



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 03 juin 2019

#### Ordre du jour :

1. 7390 **Projet de loi portant approbation**  
1° du Protocole, fait à Luxembourg, le 18 septembre 2017, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République d'Ouzbékistan tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, faite à Luxembourg, le 2 juillet 1997 ;  
2° de l'Avenant, fait à Bruxelles, le 5 décembre 2017, à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole final y relatif, faits à Luxembourg le 17 septembre 1970, tels que modifiés par les Avenants du 11 décembre 2002 et du 16 juillet 2009 ;  
3° de la "Convention between the Grand Duchy of Luxembourg and the Republic of Kosovo for the elimination of double taxation with respect to taxes on income and on capital and the prevention of tax evasion and avoidance", et le Protocole y relatif, faits à Luxembourg, le 8 décembre 2017 ;  
4° de la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, faits à Paris, le 20 mars 2018  
  
- Désignation d'un rapporteur  
- Présentation du projet de loi  
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
2. 7431 **Projet de loi instaurant un mécanisme de règlement des différends fiscaux**  
  
- Désignation d'un rapporteur  
- Présentation du projet de loi
3. **Divers**

\*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Djuna Bernard remplaçant Mme Josée Lorsché, M. Alex Bodry, M. Yves Cruchten, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, Mme Martine Hansen, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Claude Wiseler

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (Ministère des Finances)  
M. Matthieu Gonner, Ministère des Finances  
M. David Behrend, M. Michel Hoffmann, de l'Administration des contributions directes (ACD)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gast Gibéryen, Mme Josée Lorsché, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

**1. 7390 Projet de loi portant approbation**

**1° du Protocole, fait à Luxembourg, le 18 septembre 2017, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République d'Ouzbékistan tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, faite à Luxembourg, le 2 juillet 1997 ;**

**2° de l'Avenant, fait à Bruxelles, le 5 décembre 2017, à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique en vue d'éviter les doubles impositions et de régler certaines autres questions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole final y relatif, faits à Luxembourg le 17 septembre 1970, tels que modifiés par les Avenants du 11 décembre 2002 et du 16 juillet 2009 ;**

**3° de la "Convention between the Grand Duchy of Luxembourg and the Republic of Kosovo for the elimination of double taxation with respect to taxes on income and on capital and the prevention of tax evasion and avoidance", et le Protocole y relatif, faits à Luxembourg, le 8 décembre 2017 ;**

**4° de la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, faits à Paris, le 20 mars 2018**

Mme Joëlle Elvinger est nommée rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Un représentant du ministère des Finances présente le projet de loi tel qu'il est expliqué dans l'exposé des motifs du document parlementaire 7390. Il est rappelé que le ministre des Finances avait présenté les détails de la convention entre le Luxembourg et la France au cours de la réunion du 16 mars 2018.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- En réponse à une question de M. Laurent Mosar, le représentant du ministère des Finances confirme que des discussions au sujet de la numérisation de l'économie sont en cours au sein de l'OCDE. Dans le cadre de ces discussions, il a été constaté que les règles d'imposition générales existantes devraient être adaptées à l'évolution de l'économie (vu la digitalisation de l'économie traditionnelle). Au cours d'une réunion qui a eu lieu la semaine dernière, les 129 pays concernés se sont mis d'accord sur un

programme de travail comportant les pistes à suivre à ce sujet par un « steering group »<sup>1</sup>. Parmi ces deux pistes à suivre (pilier 1 et pilier 2), le pilier 1 comporte 3 variantes dont l'objectif général consiste à ne plus se limiter à l'imposition dans le pays d'établissement d'une entreprise, mais à considérer qu'une création de valeur peut, le cas échéant, également avoir lieu dans le pays de destination d'un produit/service, cette valeur devant être imposée dans ce dernier pays (à travers notamment le concept d'un établissement stable « virtuel », sans présence physique). Le pilier 2 prévoit une obligation d'imposition minimale. Ainsi, en cas d'imposition très basse dans un pays, les bénéfices d'une filiale devront être ajoutés à ceux de l'entreprise-mère établie dans un autre pays afin d'y être imposés à un taux plus élevé. Ou bien, les paiements d'intérêts ou de redevances versés vers un pays où le taux d'imposition est très bas, ne seront plus déductibles dans le pays d'origine de l'entreprise. Ce pilier vise à s'assurer que les entreprises multinationales – dans l'économie numérique et au-delà – paient un niveau minimum d'impôt. Il fournira aux pays un nouvel outil pour protéger leur assiette fiscale du transfert des bénéfices vers des juridictions à imposition faible ou nulle.

La réflexion au sujet de ces piliers n'en est qu'à ses débuts et aucune décision n'a été prise à l'heure actuelle. Une solution finale devrait être trouvée en 2020. Le Luxembourg participe activement aux discussions. L'Union européenne étant composée d'un grand nombre de pays exportateurs, il apparaît qu'un certain nombre d'Etats membres se montrent plutôt sceptiques à l'égard de certains principes retenus dans les deux piliers. La position du Luxembourg n'est pas encore arrêtée et évoluera certainement en fonction de l'avancement des travaux.

M. Mosar est d'avis que les nouvelles règles esquissées par l'OCDE soulèvent un grand nombre de questions. Il craint qu'elles aillent totalement à l'encontre de la simplification administrative et de l'harmonisation visées par l'UE et donc qu'au final elles nuisent à la compétitivité des entreprises européennes.

- M. Mosar soulève que la convention entre le Luxembourg et la France comporterait une disposition selon laquelle un frontalier employé et imposé au Luxembourg devrait payer des impôts supplémentaires en France au cas où une imposition française de ses revenus excéderait l'imposition luxembourgeoise. La fréquence de tels cas de figure lui est inconnue.

Le représentant du ministère des Finances rappelle qu'il existe deux méthodes traditionnelles d'imposition : la méthode de l'exemption et celle de l'imputation. La méthode d'exemption consiste à ne pas imposer (et donc à exempter) des revenus étrangers d'un contribuable dans le pays résident (s'ils sont imposés dans l'Etat de la source), mais, pour calculer le montant de l'impôt sur le reste du revenu, à appliquer les mêmes taux d'impôt que si les revenus étrangers n'avaient pas été exemptés.

La méthode de l'imputation consiste à déduire le montant de l'impôt payé dans l'Etat de la source des revenus étrangers de l'impôt luxembourgeois grevant ces revenus étrangers. Cette déduction ne peut toutefois excéder la fraction de l'impôt, calculé avant déduction, correspondant à ces revenus réalisés dans l'Etat de la source.

La différence fondamentale entre la méthode de l'exemption et la méthode de l'imputation consiste dans le fait que la méthode de l'exemption tient compte du revenu étranger, alors que la méthode de l'imputation tient compte de l'impôt étranger.

---

<sup>1</sup> Suite à la demande de M. Alex Bodry, le programme de travail de l'OCDE définissant la marche à suivre en vue d'aboutir à la conclusion d'un nouvel accord mondial pour taxer les entreprises multinationales a été transmis par courrier électronique aux membres de la Commission le lendemain de la présente réunion.

Le Grand-Duché de Luxembourg a, dans toutes ses conventions internationales, adopté le principe de l'exemption (sauf pour certains revenus).

La France a choisi de passer de la méthode d'exemption à la méthode d'imputation dans la nouvelle convention. Cela signifie qu'un frontalier français, travaillant et imposé au Luxembourg, sera soumis au barème d'imposition français en France. L'impôt payé au Luxembourg sera ensuite déduit de sa charge fiscale française. Si cette dernière est supérieure à l'impôt payé au Luxembourg, le contribuable devra s'acquitter de la différence en France. Le but de la France est de traiter un résident travaillant en France de la même manière qu'un résident travaillant au Luxembourg.

Il semblerait que peu de contribuables soient concernés par un tel cas de figure. De plus, il semblerait que la France prévoie une baisse d'impôts pour tous les contribuables français à partir de l'année 2020. Une telle baisse contribuerait encore à une diminution des cas concernés.

- La nouvelle Convention entre la France et le Luxembourg n'entrera en vigueur qu'à partir du moment où elle aura été ratifiée par le Luxembourg (la France l'a déjà ratifiée). Le texte de la Convention prévoit que ses dispositions s'appliqueront, en ce qui concerne les impôts retenus à la source, aux revenus attribués le ou après le 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile suivant immédiatement celle au cours de laquelle la Convention entrera en vigueur.

Le Conseil d'Etat n'a pas émis de remarques particulières à l'égard du présent projet de loi.

## **2. 7431 Projet de loi instaurant un mécanisme de règlement des différends fiscaux**

Mme Joëlle Elvinger est nommée rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Un représentant du ministère des Finances présente le projet de loi tel qu'il est expliqué dans l'exposé des motifs du document parlementaire 7431.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- En réponse à une question de M. André Bauler, un représentant de l'ACD précise que les échanges entre autorités compétentes concernées par un différend ont, en règle générale, lieu par voie de courrier. Des réunions entre représentants de ces autorités peuvent exceptionnellement avoir lieu.
- M. Laurent Mosar s'enquiert des voies de recours ouvertes au contribuable dans le cadre du mécanisme mis en place par le présent projet de loi.

Un représentant du ministère des Finances explique que le contribuable, introduisant une réclamation au sens du projet de loi, peut, en parallèle, entamer un recours devant le tribunal administratif contre le bulletin d'imposition litigieux. Il en va de même dans le cas où l'autorité compétente luxembourgeoise déclare la réclamation irrecevable.

Lorsque les autorités compétentes sont parvenues à un accord à l'amiable et rendent une décision contraignante, cette décision s'applique uniquement si le contribuable renonce à faire valoir son droit au recours ou s'il met fin au recours déjà entamé.

Une demande de constitution de commission consultative est possible uniquement si, contre un rejet visé à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet de loi (décision de rejet d'une réclamation par l'autorité compétente du Luxembourg), aucun recours ne peut être introduit, aucun recours n'est en instance ou si la personne concernée a formellement renoncé à son droit de recours contentieux contre la décision de rejet de la réclamation par l'autorité compétente du Luxembourg en vertu de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet de loi (article 6 du projet de loi).

Lorsque la commission consultative a rendu son avis, les autorités compétentes prennent une décision définitive contraignante sur base de cet avis. La décision définitive est mise en œuvre, sous réserve que la personne concernée l'accepte et renonce à son droit à un recours administratif ou contentieux (article 15, paragraphe 3 du projet de loi).

M. Mosar conclut que, par souci du respect des délais de recours existants (3 mois pour le recours contre un bulletin d'imposition), il peut toujours être utile d'entamer un recours contre un bulletin d'imposition en parallèle de l'introduction d'une réclamation auprès de l'autorité compétente du Luxembourg.

Un représentant du ministère des Finances signale que cette possibilité existe, mais que la survenue d'un arrêt définitif du tribunal administratif ou de la Cour administrative (en relation avec ce recours), stoppe cependant la procédure à l'amiable ou le déclenchement de la procédure d'élaboration d'un avis par la commission consultative. Le contribuable ne peut recourir au mécanisme de règlement des différends fiscaux pour contrer un arrêt du tribunal administratif en sa défaveur.

Un représentant de l'ACD précise qu'il arrive, en raison de l'intervention d'administrations compétentes de différents Etats membres, que le contribuable ne soit informé d'une éventuelle double imposition que beaucoup plus tard qu'endéans des 3 mois suivant la réception de son bulletin d'imposition. Un recours contre ce bulletin devant le tribunal administratif de Luxembourg n'est donc plus possible. Les possibilités de recours dont dispose un contribuable varient ainsi en fonction du moment de réception du bulletin, c'est-à-dire si le premier bulletin d'imposition provient d'un autre Etat membre ou du Luxembourg. Par contre, la réclamation d'un contribuable concernant un différend pour en demander le règlement peut être introduite dans un délai de 3 ans à compter de la première notification de la mesure qui entraîne le différend.

- La directive transposée par le présent projet de loi est exclusivement applicable par rapport aux conventions de non-double imposition existant entre les différents Etats membres de l'UE. L'application des conventions de non-double imposition ne peut, en principe, pas faire l'objet d'éventuelles questions préjudicielles auprès de la CJUE (non compétente).
- M. Franz Fayot souhaite savoir s'il est concevable que le tribunal administratif luxembourgeois rende un arrêt définitif opposé à la position de l'administration compétente européenne concernée. Il se demande si, dans un tel cas, un contribuable aurait tout de même la possibilité de recourir au mécanisme mis en place par le présent projet de loi.
- M. Guy Arendt soulève la question de la possibilité d'un recours contre le nouveau bulletin d'imposition issu de l'autorité compétente luxembourgeoise, au cas où la décision définitive de la commission consultative entraînerait la nécessité d'une rectification du bulletin d'imposition initial (à l'origine du différend) et donc l'émission d'un nouveau bulletin.

**3. Divers**

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 11 juin 2019

La Secrétaire-administrateur,  
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du  
Budget,  
André Bauler