

N° 6257²**CHAMBRE DES DEPUTES**Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI

portant

1. approbation du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à Luxembourg, le 25 janvier 2010, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Japon tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et/ou d'un certain autre impôt, signée à Luxembourg le 5 mars 1992;
2. approbation de l'Avenant et du Protocole additionnel, signés à Lisbonne, le 7 septembre 2010, en vue de modifier la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République Portugaise tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, signés à Bruxelles le 25 mai 1999;
3. approbation de l'Avenant et de l'échange de lettres y relatif, signés à Hong Kong, le 11 novembre 2010, en vue de modifier la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République Populaire de Chine tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Hong Kong, le 2 novembre 2007
4. approbation du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à Bruxelles, le 7 septembre 2010, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Suède tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Stockholm le 14 octobre 1996;
5. approbation du Protocole et de l'échange de lettres y relatif, signés à Rome, le 18 septembre 2009, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République de Saint-Marin tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, signés à Luxembourg le 27 mars 2006;
6. approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Barbade tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et la fortune, ainsi que l'échange de lettres y relatif, signés à Londres le 1er décembre 2009;
7. approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République de Panama tendant à éviter

les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et du Protocole y relatif, signés à Luxembourg le 7 octobre 2010; et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre de Commerce (26.4.2011)	2
2) Avis de la Chambre des Salariés (7.4.2011)	8
3) Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (6.4.2011).....	10

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(26.4.2011)

L'objet du projet de loi sous avis (ci-après dénommé le „Projet») est de poursuivre la politique du Gouvernement visant à conclure des conventions préventives de double imposition, avenants ou encore protocoles, conformes aux standards internationaux de l'OCDE en matière d'échange d'informations sur demande, d'une part, et de poursuivre l'extension du réseau de conventions préventives de double imposition, d'autre part et de fixer la procédure d'échange de renseignements sur demande y relative.

Ainsi, le Projet approuve les avenants et protocoles modifiant les conventions existantes avec le Japon, la Suède, le Portugal, Saint-Marin et la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République Populaire de Chine, d'une part, et les conventions fiscales nouvellement conclues avec la Barbade et le Panama, d'autre part.

En ce qui concerne la procédure d'échange de renseignements, le Projet reprend à l'identique le texte de la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande¹.

*

RESUME SYNTHETIQUE

L'objet du Projet de loi sous avis est d'approuver une série de conventions de non-double imposition, avenants ou encore protocoles fiscaux conclus récemment par le Grand-Duché de Luxembourg dans le souci de poursuivre ses efforts de modifier certains accords internationaux afin de les rendre conformes aux standards OCDE en matière d'échange d'informations sur demande, d'une part, et d' étoffer son réseau conventionnel, d'autre part, tout en essayant d'introduire un cadre légal qui se veut clair et efficace en ce qui concerne la procédure d'échange de renseignements sur demande y relatif.

Malheureusement, le Projet tel qu'actuellement libellé ne remplit pas les objectifs poursuivis pour plusieurs raisons:

1) technique législative:

il conviendrait de scinder le Proiet en deux projets de loi distincts, dont l'un approuverait les actes internationaux récemment conclus, l'autre, l'ensemble des aspects procéduraux de l'échange d'information sur demande. Ceci aurait pour mérite de simplifier l'application de la procédure aux textes internationaux conclus à l'avenir en opérant un simple renvoi aux dispositions déjà en vigueur et

¹ Loi publiée au Mémorial A No 51 du 6 avril 2010, p. 830 et s.

éviterait ainsi des divergences procédurales entre les textes adoptés actuellement et ceux qui le seront plus tard;

2) droits de la défense et respect de la vie privée:

- a. il est indispensable que la personne visée par la demande de renseignements en soit avertie en temps utile et puisse faire valoir ses moyens de défense, dans le cadre d'une procédure contradictoire, à un double degré de juridiction, et ce, tant en droit, qu'en fait. A cette fin, la demande de renseignements doit évidemment lui être notifiée, ce qui n'est pas le cas en l'état du Projet;
- b. le nombre de mémoires, limité en principe à un seul, en ce compris la requête introductive, n'est pas non plus de nature à assurer de manière adéquate le respect des droits de la défense: la demande de renseignements devrait à tout le moins être motivée, mais cette condition ne semble pas, de l'avis de la Chambre de Commerce, être à elle seule suffisante dans la majorité des cas pour garantir le respect de la vie privée, les administrations ne vérifiant que les conditions de légalité de la demande étrangère;
- c. l'imposition d'un délai pour statuer aux juridictions administratives est singulier; cette contrainte risque de ne pas être respectée en pratique, en tout cas, si des devoirs complémentaires devaient être accomplis à la demande des juridictions;
- d. il y a nécessité du maintien du caractère confidentiel des renseignements requis dans le cadre de la procédure, et ce jusqu'à ce qu'une décision définitive ait tranché sur le litige. Par voie de conséquence, les audiences devraient nécessairement être tenues à huis clos (chambre du conseil), de même que les auditions de témoins afin que les renseignements conservent un caractère confidentiel aussi longtemps que nécessaire, sauf à vider la procédure de recours de toute son utilité; par ailleurs, certaines professions ne peuvent souffrir de la levée partielle du secret professionnel et il serait opportun de clarifier certains aspects à cet égard;

3) précisions et clarifications:

- a. imprécision du Projet sur un grand nombre de points, dont les conditions d'échange sur demande des renseignements: il est vivement recommandé d'étouffer le Projet à ce sujet et de citer des exemples concrets, à tout le moins ceux tirés des commentaires des modèles de conventions 2002 et 2005 OCDE, afin de dégager des grandes lignes directrices, d'assurer une unicité de procédure entre les trois administrations fiscales, de tendre autant que possible vers une jurisprudence unifiée et d'augmenter ainsi la sécurité juridique;
- b. il serait finalement opportun d'obtenir des clarifications quant à la confidentialité des renseignements recueillis et de leur sort, une fois collectés.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord au projet de loi que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

*

Appréciation du projet de loi

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	0 ²

² Le gain de crédibilité devrait conduire à terme à une perception de la place financière luxembourgeoise comme place onshore à part entière.

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Grand-Duché poursuit sa politique de conclusion d'accords internationaux de double imposition, avenants ou encore protocoles conformes aux standards internationaux de l'OCDE en matière d'échange d'informations sur demande, d'une part, et d'extension de son réseau de conventions préventives de double imposition, d'autre part.

Le Luxembourg a en effet conclu depuis deux ans un nombre impressionnant de conventions de non-double imposition, avenants et protocoles fiscaux, ce qui lui a permis de sortir de la liste grise dès juillet 2009, liste sur laquelle le Grand-Duché s'était retrouvé contre toute attente à l'issue du sommet du G20 de Londres.

Une loi du 31 mars 2010 approuve ainsi déjà vingt conventions, protocoles et avenants conformes aux standards OCDE en matière d'échange d'information sur demande. Sept nouveaux accords sont en voie d'approbation dans le cadre du Projet sous avis.

Sans vouloir revenir sur les développements faits dans le cadre de son avis du 27 janvier 2010³, auxquels elle renvoie pour autant que de besoin, la Chambre de Commerce salue que le standard retenu au niveau international soit l'échange de renseignements sur demande, qui est certes le niveau d'échange le plus bas des standards OCDE (à côté de l'échange automatique et de l'échange spontané), mais également, le plus fréquent.

Elle observe que l'échange automatique de renseignements n'avait pas été retenu en son temps au sommet du G20, alors même qu'il fut un temps où celui-ci semblait recueillir toutes les faveurs et aurait pu à ce moment être imposé par les grandes puissances – *quod non*, d'une part, et que ce système est également celui retenu dans 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 et intégrant, comme les accords bilatéraux de non-double imposition conclus depuis 2009, les standards de l'article 26 de la convention modèle OCDE de 2005 de pertinence vraisemblable devant éviter les *fishing expeditions* (paragraphe 4) et de confidentialité des données bancaires (paragraphe 5), d'autre part. La cohérence entre les principes consacrés dans les dispositions des textes internationaux et celles de la nouvelle directive dont la transposition devrait être achevée pour le 1er janvier 2013, est ainsi garantie.

La Chambre de Commerce relève par ailleurs qu'il est essentiel pour le développement économique du Grand-Duché d'assurer la coexistence de deux principes fondamentaux que sont la nécessité de lutter contre la fraude fiscale et de garantir la confidentialité des données bancaires. A ce titre plus particulièrement, la Chambre de Commerce fait remarquer que la protection de la vie privée est en effet aussi un argument commercial: il ne fait aucun doute que les contribuables ou investisseurs potentiels préféreront placer leurs capitaux et percevoir leurs revenus dans des pays qui respectent les standards de l'OCDE, mais offrent une meilleure protection de la vie privée. Ceci est assurément un autre argument tant en faveur de l'échange sur demande dans des cas limités et strictement définis qu'en faveur du système de retenue à la source. Sur le plan purement national, à l'échelle du Projet sous avis, la protection de la vie privée se traduit, entre autres, par la nécessité d'assurer une information des personnes visées par la demande de renseignements et de leur assurer des voies de recours efficaces.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 1er

Cet article approuve les différentes conventions de non-double imposition, avenants ou protocoles fiscaux nouvellement conclus par le Grand-Duché de Luxembourg.

La Chambre de Commerce relève une moins grande disparité entre les conditions qui doivent être fournies en vue de l'obtention des renseignements et entre les lettres d'échange dans les accords internationaux faisant l'objet du Projet de loi sous avis que par rapport à ceux ayant fait l'objet de la loi du 31 mars 2010 précitée.

Bien entendu, au niveau des conventions en tant que telles, celles-ci recèlent nécessairement des différences en raison des particularités des pays concernés et qui seront abordées ci-après.

³ Avis rendu dans le cadre de la procédure législative ayant mené à l'adoption de la loi du 31 mars 2010 précitée.

La Chambre de Commerce relève dans un premier temps, que le réseau conventionnel du Panama est actuellement assez limité avec 4 traités en vigueur, à savoir notamment avec le Mexique et la France. Un certain nombre de traités est par ailleurs en cours de ratification dont notamment avec les Pays-Bas ou le Portugal. Les Etats-Unis ont de leur côté conclu, en 2010, un traité d'échange d'informations en matière fiscale.

La Barbade possède quant à elle un réseau conventionnel plus étendu avec 21 traités actuellement en vigueur, dont notamment avec les Etats-Unis, la Chine, le Canada et le Royaume Uni. Certains des partenaires conventionnels (comme le Canada et les Etats-Unis) ont expressément exclu de leurs traités les sociétés de commerce international dites „International Business Company“ (ci-après dénommées „IBC“) et d'autres régimes spéciaux⁴.

Il ne fait aucun doute que le fait pour un résident de Panama et de la Barbade de pouvoir bénéficier d'une convention avec un Etat tel que le Luxembourg, pays membre de l'OCDE, mais aussi, et surtout de l'Union européenne, est un élément favorable. La conclusion par le Grand-Duché de Luxembourg avec des pays comme le Panama ou la Barbade est toutefois aussi intéressant pour le Luxembourg dans une perspective de développement de ses relations économiques avec d'autres Etats⁵, ici en l'occurrence avec des Etats du continent américain.

En ce qui concerne les spécificités des dispositions conventionnelles dans le traité avec Panama et la Barbade, la Chambre de Commerce a relevé les spécificités qui suivent.

Article 3: Définitions générales et résidence fiscale

Le critère de résidence des entreprises en trafic international a été légèrement modifié. La notion de siège effectif est remplacée par le critère de résidence et le lieu d'enregistrement a été ajouté comme critère permettant de considérer une personne morale comme résidente. La Chambre de Commerce comprend que ces deux modifications des critères de résidence ont été introduites afin de couvrir les acteurs du secteur maritime.

Article 5: Définition de l'établissement stable

Il semble que l'inclusion des installations de forage et navires dans les exemples des établissements stables de l'article 5 § 2 e.) est motivée par des considérations sectorielles afin de favoriser les activités des acteurs luxembourgeois.

L'élargissement de la notion de l'établissement stable sur la base du Modèle des Nations Unies ne semble pas obéir aux mêmes considérations: (1) les activités de surveillance en rapport avec un chantier de construction, (2) les fournitures de services par l'intermédiaire de salariés ou d'autres personnels engagés par l'entreprise (mise à disposition de personnel) et (3) le fait de disposer d'un entrepôt de marchandises pour livrer des marchandises vendues sur le marché local.

Des élargissements similaires de la notion d'établissement stable ont pu être notés dans le traité conclu avec l'Inde. Si de telles concessions à la partie contractante peuvent s'expliquer pour l'Inde eu égard à sa politique conventionnelle extrêmement affirmée, ainsi qu'à son poids économique, s'agissant de la Barbade et de Panama, cela paraît plus étonnant.

Article 10: Dividendes – retenue à la source réduite contre exonération

En ce qui concerne le Panama la retenue à la source sur les dividendes distribués à des sociétés est réduite à 5% par le pays de source dans les conditions de détention de 12 mois et de 25% du capital. Dans des conditions similaires de détention de 12 mois et de 10% de détention, la convention avec la Barbade exonère quant à elle de retenue à la source les dividendes versés à une société.

Article 13: Clause de prépondérance immobilière dans la convention avec Panama

Le Grand-Duché de Luxembourg a toujours privilégié de ne pas inclure de clause de prépondérance immobilière dans ses conventions. La convention conclue avec la Barbade est conforme à ce principe,

4 Régimes spéciaux identifiés comme tels dans le cadre du Protocole du traité entre la Barbade et les Etats-Unis d'Amérique de 2004: (1) the Exempt Insurance Act, Cap. 308; (2) the International Financial Services Act, 2002; (3) the International Business Companies Act, Cap. 77; (4) the Societies with Restricted Liability Act, Cap. 318B; or (5) the Insurance (Miscellaneous Provisions) Act, 1998.

5 Pour note, le Luxembourg dispose actuellement d'un réseau conventionnel de 62 traités en vigueur.

alors qu'il apparaît qu'à la demande expresse de Panama une telle clause, par ailleurs conforme au modèle OCDE, a été introduite.

Article 23: Dispositions pour éliminer la double imposition

L'article 23.4. du modèle OCDE a été inclus dans les conventions conclues avec le Panama et la Barbade: Les dispositions du sous-paragraphe a) ne s'appliquent pas au revenu reçu ou à la fortune possédée par un résident du Luxembourg lorsque la partie contractante applique les dispositions de la présente convention pour exempter d'impôt ce revenu ou cette fortune ou applique les dispositions du paragraphe 2 des articles 10 ou 12 à ce revenu.

Cette disposition a pour but d'éliminer le risque de double exonération qui peut résulter de l'application des dispositions conventionnelles. Cette disposition, ainsi que les cas où elle pourrait trouver à s'appliquer, mériteraient, selon la Chambre de Commerce, d'être explicités dans les commentaires du Projet sous avis.

A noter par ailleurs que les conventions conclues récemment avec La Principauté de Monaco et le Liechtenstein disposent en leur article 23 paragraphe 1 c.), que sous la condition de détention d'une durée de 12 mois minimum et d'un pourcentage d'au moins 10% du capital, le Luxembourg exonère les dividendes s'il y a assujettissement à l'impôt sur le revenu.

Il est noté que le bénéfice de cette exonération est expressément maintenu même lorsque la société distributrice n'est pas ou est faiblement taxée pour autant qu'elle exerce une activité de nature agricole, industrielle, d'infrastructure ou touristique.

Par ailleurs, dans la même logique, la section 1 b.) du même article dispose que les revenus d'un établissement stable sont exonérés à Luxembourg, si l'activité exercée par cet établissement est de nature „active“ telle que précitée.

La question se pose de savoir pour quelles raisons une telle disposition n'a pas également été concédée à des pays tels que la Barbade et le Panama dont la situation économique n'est pas, à première vue foncièrement différente des pays précités, à savoir faible tissu industriel, politique fiscale favorable à l'investissement étranger et tourisme (Barbade).

Le Luxembourg a cependant choisi la méthode de l'imputation pour les revenus de l'article 10 dans les deux cas. La méthode d'imputation peut se comprendre dans la mesure où le Panama conserve son droit d'imposer par voie de retenue à la source (réduite à 10% sous certaines conditions). Toutefois, une élimination de cette retenue à la source dans certaines conditions liées à l'activité et au niveau de détention couplé à une exonération de ces mêmes revenus dans le cadre de l'article 23 aurait semblé plus opportune dans la volonté d'accompagner les efforts de développement. Des dispositions similaires ont par ailleurs été introduites dans le traité conclu avec Trinité et Tobago en son article 23 § 2 c.) 2 du 7 mai 2001⁶.

En l'absence de dispositions conventionnelles prévoyant une extension, même sectorielle, du régime mère et filiales, l'application des dispositions de droit interne de l'article 166 LIR risque d'amener à des difficultés eu égard aux particularités du régime de l'impôt sur le revenu des collectivités au Panama et à la Barbade.

Particularités du régime de taxation des revenus des collectivités à la Barbade sur une base comparative: régime offshore et incitants sectoriels

Le taux de l'impôt sur les sociétés est de 25%. Ce taux peut toutefois être réduit à 1%-2,5% dans le cadre du régime des IBC qui se base sur un principe de territorialité. Ces sociétés sont aussi exonérées de retenue à la source sur les dividendes payés soit à d'autres IBC's ou à des non-résidents. De plus,

⁶ Lorsqu'une société qui est un résident du Luxembourg reçoit des dividendes de source de Trinité et Tobago, le Luxembourg exempte de l'impôt ces dividendes, pourvu que cette société qui est un résident du Luxembourg détienne directement depuis le début de son exercice social au moins 10% du capital de la société qui paie les dividendes et que cette société soit assujettie à Trinité et Tobago à un impôt sur le revenu des collectivités correspondant à l'impôt luxembourgeois sur le revenu des collectivités. Les actions ou parts susvisées de la société de Trinité et Tobago sont, aux mêmes conditions, exonérées de l'impôt luxembourgeois sur la fortune. L'exemption prévue par le présent sous-paragraphe s'applique aussi, même si la société de Trinité et Tobago est exempte d'impôt ou imposée à un taux réduit en Trinité et Tobago conformément à la législation de Trinité et Tobago prévoyant des encouragements dans le but d'inciter des investissements dans le domaine des activités agricoles, industrielles, touristiques ou toutes autres activités désignées d'un commun accord par les autorités compétentes des deux Etats.

des incitants sectoriels dans le domaine de l'industrie et du tourisme peuvent conduire à des exonérations partielles ou totales pour une durée limitée.

Des précisions ont été apportées dans le cadre du traité conclu avec Hong Kong pour convenir que l'imposition suivant le principe de territorialité n'était pas incompatible avec les conditions posées par le régime mère et filiale luxembourgeois.

Il apparaît dès lors opportun d'apporter des précisions sur l'application du bénéfice de l'exonération de dividendes de l'article 166 LIR à des sociétés de la Barbade dès lors qu'elles bénéficient soit du régime offshore précité, mais aussi éventuellement lorsque des régimes d'incitations fiscales conduisent à une exonération limitée dans le temps pour certaines activités, à moins bien entendu que l'intention ne soit de ne pas ouvrir droit au bénéfice du régime mère et filiale pour les investissements dans ces pays.

Particularités du régime de taxation des revenus des collectivités à Panama

Dans le cadre du Panama, les spécificités suivantes du système de taxation des sociétés au Panama peut être relevé: le régime est celui de la territorialité stricte, avec une distinction offshore/onshore et des opérations offshore qui ne sont pas taxées.

La même problématique se pose dès lors pour Panama avec en plus l'application de l'article 147 LIR puisque le traité prévoit la possibilité d'appliquer une retenue à la source sur dividendes de 5%.

Par ailleurs, les sociétés établies dans les zones franches sont soumises à une retenue à la source de 5%⁷ sur les dividendes distribués nonobstant la source des dividendes. Leurs opérations offshore ne sont pas taxées, alors que les opérations onshore sont taxées au taux de droit commun.

La Chambre de Commerce relève encore le régime fiscal spécial pour les „sièges sociaux“: les sociétés ayant leur siège social au Panama ne sont pas assujetties à l'impôt sur les sociétés s'agissant des services rendus à des sociétés non résidentes à la condition que ces dernières ne dégagent aucun revenu de sources panaméennes. Ces sociétés ne sont pas non plus pas assujetties à la TVA sur les services à l'exportation vers des sociétés non résidentes à la condition que ces dernières ne dégagent aucun revenu de source panaméenne.

Dans la mesure où le Panama dispose d'un système de taxation basé sur un principe de territorialité, il conviendrait, plus encore que dans le cas des sociétés offshore de la Barbade, d'apporter des précisions sur la compatibilité du régime de territorialité avec le régime luxembourgeois dans le cadre de l'analyse de l'article 166 LIR. La Chambre de Commerce se permet de renvoyer aux commentaires qui précèdent.

La Chambre de Commerce relève finalement encore que deux dispositions, représentant des concessions assez significatives ont été introduites dans la convention au bénéfice du Panama: la possibilité de soumettre les bénéfices d'un établissement stable au-delà de l'impôt sur le revenu des sociétés à un impôt additionnel au Panama limité à 5% (branch tax – article 10), d'une part, et la possibilité de taxer par voie de retenue à la source les revenus tirés de prestations de services professionnels afin de préserver le droit d'imposition pour ce type de revenus au Panama (article 14), d'autre part.

Concernant les articles 2 à 6

Ces articles concernent la mise en oeuvre de la procédure d'échange d'informations sur demande.

La Chambre de Commerce a relevé plusieurs points qui lui semblent mériter des modifications approfondies.

En dehors du fait qu'il y aurait lieu de scinder le Projet en deux projets de loi distincts, dont l'un approuverait les actes internationaux et l'autre, l'ensemble des aspects procéduraux de l'échange d'information sur demande, ce qui aurait pour mérite de simplifier l'application de la procédure aux textes internationaux conclus à l'avenir en opérant un simple renvoi aux dispositions déjà en vigueur et d'éviter ainsi des divergences procédurales entre les textes adoptés actuellement et ceux qui le seront plus tard, il convient de poser des garanties plus sécurisantes en ce qui concerne les droits de la défense et le respect de la vie privée.

⁷ Il s'agit d'un régime spécifique.

A ce titre, il est indispensable que la personne visée par la demande de renseignements en soit avertie en temps utile et puisse faire valoir ses moyens de défense, dans le cadre d'une procédure contradictoire, à un double degré de juridiction, et ce, tant en droit, qu'en fait. A cette fin, la demande de renseignements doit évidemment lui être notifiée, ce qui n'est pas le cas en l'état du Projet.

Par ailleurs, le nombre de mémoires, limité en principe à un seul, en ce compris la requête introductive, n'est pas non plus de nature à assurer de manière adéquate le respect des droits de la défense: la demande de renseignements devrait à tout le moins être motivée, mais cette condition ne semble pas, de l'avis de la Chambre de Commerce, être à elle seule suffisante dans la majorité des cas pour garantir le respect de la vie privée, les administrations ne vérifiant que les conditions de légalité de la demande étrangère.

Il y a en outre nécessité de garantir le maintien du caractère confidentiel des renseignements requis dans le cadre de la procédure, et ce jusqu'à ce qu'une décision définitive ait tranché sur le litige.

Par voie de conséquence, les audiences devraient nécessairement être tenues à huis clos (chambre du conseil), de même que les auditions de témoins afin que les renseignements conservent un caractère confidentiel aussi longtemps que nécessaire, sauf à vider la procédure de recours de toute son utilité; par ailleurs, certaines professions ne peuvent souffrir de la levée partielle du secret professionnel et il serait opportun de clarifier certains aspects à cet égard.

Dans la mesure où le Projet est encore imprécis sur un nombre important de points, dont les conditions d'échange sur demande des renseignements, il est vivement recommandé d'étoffer le Projet à ce sujet et de citer des exemples concrets, à tout le moins ceux tirés des commentaires des modèles de conventions 2002 et 2005 OCDE, afin de dégager des grandes lignes directrices, d'assurer une unicité de procédure entre les trois administrations fiscales, de tendre autant que possible vers une jurisprudence unifiée et d'augmenter ainsi la sécurité juridique.

Finalement, il serait opportun d'obtenir des clarifications quant à la confidentialité des renseignements recueillis et de leur sort, une fois collectés.

Dans la mesure où la Chambre de Commerce a rendu un avis circonstancié dans le cadre de la procédure législative ayant mené à l'adoption de la loi du 31 mars 2010 précitée et que ses commentaires restent pour l'essentiel d'actualité, notamment et surtout au sujet du respect des droits de la défense, du caractère confidentiel des informations recueillies et de leur traitement ainsi que quant à la nécessité de clarifier certains points de la procédure d'échange d'informations et d'étoffer le Projet d'exemples, elle se permet d'y renvoyer dans un souci de cohérence.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord au projet de loi que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(7.4.2011)

Par lettre en date du 3 mars 2011, Monsieur Luc Frieden, ministre des Finances, a transmis à notre chambre professionnelle le projet de loi portant approbation des avenants modifiant les conventions existantes avec le Japon, la Suède, le Portugal, le Saint-Marin et la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République Populaire de Chine, d'une part, et des conventions fiscales avec la Barbade et le Panama, d'autre part.

1. Le projet de loi poursuit ainsi la politique du Gouvernement visant à modifier et à négocier un certain nombre de conventions de non-double imposition afin de les rendre complètement conformes aux standards internationaux de l'OCDE en matière de l'échange d'informations sur demande. D'après l'exposé des motifs, le projet de loi s'inscrit dans la volonté du Gouvernement d'étendre le réseau des conventions de non-double imposition afin d'accroître la compétitivité du Luxembourg.

2. Le projet de loi sous avis s'inscrit dans la politique de lutte contre la fraude fiscale qui a gagné en importance suite à la crise financière qui avait atteint à son paroxysme en septembre 2008.

La CSL rappelle que, fin 2009, elle fut saisie d'un projet de loi (No 6072) et des amendements y relatifs portant sur l'approbation de cinq conventions de non-double imposition et de quinze protocoles d'accord modifiant des conventions déjà existantes. La loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande a été publiée au Mémorial A No 51 du 6 avril 2010.

3. Du projet de loi sous avis, il ressort que les précisions nécessaires quant à l'application des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'échange de renseignements sur demande figurent soit sous forme d'échange de lettres, soit sous forme d'un Protocole dans chacun des accords bilatéraux. L'article 1er du projet vise l'approbation des conventions, avenants, protocoles et échanges de lettres avec les sept pays repris sous rubrique.

4. Le projet de loi prévoit également la procédure applicable à l'échange de renseignements auquel l'Etat luxembourgeois s'est engagé dans ces conventions et avenants. Il s'agit des procédures des administrations fiscales concernées par l'échange de renseignements ainsi que des voies de recours contre les décisions prises au cours de ces procédures.

5. L'article 2 du projet fixe les compétences respectives de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises en matière d'échange de renseignements.

6. L'article 3, alinéa 1 dispose que les autorités fiscales sont autorisées à requérir les informations qui sont demandées pour l'application de l'échange de renseignements tel que prévu par les conventions auprès du détenteur des renseignements.

7. Quant au détenteur des renseignements, l'article 3, alinéa 2 l'oblige à fournir les renseignements endéans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision portant injonction de fournir les renseignements demandés.

8. L'article 4 prévoit la procédure que doit appliquer l'administration fiscale compétente. Après avoir examiné que la demande d'échange de renseignements émanant de l'autorité compétente de l'Etat requérant satisfait aux conditions légales de l'octroi de l'échange de renseignements tel que prévu par les Conventions, l'administration compétente notifie par lettre recommandée sa décision portant injonction de fournir les renseignements demandés au détenteur des renseignements.

9. L'article 5 introduit une amende administrative fiscale d'un maximum de 250.000 euros à charge du détenteur des renseignements qui n'exécute pas les demandes et décisions de l'administration fiscale compétente endéans le délai d'un mois.

10. L'article 6 prévoit les voies de recours à exercer contre les décisions prises par les administrations fiscales devant le tribunal administratif. Un recours contre les décisions portant injonction de fournir les renseignements demandés est ouvert à tout intéressé, également au détenteur des renseignements. Celui-ci peut aussi introduire un recours en réformation contre la décision fixant le montant de l'amende fiscale. Le recours a un effet suspensif.

11. La Chambre des salariés n'a pas d'observations particulières à émettre en ce qui concerne le projet de loi sous avis.

Elle rappelle ses observations formulées dans son avis du 11 février 2010 concernant le projet de loi No 6072 portant approbation de certaines conventions fiscales et aux amendements gouvernementaux y relatifs.

12. Dans cet avis, elle note que le Luxembourg reste opposé à l'échange d'informations systématique tel qu'il est souhaité par plusieurs pays européens, étant donné que l'on ne peut pas du jour au lendemain changer l'orientation d'un secteur entier de l'économie de notre pays, sans donner la possibilité et le temps à ce secteur pour développer de nouvelles stratégies. En effet, à l'heure actuelle, le secteur financier est, avec quelque 30.000 emplois, un facteur-clé de la richesse du Luxembourg, sans parler des emplois induits dans d'autres branches de l'économie luxembourgeoise. En outre, le secteur financier génère des recettes fiscales considérables.

Toutefois, la Chambre des salariés est consciente que le bien-être d'un pays membre d'une zone économique et monétaire plus vaste ne peut pas être basé durablement sur une niche de souveraineté comme le secret bancaire, surtout à un moment où la gouvernance économique européenne est de nouveau apparue sur la scène du débat public. Un tel pays doit en effet constamment se battre contre des pressions de ceux qui, de manière justifiée ou non, le qualifient de paradis fiscal.

13. C'est pourquoi notre chambre estime qu'il est dans l'intérêt du secteur financier de préparer l'avenir en développant et en privilégiant les activités créatrices d'emploi et de valeur ajoutée qui sont moins soumises à la critique internationale et partant plus durables.

Une telle spécialisation présente également des chances en matière de qualifications professionnelles des salariés qui y travaillent. Des plans de formation à plus long terme doivent par conséquent être développés pour fournir les qualifications dont le secteur aura besoin à l'avenir.

14. Finalement, pour ce qui est des conventions de non-double imposition en général, la Chambre des salariés demande au Gouvernement d'oeuvrer en faveur de solutions satisfaisantes pour les travailleurs frontaliers qui sont parfois victimes de législations qui ne prennent pas encore en compte l'évolution de la réalité des conditions de travail.

Ainsi, ces derniers temps, des frontaliers résidant en Allemagne, mais travaillant la plupart du temps au Luxembourg où ils sont déclarés à la Sécurité sociale et où se trouve leur lieu de travail, ont eu des difficultés avec leurs administrations fiscales lorsqu'ils ont travaillé uniquement quelques jours dans un autre pays que le Luxembourg.

Luxembourg, le 7 avril 2011

Pour la Chambre des salariés,

La Direction,
René PIZZAFERRI
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

(6.4.2011)

Par dépêche du 3 mars 2011, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, „dans les meilleurs délais“ bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question s'apparente au projet de loi No 6072, devenu la loi du 31 mars 2010 portant approbation d'une vingtaine de conventions fiscales, et sur lequel la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'était prononcée dans son avis No A-2270 du 16 décembre 2009. La Chambre renvoie donc de prime abord audit avis, qui garde en effet toute sa valeur en ce qui concerne l'historique du secret bancaire et, surtout, l'appréciation de l'attitude politique de certains représentants des pays voisins à l'égard du Grand-Duché de Luxembourg et de sa place financière.

En raison de la technicité répétitive du projet de loi sous avis, la Chambre n'entend pas analyser en détail son texte, mais elle se limite à quelques considérations d'ordre général.

L'article 1er du projet de loi (dénommé „avant-projet“ sur la page de titre!?) énumère les documents de modification des conventions fiscales que le Grand-Duché de Luxembourg a conclues avec le Japon, la République portugaise, la Région administrative spéciale de Hong Kong (République Populaire de Chine), le Royaume de Suède, la République de Saint-Marin ainsi que les nouvelles conventions conclues avec la Barbade et la République de Panama.

A l'exception des articles 1er et 7, le projet de loi sous avis reprend strictement le même texte que celui de la loi précitée du 31 mars 2010. Au lieu de publier encore une fois les articles 2 à 6, il aurait donc suffi de modifier ladite loi en ajoutant à son article 1er les intitulés des conventions et les modifications des conventions concernant les sept pays visés par le présent projet de loi et de publier les documents afférents. Comme il est à prévoir que d'autres conventions seront conclues ou modifiées, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande s'il ne serait pas préférable de choisir une approche plus pragmatique, facilitant la recherche ultérieure de l'ensemble des conventions en vigueur, en créant, par exemple, un texte de base assorti d'annexes reprenant à chaque fois les nouvelles conventions.

La forme abrégée de l'intitulé prévue à l'article 7 ajoute encore à la confusion et complique la recherche ultérieure dans la mesure où cet intitulé est identique – abstraction faite de la date bien évidemment – à celui pouvant être utilisé pour désigner la loi précitée du 31 mars 2010!

Comme tel était déjà le cas pour la vingtaine de conventions approuvées par la loi précitée, le projet sous avis prévoit également l'ajout des dispositions du paragraphe 5 de l'article 26 de la convention modèle de l'OCDE dans les sept conventions qu'il concerne. Il s'agit de permettre l'échange sur demande entre les administrations fiscales qui peuvent demander des renseignements moyennant décision portant injonction auprès des détenteurs de renseignements, donc aussi les établissements bancaires. Toutefois, l'échange sur demande ne peut prendre la forme d'une recherche générale de renseignements et devra se limiter à des informations précises et ponctuelles concernant un contribuable clairement identifié.

Les renseignements demandés doivent être fournis dans le délai d'un mois et sous peine d'une amende administrative fiscale d'un montant maximal de 250.000 euros. L'article 6 décrit la procédure des voies de recours devant les juridictions administratives contre les décisions administratives portant injonction de fournir des renseignements.

A l'égard de l'amende administrative fiscale prévue à l'article 5 du projet de loi sous avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est non seulement impressionnée par son existence, mais surtout par son montant maximal, alors qu'il n'existe toujours pas d'amende administrative en cas de fraude fiscale au Luxembourg! A l'instar de l'adaptation des conventions fiscales au standard de l'OCDE, une telle mesure serait de nature à aligner le Grand-Duché de Luxembourg sur les normes des autres pays européens et à éviter ainsi d'être cité régulièrement dans la presse internationale parmi les „paradis fiscaux“. Ce serait un élément supplémentaire pour compléter le tissu législatif en faveur d'une plus grande crédibilité de notre pays au niveau international.

Comme le projet de loi sous avis est dans l'intérêt de l'économie nationale et comme il améliore particulièrement la réputation de la place financière luxembourgeoise, la Chambre des fonctionnaires et employés publics l'approuve, sous la réserve des remarques et commentaires qui précèdent.

Ainsi délibéré en séance plénière le 6 avril 2011.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Vice-Président,
R. WOLFF

