

Projet de loi
autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la
République française et le Gouvernement du Grand-Duché
de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions
et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière
d'impôts sur le revenu et la fortune

NOR : EAEJ1822559L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I - Situation de référence

Le Luxembourg est un partenaire commercial important pour la France, avec un volume d'échanges de 3,8 Mrds€ en 2017, même si au regard des échanges intra-européens, le Luxembourg est son 20ème client. Le commerce bilatéral dégage un solde de 573 M€ en faveur de la France.

La France est ainsi le deuxième client (exportations de 2,2 Mrd€) et le troisième fournisseur (importations de 1,6 Mrd €) du Grand-Duché. La part de marché de la France au Luxembourg est de 12%, derrière la Belgique (34%) et l'Allemagne (27 %). Ce résultat est essentiellement porté par d'importants échanges de produits métallurgiques et métalliques (302M€ en exportations et 474 M€ en importations), ainsi que par les exportations de produits agroalimentaires (386 M€) et de matériels de transport (302M€), et par les importations de produits en caoutchouc et plastique (335 M€). Selon la Banque de France, le Luxembourg est en outre le premier investisseur étranger en France, avec un stock d'investissements direct à l'étranger (IDE) de 136 Md€ en 2016. 2 380 entreprises luxembourgeoises sont installées en France. Le Luxembourg est également le 2ème pays d'origine des entreprises sous contrôle étranger en France (11%), après l'Allemagne (16%). Réciproquement 900 filiales françaises sont installées au Grand-Duché employant 19 000 salariés et réalisant un chiffre d'affaires total de 13,4 Mrd€. Elles sont actives principalement dans les services financiers et d'assurances (48 % des entreprises, réalisant 54 % du chiffre d'affaires total et employant 43 % des effectifs), dont des holdings. Elles sont également présentes dans le commerce (10 % des entreprises, réalisant 10 % du chiffre d'affaires et employant 7 % des effectifs), dans l'hébergement et la restauration (4 % des entreprises, réalisant seulement 1 % du chiffre d'affaires mais employant 11 % des effectifs), ou dans l'information et la communication (6 % des entreprises, 2 % du chiffre d'affaires, 9 % des effectifs)¹.

¹ Source : Direction générale du Trésor et Service économique régional compétent pour le Luxembourg

La France et le Luxembourg sont liés par la convention entre la France et le grand-duché de Luxembourg tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune du 1er avril 1958². Cette convention a été modifiée à quatre reprises par un avenant signé à Paris le 8 septembre 1970³, un avenant signé à Luxembourg le 24 novembre 2006⁴, un avenant signé à Paris le 3 juin 2009⁵ et un avenant signé à Paris le 5 septembre 2014⁶.

L'avenant du 8 septembre 1970 avait pour objet de traiter certains points concernant notamment la situation au regard de l'impôt de distribution des sociétés luxembourgeoises exerçant une activité en France, le régime d'imposition des intérêts et des redevances ainsi que le régime applicable aux rémunérations des travailleurs frontaliers. L'avenant du 3 juin 2009 avait quant à lui permis de moderniser les dispositions relatives à l'échange de renseignements.

Par ailleurs, si les avenants du 24 novembre 2006 et du 5 septembre 2014, prévoyant l'imposition des plus-values immobilières réalisées directement ou par une entité interposée dans le pays de situation de l'immeuble ont permis de mettre un terme à certains schémas d'optimisation, cette convention ne contient pas de définition de la résidence fiscale ou de règles spécifiques permettant de refuser l'octroi des avantages conventionnels en cas de situation abusive. La méthode d'élimination des doubles impositions n'est pas non plus suffisamment sécurisée.

Compte tenu des carences importantes de la convention de 1958 au regard des normes de fiscalité internationale les plus récentes, notamment celles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), une modernisation des règles fiscales applicables aux échanges bilatéraux était nécessaire.

Dans un contexte international où la lutte contre l'érosion des bases fiscales est devenue une priorité, la France et le Luxembourg ont souhaité se doter des outils juridiques appropriés afin de mieux prévenir ces abus. Pour plus de clarté et au vu de l'importance des modifications envisagées, la signature d'une nouvelle convention a été préférée à celle d'un avenant.

En outre, bien que la France et le Luxembourg aient signé le 7 juin 2017 à Paris 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 bénéficiaires, le champ de cet accord multilatéral ne couvre qu'un nombre limité de dispositions des conventions fiscales bilatérales.

II – Historique des négociations

A l'issue de la négociation du dernier avenant à la convention franco-luxembourgeoise de 2014, et à la demande de la France, le Luxembourg a accepté en 2016 d'engager des travaux communs sur la révision de l'ensemble des dispositions de la convention fiscale du 1^{er} avril 1958.

Deux tours de négociation ont eu lieu : en octobre 2016 à Paris et en octobre 2017 à Luxembourg. Ils ont abouti au paraphe d'un accord entre administrations le 1^{er} mars 2018.

La présente convention a par la suite été signée à l'occasion du séminaire gouvernemental franco-luxembourgeois organisé à Paris le 20 mars 2018.

² Publiée par [décret n° 60-333 du 31 mars 1960](#)

³ Publié par [décret n° 71-1145 du 22 décembre 1971](#)

⁴ Publié par [décret n° 2008-43 du 12 janvier 2008](#)

⁵ Publié par [décret n° 2011-109 du 27 janvier 2011](#)

⁶ Publié par [décret n° 2016-321 du 17 mars 2016](#)

III - Objectifs de la convention

La présente convention a pour objectif d'éviter les doubles impositions, d'accroître la sécurité juridique des opérateurs des deux pays et de renforcer les moyens de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Son approbation et son entrée en vigueur constitueront pour la France une avancée significative dans sa relation bilatérale avec le Luxembourg. La mise en œuvre de cette convention permettra en effet de moderniser les relations fiscales entre les deux Etats en tenant compte, notamment, des priorités de la France notamment au regard des normes internationales les plus récentes de l'OCDE.

Plus précisément, s'inscrivant dans un contexte fiscal international rénové, cette convention tient compte des avancées obtenues dans le cadre des travaux BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) conduits à partir de 2013 par l'OCDE et auxquels la France a grandement contribué.

A titre d'exemple, la convention signée le 20 mars 2018 contient à l'article 28 une clause anti-abus générale contre les montages ayant un objectif principalement fiscal (clause dite « *Principal Purpose Test* ») ainsi qu'un nouveau préambule précisant que l'objet de la convention est notamment d'éliminer la double imposition sans créer de possibilité de non-imposition.

Outre les normes les plus récentes de l'OCDE en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, par exemple en ce qui concerne l'échange de renseignements ou l'assistance au recouvrement, la présente convention introduit également une définition plus précise de la résidence fiscale conforme à la pratique conventionnelle française visant à prévenir les situations abusives, notamment pour les personnes morales.

L'introduction des nouvelles règles de définition de l'établissement stable d'entreprise, telles qu'elles ont été révisées dans le cadre du projet BEPS, constituent une autre avancée importante. Elles permettront de mieux répartir l'imposition des bénéficiaires entre la France et le Luxembourg, notamment par la remise en cause de schémas consistant à localiser artificiellement à l'étranger des activités commerciales ou de montages visant à fragmenter des fonctions de l'entreprise au sein de plusieurs entités.

Par ailleurs, une retenue à la source sera prélevée en France sur les redevances de source française versées au Luxembourg alors qu'elles ne sont aujourd'hui imposables qu'au Luxembourg.

Ces nouvelles stipulations permettront en outre d'imposer dans chaque Etat les gains en capital réalisés par des personnes physiques qui résultent de la cession d'une participation substantielle du capital d'une société établie sur son territoire.

Enfin, la nouvelle convention tient compte de la situation des travailleurs frontaliers qui résident en France et exercent leur activité au Luxembourg en introduisant une règle permettant, pour des raisons de simplification administrative, qu'ils demeurent soumis à l'impôt dans l'Etat d'exercice de leur activité lorsqu'ils télétravaillent moins de 30 jours par an depuis leur Etat de résidence.

IV - Conséquences estimées de la mise en œuvre de la convention

Aucune conséquence sociale ou environnementale n'est attendue dans la mise en œuvre de la présente convention. Cette dernière n'a aucun impact sur la jeunesse ou la parité femmes/hommes. En revanche, des conséquences juridiques économiques, financières et administratives méritent d'être soulignées.

a. Conséquences juridiques

La présente convention se substituera à la convention fiscale franco-luxembourgeoise actuellement en vigueur, signée le 1^{er} avril 1958 et modifiée par plusieurs avenants.

L'ordonnement juridique français n'est pas affecté par cette convention. En effet, elle pourra être appliquée dès son entrée en vigueur et ne nécessitera pas de mesure d'application particulière.

La présente convention renforce la sécurité juridique des personnes morales et physiques en clarifiant les règles fiscales applicables aux opérations impliquant des résidents des deux Etats et qui entrent dans le champ d'application de cet accord.

De plus, elle définit les modalités de répartition des droits d'imposition des revenus et de la fortune entre les Etats contractants et les conditions dans lesquelles s'effectuera l'élimination de la double imposition supportée par leurs résidents.

- *S'agissant de l'échange de renseignements*

Le traitement et la protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les parties seront, pour la France, notamment assurés conformément à :

- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés modifiée par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles⁷;

- le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016⁸ 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, abrogeant la directive 95/46/CE – dit règlement général sur la protection des données – RGPD, entré en vigueur le 25 mai 2018 ;

- la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée à Strasbourg le 28 janvier 1981⁹.

Le Luxembourg étant membre de l'Union européenne, la protection des données y est également encadrée par le règlement (UE) 2016/679 précité.

⁷ loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés modifiée par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=fr>

⁹ <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108>

Enfin, s'agissant de la coopération administrative (l'assistance au recouvrement et l'échange de renseignements) les articles 25 et 26 de la convention sont conformes aux standards internationaux en la matière et permettent une coopération administrative d'une portée équivalente à celle prévue dans d'autres textes juridiques contraignants.

D'une part, la directive n° 2011/16 UE¹⁰ du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal prévoit déjà une obligation d'échange de renseignements à des fins fiscales entre les différents Etats membres de l'UE dont la France et le Luxembourg.

D'autre part, la directive n° 2010/24/UE¹¹ du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures, s'applique également déjà à l'assistance mutuelle entre les deux Etats membres.

En outre, la France et le Luxembourg sont liés par la convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (MAC) du 25 janvier 1988¹², de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, amendée par le protocole du 27 mai 2010¹³.

Il s'ensuit que la convention signée le 20 mars 2018 permettra à la France et au Luxembourg de disposer d'un instrument bilatéral assurant, en matière d'échange de renseignements, une coopération administrative de portée équivalente aux instruments multilatéraux auxquels ils sont d'ores et déjà parties.

- *S'agissant des doubles impositions*

En vertu du principe d'attribution prévu à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne, la fiscalité directe est une compétence des Etats membres. Elle est exercée dans le respect du droit de l'Union européenne (UE). Dans son arrêt *Schumacker* du 14 février 1995¹⁴ la Cour de justice de l'UE a rappelé que les Etats membres sont fondés à répartir entre eux les droits d'imposer par des conventions fiscales visant à prévenir les doubles impositions en suivant les recommandations internationales de l'OCDE.

A cet égard, les stipulations de la présente convention ont pour objet de répartir le pouvoir d'imposition entre la France et le Grand-Duché de Luxembourg et sont pleinement conformes au droit de l'UE.

- b. Conséquences économiques et financières

La convention permettra de renforcer les échanges économiques et les investissements entre la France et le Luxembourg, tout en s'inscrivant dans la priorité donnée par le Gouvernement français à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0016&from=fr>

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:084:0001:0012:fr:PDF>

¹² Publiée par décret n° 2005-1198 du 19 septembre 2005

¹³ Publiée par décret n° 2012-930 du 1er août 2012

¹⁴ aff. C-279/93

Outre l'introduction d'une définition de la résidence fiscale (article 4), la convention est également enrichie d'une règle générale visant à refuser les avantages prévus dans la convention lorsque l'un des principaux objets d'un montage ou d'une transaction est de bénéficier des avantages offerts par cette convention (article 28) .

Par ailleurs, elle prévoit de nouvelles modalités d'imposition des redevances (article 12) et de certains gains en capital (article 13) qui auront un effet positif sur les finances publiques. Elles permettront en effet la taxation en France d'une partie des redevances versées au Luxembourg ainsi que des gains réalisés par des résidents luxembourgeois à l'occasion de la cession de participations substantielles dans des sociétés françaises.

Elle aura donc un impact favorable sur les finances publiques, sans que celui-ci puisse être toutefois quantifié à ce jour.

c. Conséquences administratives

La direction générale des finances publiques (DGFIP), responsable de l'application des conventions fiscales conclues par la France, sera chargée de l'application de la présente convention.

Les modalités administratives d'application de la présente convention seront identiques à celles de la centaine de conventions fiscales conclues par la France¹⁵.

La direction des impôts des non-résidents (DINR), direction à compétence nationale de la DGFIP, sera ainsi compétente pour recevoir et contrôler les déclarations des personnes résidentes du Luxembourg, tout comme pour les échanges de renseignements prévus par la Convention. Ce dernier point fera l'objet d'un rapport annuel annexé au projet de loi de finances, le *Rapport annuel du Gouvernement portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements*¹⁶.

Les personnes résidentes de France pourront utiliser les formulaires n^{os} 2047 (impôt sur le revenu) et 2066 (impôt sur les sociétés)¹⁷ pour déterminer le montant des crédits d'impôt auxquels elles auront droit en application de cette convention.

V – Etat des signatures et ratifications

La convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune, complétée par un protocole faisant partie intégrante de la convention, a été signée à Paris le 20 mars 2018 par la secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie et des finances, Mme Delphine Gény-Stephann, et, pour la partie luxembourgeoise, par le ministre des finances, M. Pierre Gramegna. Le Luxembourg n'a pas à ce jour fait connaître l'achèvement de ses procédures internes.

¹⁵ Cf. liste des conventions fiscales conclues par la France sur le site du BOFIP : <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/2509-PGP.html>

¹⁶ [https://www.performance-](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/ressources/2014/pap/pdf/jaunes/jaune2014_reseignements.pdf)

[publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2014/pap/pdf/jaunes/jaune2014_reseignements.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/ressources/2014/pap/pdf/jaunes/jaune2014_reseignements.pdf)

¹⁷ Formulaires disponibles sur le site [impôts.gouv.fr](http://impots.gouv.fr)

VI - Déclarations ou réserves

Sans objet