parquet peut être saisi.

d. Coopération inter-administrative en matière pénale, sécurité nationale et justice

Plusieurs autorités administratives, qui exercent des prérogatives de puissance publique¹⁴, se sont vu confiées des missions de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces.

À titre d'exemple, en vertu de l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale¹⁵, les membres de la Police ayant la qualité d'officier de police judiciaire ou d'officier de police administrative ont un accès direct, par un système informatique, aux traitements de données à caractère personnel de divers registres, dans l'exercice de leurs missions de police judiciaire et de police administrative. Il s'agit notamment du registre général des personnes physiques, le fichier relatif aux affiliations des salariés, des indépendants et des employeurs géré par le CCSS (à l'exclusion de toutes données relatives à la santé), les fichiers en relations avec les étrangers et les demandeurs d'asile, le fichier des autorisations d'établissement, le fichier des véhicules routiers et de leurs propriétaires et détenteurs, le fichier des assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée, le fichier des armes prohibées et le fichier des sociétés du registre de commerce et des sociétés. Un accès similaire est conféré à d'autres autorités exerçant des prérogatives de puissance publique¹⁶.

Si l'accès de ces autorités aux registres et fichiers tenus par d'autres autorités administratives peut être qualifié tant comme base de données conformément à la définition prévue à l'article VI-2 (3) que comme mécanisme structuré de transmission de renseignements entre autorités nationales au sens de l'article VI-2 (1), il est encore complété par une obligation de transmettre, dans les meilleurs délais, les renseignements collectés dans le cadre de ces missions aux autorités judiciaires, aux services de la police grand-ducale et aux administrations dans la mesure où ces renseignements peuvent s'avérer utiles à l'accomplissement de leurs missions respectives¹⁷, au sens de l'article VI-2 (2).

¹⁴ Il s'agit notamment de la Police grand-ducale, du Service de renseignement de l'État, de l'Autorité nationale de sécurité, de la Cellule de renseignement financier, etc.

¹⁵ Loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale [...] (Mémorial A-n° 621, 28 juillet 2018).

¹⁶ À titre d'exemple, voir l'art. 10, para. 2, de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État [...] (Mémorial A-n° 129, 15 juillet 2016).

¹⁷ À titre d'exemple, voir l'article 9, para. 2, de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État.

Le législateur luxembourgeois entend d'ailleurs renforcer davantage cette coopération inter-administrative en matière pénale. Ainsi, des (avant-)projets de lois visent à établir une plateforme commune de transmission électronique sécurisée qui vise à faciliter l'échange d'informations entre les autorités judiciaires et la Police grand-ducale¹⁸.

e. Coopération inter-administrative automatisée en d'autres domaines

Une coopération inter-administrative avancée à l'aide de mécanismes structurés d'échange d'informations peut encore être constatée dans nombre d'autres domaines. Or, cette interaction est parfois difficilement saisissable, étant donné qu'il n'existe, pour l'heure, aucun « inventaire » des divers mécanismes et relations multifacettes établis entre les diverses autorités qui prennent part à ces échanges.

Ainsi, peuvent encore être invoqués, sans que cette liste soit exhaustive :

- le mécanisme de vérification des pièces justificatives obligatoires aux fins d'immatriculer une voiture ou de la présenter au contrôle technique¹⁹ ;
- l'accès des autorités compétentes (logement, environnement) aux fichiers respectivement établis en matière des aides en relation avec le logement²⁰ ;
- etc.

2. Existe-t-il d'autres mécanismes d'échange d'information entre les autorités de votre pays qui ne sont pas couverts par ces catégories ? Si c'est le cas, veuillez fournir des exemples, décrivez comment ils fonctionnent et expliquez leurs spécificités par rapport aux catégories ReNEUAL.

Il existe en effet d'autres mécanisme d'échange d'informations qui ne sont pas visés à l'article VI-2 du Chapitre 1 du livre VI. Ces mécanismes visent principalement l'accès de certaines autorités nationales à des informations stockées dans des systèmes d'informations tenus par un « groupement d'intérêt économique ».

¹⁸ Voir l'avis n° 53.323 du Conseil d'État du 10 décembre 2019 relatif au projet de loi portant création d'une plateforme commune de transmission électronique sécurisée [...] ainsi que l'avis n° 40/219 du 5 juin 2019 de la CNPD (voir aussi doss. parl. 7424).

¹⁹ Règlement grand-ducal du 11 septembre 2018 modifiant a) le règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 sur le contrôle technique des véhicules routiers ; b) le règlement grand-ducal modifié du 26 janvier 2016 relatif à la réception et l'immatriculation des véhicules routiers ; c) l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques (Mémorial A-n° 852, 20 septembre 2018).

²⁰ Loi du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement (Mémorial A-n° 299, 27 décembre 2016).

Ainsi, le *Luxembourg Business Registers*, ci-après « *LBR* »²¹, assure, depuis le 23 janvier 2003, la gestion du registre de commerce et des sociétés, ci-après « *RCS* »²² auquel des administrations publiques et établissements publics, telle la Commission de Surveillance du Secteur Financier, peuvent y accéder directement afin d'effectuer des recherches de données. L'accès aux données conféré à l'autorité administrative est soumis à l'autorisation préalable du ministre de la Justice. Cette autorisation préalable permet de fixer, pour chaque administration concernée, les motifs à l'origine de l'autorisation d'accès au registre et « *les critères à partir desquels les recherches peuvent se faire* » au sein de cette base de données²³. Depuis le 1^{er} juin 2016, le LBR se charge aussi de la tenue d'une plateforme électronique centrale de publication officielle dénommée le Recueil électronique des sociétés et associations (RESA). Enfin, par la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs²⁴, la gestion de ce registre a également été confié au LBR. Ce registre est placé sous l'autorité du ministre de la Justice et est accessible à plusieurs autorités nationales²⁵. Il permet d'accéder aux informations portant sur les bénéficiaires effectifs d'entités immatriculées au Luxembourg.

Un système d'informations similaire sera, par ailleurs, aussi établi en matière de santé. En vertu de l'article 60ter du Code de la sécurité sociale tel que modifié par la loi du 13 décembre 2017²⁶, le groupement d'intérêt économique « Agence nationale des informations partagées dans le domaine de la santé », ci-après « *Agence* »²⁷, a pour mission de réaliser et de gérer une plateforme électronique nationale d'échange et de partage de données de santé, ainsi que d'applications et de systèmes informatiques de santé à l'échelle nationale. En particulier, l'Agence est chargé de gérer un annuaire référentiel d'identification des patients²⁸ qui comprend, entre autre, les données d'identification, les caractéristiques

²¹ Loi modifiée du 25 mars 1991 sur les groupements d'intérêt économique (Mémorial A-n° 20, 11 avril 1991, p. 452). Le LBR regroupe l'État luxembourgeois, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers. Sa mission consiste à gérer et développer les différents registres qui peuvent lui être confiés par des dispositions légales ou réglementaires, sous la tutelle du ministre ayant la Justice dans ses attributions.

²² Loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales, (Mémorial A - n° 149, 31 décembre 2002, p. 3630).

²³ Art. 22, règlement grand-ducal du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002 concernant le Registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, (Mémorial A – n°15, 30 janvier 2003, p. 248).

²⁴ Loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (Mémorial A – n°15, 15 janvier 2019).

²⁵ *Ibid.*, art. 1. À titre d'exemple, ont accès à ce registre : le procureur général d'État, les procureurs d'État ainsi que les membres de leurs parquets, les juges d'instruction, la cellule de renseignement financier, l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, la Commission de Surveillance du Secteur financier, le Ministère des affaires étrangères et européennes dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, etc.

²⁶ Loi du 13 décembre 2017 modifiant certaines dispositions du Code de la sécurité sociale (Mémorial A-n° 1063, du 15 décembre 2017).

²⁷ L'Agence regroupe l'État, la Caisse nationale de santé et le Centre commun de la sécurité sociale, ainsi que des organismes représentatifs des prestataires des soins et des associations représentant l'intérêt des patients.

²⁸ Encore faut-il qu'un règlement grand-ducal précise les modalités de gestion de l'identification et les catégories de données contenues dans les annuaires référentiels d'identification avant que cet annuaire

personnelles et la situation de famille du patient ainsi que les noms, prénoms, adresses et numéros d'identification des représentants légaux des mineurs d'âge non émancipés et des personnes majeures protégées par la loi. Afin de mettre en œuvre cet annuaire, l'Agence est d'ailleurs habilitée, conformément à l'article 60^{ter} du Code de la sécurité sociale, à recourir aux données d'affiliation tenues par le CCSS ainsi qu'à certaines données contenues dans le registre national des personnes physiques (au sujet de ce registre, voir *supra* la réponse sous 2.a).

3. Dans votre pays, existe-t-il des obligations légales ou une pratique politique concernant une évaluation des conséquences préalable à l'établissement de ces formes d'échange avancées d'information ?

Il doit être relevé d'emblée que, depuis 1998, les projets de loi ou de règlements doivent être accompagnés d'une fiche d'évaluation d'impact dont l'objectif est d'attirer l'attention du législateur sur certains points décisifs dans la rédaction du projet en question²⁹. Ainsi, parmi les questions soulevées, cette fiche signale le fait que le projet soumis à l'approbation parlementaire met en œuvre un échange de données entre administrations (nationales ou internationales) et/ou aborde la question du traitement des données à caractère personnel³⁰.

Ensuite, il convient de préciser que la procédure d'édiction de normes législatives et réglementaires au Luxembourg est empreinte par la consultation de divers organes et organismes. De ce fait, plusieurs organes de l'État ou, le cas échéant, des chambres professionnelles et autres organes participent en tant qu'acteurs consultatifs avant qu'une norme soit adoptée, modifiée ou abrogée. En matière de mécanismes d'échange inter-administratif d'informations, le rôle consultatif de trois organes mérite d'être souligné au regard d'une évaluation préalable des systèmes d'échange d'informations.

a. *Conseil d'État*

L'article 83^{bis} de la Constitution charge le Conseil d'État d'émettre un avis sur tous les projets et propositions de loi, sur les amendements y afférents, ainsi que sur toutes autres questions qui lui sont déférées par le gouvernement ou par les lois. L'article 1^{er} de la loi sur l'organisation du Conseil d'État³¹ précise qu'il est appelé à donner son avis sur tout projet de

puisse devenir opérationnel. Un tel règlement est actuellement en projet (voir l'avis du Conseil d'État du 27 novembre 2018 et son avis complémentaire du 12 novembre 2019 relatif au projet de règlement grand-ducal précisant les modalités de gestion de l'identification des personnes et les catégories de données contenues dans les annuaires référentiels d'identification des patients et des prestataires, n° 53.106, ainsi que l'avis n° 491/18 de la Commission nationale pour la protection des données du 21 décembre 2018).

²⁹ Ministère d'État, Service central de législation, *La procédure législative et réglementaire*, 2015.

³⁰ Le libellé de ces questions est formulé comme suit : « Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ? ; - Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ? Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ? ».

³¹ Loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État [...] (Mémorial A-n° 592, 27 juin 2017).

règlement grand-ducal pris pour l'exécution des lois et des traités. En principe, toute norme juridique doit dès lors être examinée par cet organe consultatif avant son adoption.

Le Conseil d'État examine dans ses avis la compatibilité des lois et actes réglementaires par rapport aux « normes supérieures ». Cette dernière expression renvoie notamment aux normes constitutionnelles et aux normes internationales, comme par exemple celles émanant de la Convention européenne des droits de l'homme et du droit de l'Union européenne, dont la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les activités du Conseil d'État s'apparentent donc, en réalité, à un contrôle préalable des lois et actes réglementaires au regard des exigences constitutionnelles et de droit international, ce qui comprend également l'évaluation des conséquences juridiques de l'établissement d'un système d'échange d'informations. Dans une perspective formelle, le Conseil d'État veille par ailleurs au respect de certaines exigences procédurales qui accompagnent l'édiction des normes, un examen qui s'étend également à la nécessité de saisir certains autres organes consultatifs, telle la Commission nationale pour la protection des données³².

b. Commission nationale pour la protection des données

En application des dispositions relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, la Commission nationale pour la protection des données, ci-après « CNPD », est en charge de contrôler et de vérifier si certaines données soumises à un traitement sont exploitées conformément à diverses dispositions légales et réglementaires, notamment le règlement UE 2016/6079 ou encore en application de textes légaux prévoyant des dispositions spécifiques en matière de protection des données à caractère personnel³³. Ainsi, dans le cadre d'une proposition de loi ou d'un projet de loi, la CNPD peut, sur demande ou de sa propre initiative, émettre des avis à l'attention de la Chambre des députés et du gouvernement sur toute question relative à la protection des données à caractère personnel³⁴. Ce pouvoir lui est également reconnu à l'égard d'autres institutions et organismes ainsi que du public. À titre d'illustration, lors du dépôt du projet de loi n°5757, portant sur la coopération inter-administrative (loi du 19 décembre 2008, voir *supra*, la réponse donnée à la question 1.b et c), l'avis de la CNPD avait été sollicité par le gouvernement. La CNPD avait « *positivement avisé* » le projet au regard de sa

³² Ainsi, dans le cadre du projet de loi portant transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE [...], le Conseil d'État regrette que cette Commission consultative pour la protection des données n'ait pas été saisi d'émettre un avis (avis n° 53.533 du 20 décembre 2019, p. 3).

³³ Loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en œuvre 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, (Mémorial A – n°686, 16 août 2018).

³⁴ *Ibid.*, art. 14.

conformité avec les dispositions relatives à la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel³⁵.

Une loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale prévoit, quant à elle, une consultation obligatoire de la CNDP dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi ou d'un projet de règlement grand-ducal qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel³⁶. La loi du 1^{er} août 2018 précitée prévoit, en outre, une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel. Cette analyse doit être effectuée en vue de limiter un risque élevé de contrariété avec les droits et libertés des personnes physiques et porte sur une analyse des nouvelles technologies employées ou encore sur la portée et la finalité du traitement³⁷.

c. Autorité de contrôle judiciaire en matière de protection des données à caractère personnel

L'article 40 de la loi précitée du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale prévoit, en outre, la création d'une autorité de contrôle de la protection des données judiciaires, désignée comme « Autorité de contrôle judiciaire ». En marge de sa mission de contrôler les opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par les juridictions de l'ordre judiciaire, y compris le ministère public, et de l'ordre administratif dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles³⁸, cette autorité conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement en matière pénale³⁹.

4. Votre juridiction (ou une des autres juridictions de votre pays) a-t-elle rendu des jugements sur ces mécanismes d'échange avancés d'information entre les autorités de votre pays ? Avez-vous connaissance d'éventuelles procédures judiciaires en cours à cet égard ? Quels sont les grandes décisions en la matière ou les principes les plus importants établis dans cette jurisprudence ?

³⁵ Chambre des députés, doc. parl. n°5757, déposé le 23 août 2007, p. 9.

³⁶ Loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, (Mémorial A – n°689, 16 août 2018).

³⁷ *Ibid.*, art. 26.

³⁸ Les finalités de ces opérations de traitement sont définies à l'article 1^{er} de cette loi ainsi que par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

³⁹ Loi précitée du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, art. 42, para. 1^{er}, lit. c).

S'il n'existe, à notre connaissance, aucune jurisprudence nationale qui traiterait de la question des mécanismes d'échange avancés d'information entre les autorités luxembourgeoises, il convient toutefois de relever que tant le juge judiciaire que le juge administratif ont dû trancher la problématique d'une utilisation « frauduleuse » de données personnelles par un fonctionnaire ou agent de l'État⁴⁰.

5. a) Une autorité de votre pays peut-elle avoir confiance dans l'information obtenue au moyen de ce type de réseau national (!) d'information, ou est-elle tenue de l'évaluer indépendamment ?

Contexte : Dans l'affaire C-503/03 Commission c/ Espagne [2006], la CJUE a établi l'obligation pour les utilisateurs du système d'information Schengen (SIS) de recourir à ce qu'on appelle les bureaux SIRENE afin de valider l'information sensible obtenue au moyen du SIS. Cette jurisprudence a inspiré l'article 25, paragraphe 2- du règlement (CE) 1987/2006 (SIS II) et le projet de règle générale de l'article VI-21 des règles modèles ReNEUAL.

Dans le cas précis du registre national des personnes physiques⁴¹, la loi modifiée du 19 juin 2013 instaure une présomption d'exactitude à l'égard des données y inscrites à partir de pièces justificatives⁴². En effet, les autorités qui sont en charge de communiquer au CTIE les informations collectées en vue de compléter le registre national d'identification des personnes physiques sont responsables de la conformité des données reprises aux pièces justificatives. Pour favoriser l'exactitude des données du registre national, la loi oblige les personnes autorisées à accéder à ce fichier à signaler les erreurs dont elles auraient connaissance auprès du CTIE⁴³.

La loi qui instaure le registre national des personnes physiques distingue ainsi les données appuyées par des pièces probantes des données qui ne sont pas corroborées par des pièces justificatives. Pour cette dernière catégorie, la loi prévoit que ces données doivent être considérées comme « *purement informatives* ». Il peut être ainsi envisagé que ces données, à défaut de bénéficier d'une présomption d'exactitude, puissent être remises en cause par une autre autorité qui serait en possession d'éléments contradictoires attestés par des pièces justificatives.

⁴⁰ Voir, à titre d'exemples, Tribunal d'arrondissement du Luxembourg (chambre correctionnelle), jugement n° 201/2017 du 19 janvier 2017 (violation du secret professionnel par un fonctionnaire de la Caisse nationale de santé pour avoir exploité et transmis des données, à l'aide d'un système de traitement et de transmission automatisé de données, à des fins personnelles ; ce traitement frauduleux a été découvert grâce au registre de journalisation des opérations effectuées par les agents), et jugement n° 2025/2011 du 15 juin 2011 (violation du secret professionnel par un officier de la police judiciaire pour avoir consulté diverses bases de données à des fins non professionnelles). Au sujet des conséquences disciplinaires d'une telle exploitation frauduleuse, voir Tribunal administratif, jugements n°s 37469 et 37471 du 20 décembre 2016.

⁴¹ Voir réponse à la question 1 de ce questionnaire.

⁴² Loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques, art. 4, para. 2.

⁴³ *Ibid.*, Art. 8.

En ce qui concerne la coopération inter-administrative, les dispositions légales et réglementaires applicables sont silencieuses quant à la valeur à donner aux données stockées et traitées à des fins fiscales.

b) Si une autorité de votre pays est tenue d'évaluer l'information obtenue au moyen d'un réseau national d'information, que cela signifie-t-il dans la pratique ? Jusqu'où cette obligation va-t-elle ?

Conformément à la présomption d'exactitude qui existe pour certaines données reprises au sein du registre national des personnes physiques, il semblerait que l'évaluation de l'information consiste, pour les données dépourvues de pièces justificatives, à les compléter par des pièces probantes qui viendraient en corroborer le contenu.

6. En cas d'échange entre des autorités nationales d'informations contenant des données personnelles :

a) Votre ordre juridique national prévoit-il la fourniture automatique (sans nécessité d'en faire la demande) des données de la personne concernée ?

En marge des mécanismes déjà présentés (voir question I. 1), le droit luxembourgeois, notamment les dispositions relatives à la coopération inter-administrative, prévoit que certains renseignements détenus par le CCSS, la Caisse nationale des prestations familiales et le Fonds national de Solidarité doivent être transmis de manière automatique à l'ACD.

b) Votre ordre juridique national prévoit-il un droit opposable de la personne concernée d'être informée de cet échange sur demande ?

Les dispositions légales et réglementaires applicables à la coopération inter-administrative ne prévoient pas toujours expressément de droit à l'information à l'endroit des personnes concernées. Ces dispositions doivent, toutefois, être lues à la lumière des règles spéciales applicables en matière de traitement des données à caractère personnel. Lors de l'adoption de la loi du 19 décembre 2008 prévoyant la coopération inter-administrative, la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴⁴, prévoyait un droit à l'information et un droit d'accès des personnes concernées aux données les concernant. Toutefois, ces droits faisaient l'objet de dérogations puisque le droit à l'information de la personne concernée et son droit d'accès étaient limités lorsque le traitement était nécessaire pour sauvegarder la sûreté de l'État, la sécurité publique ou encore un intérêt économique ou financier important de l'État⁴⁵.

⁴⁴ Loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, (Mémorial A – n°91, 13 août 2002, p. 1836).

⁴⁵ *Ibid.*, art. 27 et art. 28.

Quant aux données inscrites au sein du registre national des personnes physiques, la loi modifiée du 19 juin 2013 permet à toute personne dont les données sont reprises au sein du registre (national ou communal) de le consulter et d'obtenir communication des renseignements qui la concernent⁴⁶. La personne concernée ou ses représentants a, en outre, le droit d'obtenir la liste des autorités qui ont, au cours des six derniers mois précédant sa demande, consulté ou mis à jour ses données au sein du registre national ou qui en ont reçu communication. Une exception importante à ce principe existe lorsque l'information a été consultée ou communiquée par une autorité en charge de la sécurité de l'État ou une autorité en charge de la prévention, de la recherche, de la constatation et de la poursuite d'infractions pénales (blanchiment d'argent, autres procédures judiciaires)⁴⁷.

7. Qui est responsable des potentiels dommages causés du fait d'un mauvais fonctionnement de ces réseaux d'information nationaux ou de l'introduction de données erronées dans le système par une institution partenaire ?

Contexte : Dans le cadre juridique de certains systèmes d'information européens, le législateur a établi un mécanisme de substitution de responsabilité ou de subrogation (art. 48 du règlement (CE) 1987/2006 (SIS II) ; voir également l'art. 116, paragraphe 2, de la Convention d'application de l'accord de Schengen ; art. 40, paragraphes 2) et 3, du règlement (CE) 515/97 (SID). L'article VI-40 des règles modèles ReNEUAL énonce une règle générale dans ce sens afin d'améliorer la protection des individus qui subissent des dommages causés par ce type de mécanismes. En outre, l'article VI-40, paragraphe 2, prévoit un mécanisme de remboursement entre les autorités participantes afin de les encourager à respecter leurs obligations légales respectives.

A notre connaissance, il n'existe aucune disposition spécifique prévoyant la responsabilité des dommages potentiels du fait d'un mauvais fonctionnement de ces réseaux nationaux. Si de tels dommages se produisaient du fait d'un fonctionnement défectueux des services de l'État ou d'une personne morale de droit public, dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public, ces éléments de responsabilité civiles devraient, en principe, être régis par la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'État et des collectivités publiques⁴⁸.

L'introduction de données erronées dans le système par une institution partenaire pourrait potentiellement être également régie par les dispositions précitées eu égard au fait que l'État n'est, en principe, pas en mesure de s'exonérer de sa propre responsabilité en établissant que le dommage résulte du fait d'un tiers⁴⁹.

⁴⁶ Loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques, art. 35.

⁴⁷ *Ibid.*, art. 38.

⁴⁸ Loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'État et des collectivités publiques, (Mémorial A – n°51, 26 septembre 1988, p. 1000).

⁴⁹ *Ibid.*, art. 4.

8. Dans votre ordre juridique national, existe-t-il des garanties ou des recours juridiques spécifiques pour les personnes qui considèrent que les informations à leur égard sont fausses ou qu'un échange d'information les concernant est illégal ? La nécessité de mettre en place de nouvelles garanties juridiques ou des garanties plus spécifiques dans ce contexte fait-elle l'objet de discussions politiques ou académiques ? Des propositions législatives ont-elles récemment été soumises à ce sujet ?

La loi modifiée du 19 juin 2013 portant sur l'instauration d'un registre national permet aux personnes concernées de modifier elles-mêmes certaines données inscrites au registre national lorsqu'elles se révèlent inexactes⁵⁰. Un droit équivalent permet aux personnes concernées d'apporter des éléments complémentaires lorsque les données enregistrées sont incomplètes. Tout refus de rectification est notifié à l'auteur de la demande. Cette notification, qui doit se faire par lettre recommandée, doit reprendre les motifs à l'origine du refus de rectification. La loi du 19 juin 2013 ne prévoit aucun recours juridictionnel spécifique. En l'absence de dispositions spéciales en la matière, un recours en annulation pourrait être introduit devant les juridictions administratives à l'encontre de la décision portant refus de rectification.

À la connaissance des auteurs de ce rapport, ni la doctrine ni les acteurs politiques luxembourgeois ne se sont exprimés sur l'intérêt, voire la nécessité de mettre en place de nouvelles garanties juridiques dans ce contexte.

II. Échange d'information transfrontalier et multi-niveaux et jurisprudence de votre juridiction ou d'autres juridictions de votre pays

1. Votre juridiction (ou une des autres juridictions de votre pays) a-t-elle rendu des jugements sur ces mécanismes avancés d'échange d'information transfrontalier ou multi-niveaux entre autorités européennes ? Avez-vous connaissance d'éventuelles procédures judiciaires en cours à cet égard ? Quels sont les grandes décisions en la matière ou les principes les plus importants établis dans cette jurisprudence ?

A notre connaissance, aucune juridiction nationale ne s'est prononcée sur des mécanismes avancés d'échange d'information transfrontalier ou multi-niveaux entre autorités européennes repris au livre VI du modèle ReNEUAL.

2. Votre juridiction (ou une des autres juridictions de votre pays) a-t-elle rendu des jugements basés sur la jurisprudence de la CJUE dans l'affaire C-503/03 Commission c/ Espagne [2006] ou l'article 25, paragraphe 2, du règlement (CE) 1987/2006 (SIS II) ?

⁵⁰ Loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, art. 37.

La Cour administrative n'a pas encore eu l'occasion de rendre un arrêt basé sur la jurisprudence de la CJUE dans l'affaire C-503/03 Commission c/ Espagne [2006] ou l'article 25, paragraphe 2, du règlement (CE) 1987/2006 (SIS II).

Contexte : voir Question I.5.

3. Votre juridiction (ou une des autres juridictions de votre pays) a-t-elle rendu des jugements basés sur un mécanisme de substitution de responsabilité ou de subrogation conformément à l'article 48 du règlement (CE) 1987/2006 (SIS II), l'article 116, paragraphe 2, de la Convention d'application de l'accord de Schengen, l'article 40, paragraphes 2 et 3, du règlement (CE) 515/97 (SID) ou d'autres dispositions similaires du droit de l'UE ?

À notre connaissance, aucune juridiction nationale n'a rendu de jugements basés sur un mécanisme de substitution de responsabilité ou de subrogation conformément aux dispositions précitées.

Contexte : voir Question I.7.

4. Dans votre ordre juridique national, existe-t-il des garanties juridiques récentes ou spécifiques à l'égard de l'échange d'information transfrontalier ou multi-niveaux ? La nécessité de mettre en place de nouvelles garanties juridiques, ou des garanties spécifiques, dans ce contexte fait-elle l'objet de discussions politiques ou académiques ? Des propositions législatives ont-elles récemment été soumises à ce sujet ?

Contexte : Au moins dans certains domaines spécifiques couverts par le droit dérivé de l'UE, de nouvelles approches sont développées afin d'éviter des lacunes de contrôle judiciaire ou de minimiser les obstacles factuels à l'exercice du droit à un recours judiciaire effectif. L'un de ces nouveaux instruments permet à l'individu concerné d'engager une procédure judiciaire dans l'État de son choix, action dite « représentative transnationale » (cf. article 111, paragraphe 1, de la Convention d'application de l'accord de Schengen ; article 36, paragraphe 5, du règlement (CE) 515/97 (SID)).

A la connaissance des auteurs de ce rapport, seul l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale, matière couverte par le livre V du projet ReNEUAL, fait actuellement l'objet d'un débat doctrinal important au Luxembourg autour de la question de l'existence d'un recours effectif pour les personnes concernées par l'échange de renseignements. Ce débat s'inscrit dans le contexte de diverses questions préjudicielles introduites par la Cour administrative auprès de la CJUE au début de l'année 2019. Nous ne sommes pas au courant du fait de débats doctrinaux ou politiques s'appliquant spécialement à la matière de l'échange d'information transfrontalier ou multi-niveaux prévue par le livre VI.