

N° 7333¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI**portant approbation de la Convention multilatérale pour la mise en oeuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfiques, signée à Paris, le 7 juin 2017**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(13.11.2018)

Par dépêche du 27 juin 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, à la demande du ministre des Affaires étrangères et européennes.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles de la convention multilatérale à approuver, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, le texte de la convention à approuver ainsi que le modèle pour la formulation de réserves et des notifications y relatives.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen vise l'approbation de la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfiques, signée à Paris, le 7 juin 2017 (ci-après désignée « Convention multilatérale »).

Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi que le plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfiques (ci-après désigné « BEPS¹ »), lequel a été publié à la demande du G20 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), comporte quinze « Actions » visant à combattre les pratiques qui ont pour but l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfiques. Il en est résulté la nécessité d'une mise à jour des conventions bilatérales préventives des doubles impositions (ci-après désignées « conventions fiscales »).

Un rapport final a été publié pour chacune des quinze actions précitées dont cinq ont une incidence directe sur les conventions fiscales, précisément : (i) le rapport final sur l'Action 2 (neutraliser les effets des dispositifs hybrides), (ii) le rapport final sur l'Action 6 (empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales lorsque les circonstances ne s'y prêtent pas), (iii) le rapport final sur l'Action 7 (empêcher l'évitement artificiel du statut d'établissement stable), (iv) le rapport final sur l'Action 14 (accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends), et (v) le rapport final sur l'Action 15 (élaboration d'un instrument multilatéral pour modifier les conventions fiscales bilatérales).

Précision est faite que les Actions 2, 6, 7, et 14 ont abouti à des dispositions qui peuvent ou doivent être intégrées dans les conventions fiscales. Certaines mesures relatives aux conventions fiscales prévues par les Actions 6 et 14 constituent des normes minimales que les pays ont convenu de mettre en œuvre de manière impérative. L'Action 15 a, quant à elle, conduit à la Convention multilatérale dont le projet sous examen vise l'approbation.

1 « Base Erosion and Profit Shifting ».

Selon les auteurs du projet de loi, la Convention multilatérale constitue un instrument novateur et unique en son genre en ce sens qu'elle permet de procéder à une seule procédure de ratification pour modifier les conventions fiscales concernées au lieu de devoir procéder à la ratification isolée des modifications apportées à chaque convention bilatérale. Il est ajouté que la Convention multilatérale ne fonctionnera pas comme un protocole modifiant une convention fiscale, mais qu'elle s'appliquera en parallèle avec les conventions fiscales couvertes dont elle modifiera l'application aux fins de mise en œuvre des mesures BEPS. Il s'avère en conséquence que, pour l'application de cette Convention multilatérale, établir des versions consolidées des conventions fiscales couvertes n'est pas une condition préalable, même si de telles versions consolidées facilitent la mise en œuvre pratique des conventions fiscales après l'entrée en vigueur de la Convention multilatérale.

Conçue comme un instrument flexible qui garantit une certaine souplesse aux parties, la Convention multilatérale présente un certain nombre de caractéristiques : (i) elle permet aux parties de spécifier les conventions fiscales auxquelles elle s'applique, (ii) elle propose des options qui permettent aux parties de se conformer à une norme minimale, (iii) elle propose aux parties plusieurs types de réserves que celles-ci peuvent exercer quant aux dispositions facultatives ou encore (iv) elle propose aux parties des dispositions alternatives pour un problème particulier. Par ailleurs, il est exposé que la Convention multilatérale contient, d'une part, des clauses dites de compatibilité, lesquelles définissent la relation entre les dispositions de la Convention multilatérale et celles des conventions fiscales couvertes et, d'autre part, des clauses de notification qui permettent d'identifier précisément les dispositions existantes tombant dans le champ d'application des clauses de compatibilité. Plus clairement, les auteurs du projet de loi expliquent que la clause de compatibilité définit le mode de modification (selon des hypothèses reprises dans l'exposé des motifs) des conventions fiscales couvertes par la Convention multilatérale.

Le Conseil d'État prend note que, selon les auteurs du projet de loi, le Luxembourg a fondé ses options, eu égard notamment à la flexibilité offerte par la Convention multilatérale, sur une politique de prudence. Ainsi a-t-on opté, d'une part, pour des dispositions qui sont en ligne avec la politique conventionnelle actuelle du pays et, d'autre part, pour des dispositions introduisant les normes minimales obligatoires mais qui peuvent être adoptées de manière flexible. Les auteurs du projet ajoutent que les dispositions qui n'ont pas été choisies par le Luxembourg en raison des réserves effectuées sont celles dont l'impact est parfois difficile à évaluer mais qui peuvent néanmoins toujours être adoptées dans le cadre d'une négociation bilatérale prenant en compte l'équilibre général de la convention fiscale en cause.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Observations préliminaires

Les auteurs de la loi en projet ont annexé la Convention multilatérale en langues française et anglaise. Bien que les deux versions fassent foi, le Conseil d'État observe qu'il suffit d'annexer la version française à la loi d'approbation. Par ailleurs, le « Modèle pour la formulation du projet de position au regard des réserves et des notifications de la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices » est également à annexer à la loi d'approbation et à publier au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Articles 1^{er} et 2

Le texte du projet de loi sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, 13 novembre 2018.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES