

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### **Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

- Examen, pour avis, du 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 (n° 1507) (M. Xavier PALUSZKIEWICZ, rapporteur) ..... 2
- Présences en réunion ..... 15

Mardi

5 février 2019

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 52

**SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019**

**Présidence**

**de**

**M. Éric Woerth,  
*Président***



*La commission examine, pour avis, le 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 (n° 1507) (M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur pour avis).*

**M. le président Éric Woerth.** L'ordre du jour appelle l'examen pour avis du projet de loi adopté par le Sénat, qui autorise l'approbation de la convention entre le gouvernement français et le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscale, en matière d'impôt sur le revenu et sur la fortune – afin d'éviter les doubles impositions... et aussi les doubles non-impositions. Je rappelle que, contrairement à la règle appliquée au Sénat, ce projet de loi autorisant l'approbation d'une convention est renvoyé au fond à la commission des affaires étrangères. C'est un sujet de débat entre nous et la commission des affaires étrangères mais la tradition de notre assemblée veut que les projets de convention fiscale soient examinés au fond par la commission des affaires étrangères – cela ne me semble pas très logique, et j'imagine que vous pensez de même.

Si elle ne se saisit pas pour avis de l'ensemble des conventions fiscales, notre commission demeure vigilante. Nous avons ainsi examiné l'an dernier la convention multilatérale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour la mise en œuvre des mesures dites BEPS (*Base erosion and profit shifting*), dont nous comptons parmi nous de grands spécialistes.

Le texte sera examiné demain matin au fond par la commission des affaires étrangères, et jeudi 14 février en séance publique. Il était envisagé qu'il soit discuté selon la procédure d'examen simplifiée mais la Conférence des présidents, réunie ce matin, a fait droit à la demande des présidents respectifs du groupe Socialistes et apparentés et du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, qui se sont opposés à l'application de cette procédure pour la ratification de cette convention. La procédure ordinaire s'applique donc. Je rappelle cependant qu'un projet de loi de ratification de convention internationale ne peut être l'objet d'amendements.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Quelles sont les conséquences de l'absence de procédure d'examen simplifiée ?

**M. le président Éric Woerth.** Il y a un temps de discussion « classique », mais il n'est pas possible d'amender le projet de loi : on l'adopte ou on le rejette. Le temps du débat n'en est pas moins important, car il permet au Gouvernement de préciser un certain nombre de points.

**M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur pour avis.** Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre la France et le Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions – les doubles non-impositions également, vous avez raison de le souligner, monsieur le président – et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune, dont notre commission s'est saisie pour avis. Ce texte a vocation à se substituer à l'ancienne convention, signée le 1<sup>er</sup> avril 1958 et modifiée depuis lors par quatre avenants. Lors de la signature du dernier avenant, il a été décidé qu'une modernisation de l'ensemble s'imposait, ce qui nous conduit à examiner ce texte aujourd'hui.

Nos prérogatives en matière de conventions internationales sont relativement limitées. Effectivement, madame Dalloz, nous ne pouvons pas amender le projet de loi, il s'agit seulement de l'approuver ou de le rejeter, selon le principe dit de « réciprocité ». Cela étant, l'article 53 de notre Constitution énumère les domaines dans lesquels un texte de droit international doit être ratifié par le Parlement, parmi lesquels les questions relatives à la fiscalité.

En tant que rapporteur pour avis, je recommande vivement l'approbation de ce projet de loi, pour trois raisons.

Premièrement, cette convention fiscale bilatérale s'inscrit dans un cadre plus large, que nous avons déjà évoqué dans cette commission : l'instrument multilatéral de prévention de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices, aussi appelé projet BEPS. De ce projet découle notamment 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, dite « CML », conclue au mois de novembre 2016. Ce cadre multilatéral assure la concrétisation d'une partie des quinze actions identifiées par les 110 pays ayant participé aux travaux de l'OCDE. À ce jour, 87 pays ont signé cette convention.

Nous savons bien que l'évasion et la fraude fiscales sont un fardeau : non seulement elles entraînent une perte de recettes fiscales, mais elles entament la solidarité nationale et fragilisent le consentement à l'impôt sur lequel reposent notre société et notre modèle politique. L'économiste Gabriel Zucman rappelait en 2013, dans son ouvrage *La Richesse cachée des nations*, que, pour l'administration fiscale française, le manque à gagner qui résultait de l'évasion fiscale des ménages était de 17 milliards d'euros par an, tandis que le Parlement européen estimait quant à lui, dans un rapport de 2016, que l'évasion fiscale des entreprises conduisait, pour les États européens, à une perte de recettes d'un montant compris entre 50 et 70 milliards d'euros par an.

De fait, les comportements de planification fiscale agressive sont délétères pour nos finances publiques et pour le bien commun, mais les justiciables ayant l'intention de frauder adoptent d'autant plus facilement de tels comportements que les législations fiscales manquent d'harmonisation. La déclinaison en conventions bilatérales du projet multilatéral BEPS constitue dès lors un renforcement effectif des dispositions juridiques en faveur de la lutte contre l'évasion fiscale, de nature à renforcer la sécurité juridique et l'application effective de la règle de droit, et à permettre davantage de recettes fiscales.

Ce projet constitue un pas dans la bonne direction : il édicte des règles claires et adaptées aux réalités économiques nouvelles et s'inscrit parfaitement dans le cadre multilatéral établi par l'OCDE. Le Luxembourg, quant à lui, a formulé un nombre important de réserves à l'égard de l'instrument multilatéral mais il s'est montré, dans le cadre de nos relations bilatérales, déterminé à élaborer une convention qui couvre au mieux le champ des différents enjeux fiscaux actuels.

Ainsi, l'article 5 de la convention reprend la définition de l'établissement stable privilégiée par l'OCDE – elle reprend précisément une formulation définie à l'action n° 12 du projet BEPS. Cette nouvelle définition devrait permettre à l'administration d'écarter les montages artificiels, tels que ceux qui peuvent prévaloir dans les accords dits « de commissionnaires », qui entraînent mécaniquement une perte de recettes pour les États.

L'article 10 définit les modalités d'imposition des dividendes versés par une société résidente d'un État contractant à un résident de l'autre État contractant, incluant notamment les revenus inclus dans le régime de distribution de l'État dans laquelle réside la société distributrice.

L'article 28 contient une clause anti-abus générale qui reprend l'article 7 de la convention BEPS. Disons en deux mots qu'elle permet de ne pas accorder le bénéfice d'une convention lorsque le montage ou la transaction concernés avaient pour objet principal de bénéficier de ces avantages.

Une deuxième raison d'approuver ce texte tient aux avancées obtenues, cette fois sans lien direct avec BEPS. J'en citerai notamment une, à mon sens fondamentale : alors qu'auparavant l'imposition des redevances prévoyait une imposition exclusive par l'État dont le bénéficiaire était résident, le nouvel article 12 introduit une imposition partagée avec l'État contractant d'où proviennent les redevances. Cela ouvre donc à notre État la possibilité de percevoir des recettes fiscales supplémentaires.

Une troisième raison tient au pays avec qui nous concluons cette convention : dans l'Union européenne, le Luxembourg est un partenaire important en tant que place financière. En 2019, avec 3 500 milliards d'euros d'actifs, c'est le premier centre européen pour les fonds d'investissement, et le deuxième mondial. C'est aussi au Luxembourg que sont établis 143 sièges de banques, ce qui est considérable.

Ces trois éléments légitiment que nous puissions présentement revoir cette convention qui date de plus de soixante ans.

Rappelons qu'à la suite de l'affaire dite « LuxLeaks » le commissaire européen Pierre Moscovici, dans ses rapports économiques adressés annuellement aux États membres, a souligné le caractère anormal de certains dispositifs fiscaux en vigueur au Luxembourg. Rappelons également que depuis lors, dans la notation de l'OCDE, le Luxembourg est passé de « non conforme » à « largement conforme » en 2015, note identique à celle des États-Unis, de l'Allemagne ou de l'Italie, par exemple.

Après seulement deux tours de négociations, notre partenaire luxembourgeois a souligné sa ferme volonté de lutter contre l'évasion fiscale. Quelques concessions ont été faites lors des négociations. Ainsi, le mode d'imposition des pensions reste le même : une imposition à la source pour les pensions payées en vertu de la législation sur la sécurité sociale ; une imposition à la résidence pour les pensions privées. La France souhaitait une imposition à la résidence pour l'ensemble des pensions.

Alors que nous nous apprêtons à voter sur la ratification de cette convention, j'aimerais toutefois, mes chers collègues, dire un mot de l'absence de prise en compte de la présence numérique dans la définition de l'établissement stable. Le manque de consensus au niveau international explique aujourd'hui l'absence de cette notion dans la convention BEPS et dans cette convention bilatérale. Cette réalité est regrettable : il est urgent que la fiscalité s'adapte aux changements induits par la transition numérique. Néanmoins, nous pouvons nous réjouir des dernières avancées, à toutes les échelles. La première : la présentation par la Commission européenne au mois de mars dernier d'un « paquet » sur la fiscalité du numérique ; la deuxième : la conclusion d'un accord international sur la taxation des géants du numérique au niveau de l'OCDE à horizon 2020 ; la troisième : le futur projet de loi

permettant la taxation des entreprises « géants » du numérique en France, voulu par Bruno Le Maire.

Alors que nous nous apprêtons à émettre un avis sur l'adoption du projet de loi autorisant l'approbation de cette convention, il était important pour moi de souligner ces avancées. Je vous remercie.

**M. le président Éric Woerth.** Considérez-vous que l'étude d'impact soit satisfaisante ? Nous avons des relations financières très importantes avec le Luxembourg, que vous avez en partie décrites. Nous savons aussi quelles polémiques a pu susciter l'attitude du Luxembourg en matière financière. Cette convention me paraît avoir le mérite d'être plus claire que la précédente sur un certain nombre de points, notamment les redevances.

Tout cela a un impact sur nos finances publiques. Considérez-vous que l'étude d'impact très importante dans le cadre de cette convention soit bien faite et suffisante ?

**M. le rapporteur pour avis.** J'ai eu l'occasion d'interroger l'administration sur l'impact de cette convention sur nos finances publiques. Malheureusement, je regrette de ne pas donner de réponse précise. Il nous est indiqué que nos recettes fiscales devraient en être favorablement affectées, mais aucun chiffre n'est avancé par Bercy.

**M. le président Éric Woerth.** Nous pouvons effectivement le regretter. Nous avons besoin d'études d'impact sérieuses et solides en ces sujets complexes qui touchent aussi à l'autorité des nations. Les sujets sont compliqués mais, précisément, les études d'impact visent à permettre de les appréhender plus simplement et de vérifier que tous les flux sont pris en compte.

**M. le rapporteur pour avis.** La question ayant été posée, je ne manquerai pas d'y revenir, en espérant pouvoir vous donner des chiffres plus précis lorsque j'interviendrai en séance la semaine prochaine.

**Mme Bénédicte Peyrol, suppléant M. Joël Giraud, rapporteur général.** Monsieur le président, j'avais déjà évoqué le sujet de l'étude d'impact à propos de la convention multilatérale ; c'était déjà un sujet : en l'occurrence, elle était vraiment légère, alors que cet instrument concernait de très nombreux États. Je souscris donc à vos propos.

Le rapporteur général se demande si le montant que pourrait récupérer l'État à la suite de la retenue à la source sur les redevances, qui n'existait pas auparavant, a été évalué. Cette retenue à la source est une avancée majeure de cette convention bilatérale. Dans un monde qui se numérise, c'est un début de réponse, même s'il n'est pas forcément suffisant. Avez-vous eu quelques éléments chiffrés, monsieur le rapporteur ?

Le rapporteur général s'interroge également sur l'articulation entre la clause anti-abus générale, qui permet d'écarter l'application de telle ou telle clause si son bénéficiaire est recherché dans un but principalement fiscal dans un schéma d'optimisation, et la notion française d'abus de droit. La clause anti-abus est une règle d'assiette ; la notion française d'abus de droit est un outil répressif. Cette différence d'objet et de nature plaide en faveur de l'application de la notion d'abus de droit même en présence d'une clause anti-abus conventionnelle. Nous savons cependant que le droit international, donc une convention bilatérale, prime sur le droit français. Avez-vous pu échanger avec le Gouvernement sur ce sujet ? Avez-vous quelque point de vue sur la question ?

**Mme Émilie Cariou.** Le groupe La République en Marche salue ce texte qui s'inscrit bien évidemment dans le développement des outils de régulation de fiscalité internationale. Nous devons rebattre les cartes de la fiscalité internationale et nous avons très clairement soutenu la politique volontariste impulsée par la France il y a déjà plusieurs mois avec le projet de ratification 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 bénéficiaires – les rapporteurs en étaient Benjamin Dirx et Bénédicte Peyrol, qui avaient permis l'inscription dans notre droit interne du fruit de cette longue négociation engagée en 2012. Nous récoltons également un produit tangible de ce chantier BEPS à travers une convention bilatérale ; il faut le saluer. Relevons notamment des progrès évidents en ce qui concerne la définition de l'établissement stable, qui est l'objet de l'article 5, ou la fiscalité des sociétés immobilières, de nature à rééquilibrer enfin nos rapports avec le Grand-Duché. Bien entendu, nous n'oublions pas que des flux faramineux à destination du Luxembourg ont pu, depuis des années, se développer, et cette convention fiscale ne vaut pas solde de tout compte.

Vous l'avez rappelé, Monsieur le rapporteur, de nombreuses négociations sont encore en cours au niveau de l'OCDE sur la notion d'établissement stable pour nulles entreprises numériques. Nous avons aussi des chantiers communautaires, et le Luxembourg n'est pour l'instant pas très « aidant », qu'il s'agisse de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) ou du *reporting* pays par pays. Il faudra évidemment continuer à avancer sur ces outils communautaires.

Rien n'est dit de la question des salariés transfrontaliers, qui nous préoccupe. Il faudrait encore rééquilibrer les échanges entre Luxembourg et région Grand Est.

En ce qui concerne, enfin, l'étude d'impact, nous ne pouvons que regretter de ne pas disposer, à ce stade, d'outils d'évaluation. Il nous faudra donc être vigilants. Je pense qu'au cours des prochains mois, des prochaines années, nous serons tout à fait fondés à évaluer nous-mêmes l'impact de ces mesures et nous pourrions demander à l'administration fiscale de nous transmettre ses informations sur les effets de cette convention.

**Mme Véronique Louwagie.** En ce qui concerne l'étude d'impact, nous ne pouvons que déplorer l'absence de réponse chiffrée. Cela justifie en soi le refus d'une procédure simplifiée, qui nous priverait de débat. Et, si l'étude d'impact fournit bien quelques chiffres sur les entreprises luxembourgeoises en France et les entreprises françaises au Luxembourg, disposez-vous, monsieur le rapporteur, d'indications sur les particuliers ?

L'article 2 de la convention recense les impôts auxquels elle s'applique. Figure parmi ceux-ci l'impôt sur la fortune. Devons-nous donc nous attendre à un rétablissement de ce dernier ?

L'article 12, relatif aux redevances, prévoit un dispositif assez intéressant. Les conventions fiscales qui nous lient à d'autres pays en comportent-elles d'analogues ?

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Nous savons quelle est, de longue date, la situation entre le Luxembourg et la France. Ma question est simple : que manque-t-il encore ? Que faut-il encore faire pour arriver à une situation satisfaisante ? Qu'est-ce que les négociateurs n'ont pas vu ?

**Mme Valérie Rabault.** Je souscris à vos propos, Monsieur le président : il est effectivement incroyable que la commission des finances ne soit pas saisie au fond lorsqu'il s'agit d'approuver une convention fiscale. Heureusement que nous avons cette séance aujourd'hui et que la procédure ne se résumera pas à un vote qui passe sous silence les véritables enjeux !

À la suite de Véronique Louwagie, je relèverai que l'article 2 mentionne l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), non l'impôt sur la fortune immobilière. Je fais donc mienne la question posée.

J'en viens à l'article 15. Ne contrevient-il pas à la volonté du Gouvernement de faire en sorte que le dirigeant d'une entreprise française paie ses impôts en France ? Cet article prévoit effectivement que les jetons de présence aux conseils d'administration seront fiscalisés au Luxembourg, non en France. Or nous savons très bien qu'ils peuvent représenter une part plus ou moins importante de la rémunération. Que vous inspire, monsieur le rapporteur, cette divergence entre l'objectif du Gouvernement et la lettre de cet article 15 qui ne semble pas tout à fait s'y conformer ?

L'article 5 nous semble un point positif, puisqu'il reprend les termes de la convention BEPS de l'OCDE, alors même que le Luxembourg n'avait pas opté pour les nouvelles règles ainsi édictées. Le Luxembourg ne ferait-il donc pas une importante concession à la France dans le cadre de cette convention bilatérale ?

Cela étant, tout n'est pas réglé : la notion d'établissement stable entre aussi en ligne de compte – et, au niveau européen, nous n'y sommes pas encore tout à fait.

**M. Éric Coquerel.** Si cette convention fiscale était conclue avec n'importe quel État autre européen, nous pourrions dire qu'elle va dans le bon sens. Le problème est que nous la concluons avec un paradis fiscal, à l'égard duquel nous ne prenons guère de mesures drastiques. Nous savons pourtant que le Luxembourg consent à des accords fiscalement très avantageux, secrets, que l'affaire « LuxLeaks » a révélés, qu'il a une certaine pratique des rescrits fiscaux, que c'est un État tunnel par lequel des bénéfices sont transférés vers d'autres paradis fiscaux et qu'il ne fait rien pour lutter contre ces transferts. À mon sens, nous ne devrions pas signer de convention avec ce pays tant qu'il poursuit ses pratiques fiscales agressives.

Monsieur le rapporteur, vous avez très justement cité Zucman, mais il faut aussi citer les solutions qu'il propose. En ce qui concerne, par exemple, le transfert de bénéfices entre filiales de multinationales – McDonald's recourt largement au procédé *via* le Luxembourg –, Zucman propose de calculer le bénéfice réellement réalisé en France en rapportant le chiffre d'affaires français au chiffre d'affaires mondial et en appliquant ce ratio au bénéfice mondial de McDonald's.

Les retraites aussi posent un problème. Ainsi, des personnes peuvent s'installer en France et bénéficier, du coup, de services publics et d'un coût de la vie bien inférieur, tout en continuant de percevoir leurs pensions au Luxembourg, et d'y payer leurs impôts. Et ce phénomène ne s'observe pas dans l'autre sens. C'est là une espèce d'optimisation, évidemment à notre détriment. Nous pourrions au moins mettre en place ce système d'impôt universel auquel réfléchira, à partir de la semaine prochaine, une mission d'information de notre commission des finances.

Globalement, je crains que tout cela ne soit qu'un coup d'épée dans l'eau mais, surtout, que cela ne donne à ce paradis fiscal une forme de caution ou de légitimité.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Certes, le Luxembourg, a procédé à plusieurs changements au cours des dernières années. Le secret bancaire a par exemple pris un coup avec l'adoption de la nouvelle norme commune d'échange automatique d'informations définie par l'OCDE. Ce pays reste cependant l'un des pires paradis fiscaux de la planète. Certes, il répond désormais aux standards internationaux en termes de transparence et de coopération, mais il conserve des pratiques fiscales dommageables et agressives et constitue ainsi une plateforme incontournable du dumping fiscal en Europe : un taux d'imposition des sociétés largement inférieur à la moyenne européenne ; une fiscalité des dividendes particulièrement intéressante ; la possibilité pour les grands groupes de négocier des régimes préférentiels dérogatoires, avec les fameux rescrits fiscaux mis en lumière par les révélations des lanceurs d'alerte Antoine Deltour et Raphaël Halet, auditeurs de PricewaterhouseCoopers (PwC), cabinet à la manœuvre dans les négociations entre l'État et ces grands groupes. Cette affaire avait permis de révéler les accords fiscaux conclus entre le Luxembourg et 340 multinationales, dont Ikea, Apple, etc.

Aussi l'État luxembourgeois est-il – pas les Luxembourgeois eux-mêmes, bien entendu – l'une des plus grandes blanchisseuses du monde. La Commission européenne a d'ailleurs saisi la Cour de justice de l'Union européenne pour défaut de transposition de la directive anti-blanchiment. Alors, quant à dire que le consentement du Luxembourg à participer aux travaux de l'OCDE en vue de la convention multilatérale peut être perçu positivement... Les doutes l'emportent à ce stade, et plutôt que d'engager un travail contre les doubles impositions, il faudrait plutôt s'attaquer à « l'imposition zéro » que pratique cet État. Malgré cette convention, le Luxembourg restera un paradis fiscal notoire, un refuge d'évadés fiscaux – ménages ou entreprises. Tout cela symbolise la situation actuelle de l'Europe : c'est l'un de ses membres fondateurs qui pratique un dumping fiscal scandaleux et c'est l'un des anciens dirigeants de ce pays qui est le numéro un de la Commission européenne.

Pouvez-vous, monsieur le rapporteur, nous renseigner sur le nombre de résidents fiscaux français au Luxembourg ? Par ailleurs, où en est la procédure de ratification de cette convention au Luxembourg ?

Notre groupe de la Gauche démocrate et républicaine formule, pour sa part, un certain nombre de propositions. Nous jugeons ainsi nécessaires une « COP fiscale et financière », un véritable *reporting* public, pays européen par pays européen, pour faire la transparence sur les activités des multinationales, un prélèvement à la source de leurs profits, et nous développerons ultérieurement un certain nombre d'autres propositions.

**M. Charles de Courson.** Selon l'article 12, « *les redevances provenant d'un État contractant et payées à un résident de l'autre État contractant sont imposables dans cet autre État* ». Certes, elles « *sont aussi imposables dans l'État contractant d'où elles proviennent* » mais l'impôt ainsi établi est plafonné à 5 % de leur montant brut si le bénéficiaire effectif est un résident de l'autre État. Quel est donc l'ordre de grandeur des recettes supplémentaires que pourrait percevoir l'État français ?

L'article 28 crée une clause anti-abus générale contre les montages ayant un objectif principalement fiscal, et le nouveau préambule précise que l'objet de la convention est notamment d'éliminer la double imposition sans créer de possibilités de non-imposition. Pourriez-vous donc, monsieur le rapporteur, nous expliciter cette clause anti-abus ? Le texte



de l'article 28 n'est pas d'une clarté éblouissante : « *Nonobstant toute autre disposition de la convention, un avantage au titre de celle-ci ne sera pas accordé à l'égard d'un élément de revenu ou de fortune si l'on peut raisonnablement conclure, compte tenu de l'ensemble des faits et circonstances propres à la situation, que l'octroi de cet avantage était un des objets principaux d'un montage ou d'une transaction ayant permis directement ou indirectement de l'obtenir, et ce, à moins qu'il soit établi que l'octroi de cet avantage dans ces circonstances est conforme à l'objet et au but des dispositions pertinentes de la convention.* » Cela rappelle notre débat sur l'évolution de la définition de l'abus de droit. Notre rapporteur pourrait-il nous dire si la convention se « cale » sur le concept français ? Cela m'inspire quelque doute.

Enfin, je n'ai vu nulle disposition qui interdise d'accorder des avantages par des lettres secrètes.

**Mme Dominique David.** Il y a quinze jours, dans cette même salle de la commission des finances, l'Institut national de la statistique et des études économiques nous a présenté un graphique qui classait les pays européens en fonction de leur taxation sur le capital. De façon totalement contre-intuitive, le Luxembourg apparaissait comme celui qui taxe le plus le capital en Europe. C'est pour le moins surprenant au regard du texte que nous examinons aujourd'hui. Comment expliquez-vous cela ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Je ne reviens pas sur l'étude d'impact : nous ne pouvons pas voter une convention avec une étude aussi faible, et nous pouvons encore moins le faire en procédure d'examen simplifiée.

Monsieur le rapporteur, vous avez avancé le chiffre de 17 milliards d'euros de pertes de recettes pour l'État causées par la fraude ou l'évasion fiscale. À combien estimez-vous les montants qui nous reviendraient en raison de cette convention ? J'imagine que les services fiscaux sont suffisamment experts pour nous renseigner.

À l'article 2, il n'est pas du tout question du prélèvement forfaitaire unique, mais il est en revanche encore question de l'ISF. Il n'est pas non plus question de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, alors que l'équivalent luxembourgeois – l'impôt commercial communal – est mentionné. Il me paraît important de vous interroger à ce propos car nous manquons de réponses.

**Mme Virginie Duby-Muller.** Vous n'évoquez pas du tout, monsieur le rapporteur, la situation des travailleurs frontaliers. Or le Luxembourg a largement recours à la main-d'œuvre frontalière, en particulier française. Si le principe d'imposition à la source est retenu, aucun accord n'est conclu avec la France en vue d'une rétrocession. Les coûts supportés par les communes proches de la frontière et, au-delà, les collectivités du Grand Est sont pourtant très importants. Les travailleurs frontaliers ont par exemple bénéficié de formations dans leur pays d'origine, dont le coût n'est pas assumé par le Luxembourg.

Se pose en outre la question de la compétitivité fiscale. Ne supportant pas les coûts liés aux travailleurs frontaliers, le Luxembourg peut encore diminuer ses taux d'imposition, ce qui aggrave la situation des communes françaises proches, dont le taux de chômage est très élevé. Pourquoi le sujet n'est-il pas abordé ? Des conventions pour régler ces problèmes ont pourtant pu être passées avec d'autres pays, notamment la Suisse et le canton de Genève.

**M. Jean-Louis Bricout.** Dans un contexte où les Français sont de plus en plus sensibles aux questions fiscales, cette convention est bien sûr bienvenue, mais on peut

légitimement se demander : « Tout ça pour quoi ? » En effet, nous n'avons pas de véritable étude d'impact. La convention concerne quand même un nombre croissant de ressortissants et d'entreprises : on parle de 2 300 entreprises luxembourgeoises installées en France et de 900 filiales françaises au Luxembourg. Quant aux échanges entre les deux pays, leur montant est évalué à plus de 3,8 milliards d'euros. Les travailleurs frontaliers seraient, pour leur part, au nombre de 220 000. Tout cela n'est pas neutre.

Certes, cette convention marque des avancées. Cependant, elle ne suffit pas à en finir avec cette compétition fiscale qui mine la solidarité en Europe. Les régimes fiscaux applicables aux entreprises et aux particuliers sont encore trop divers. Cela entraîne bien sûr une course au moins-disant fiscal qui affaiblit les recettes des États et sape leur capacité d'action en faveur des citoyens.

La convention permet d'imposer en France les plus-values mobilières des personnes résidentes fiscales françaises depuis cinq ans. Comment l'article en question s'articule-t-il avec l'*exit tax* qui s'applique sur les plus-values réalisées par les personnes qui quittent la France lorsqu'elles vendent des titres deux ans après leur départ ? N'y a-t-il pas là une contradiction ?

Par ailleurs, d'autres conventions bilatérales, conclues avec les Pays-Bas, la Belgique ou l'Irlande, ne respectent pas les modèles de convention de l'OCDE. C'est un vrai gruyère ! Le Gouvernement est-il en train de les renégocier pour parvenir à un alignement ? Le cas échéant, à quelle date pouvons-nous espérer la signature et la ratification de nouvelles conventions ?

**M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur pour avis.** Madame Bénédicte Peyrol, je le répète, aucune étude d'impact n'a été livrée de manière chiffrée par Bercy. Je ne manquerai pas de solliciter une nouvelle fois cette administration pour obtenir des chiffres au sujet du nombre de résidents français au Luxembourg.

Vous vous êtes interrogée sur l'articulation des normes françaises et internationales. Elles ne sont pas incompatibles, car, si l'article 28 de la convention prime sur le droit français lorsque celui-ci prévoit des mesures d'investigation en matière de fraude fiscale, le droit international n'évoque que les investigations, alors que le droit français parle d'investigation et de sanction. Ainsi, le droit français est complémentaire de la convention et donne à l'administration fiscale une marge d'interprétation du droit.

Pour résumer, l'article 55 de la Constitution consacre la primauté du droit international, mais, dans la mesure où le droit national permet des sanctions dont le champ n'est pas couvert par le droit international, l'administration fiscale française peut développer sa propre interprétation pour appliquer l'ordre international, voire pour aller plus loin, en appliquant la norme française qui offre la possibilité de sanctionner les montages et les éventuels avantages fiscaux incorrects.

Vous m'avez interrogé, madame Cariou, sur la notion d'établissement stable et, notamment, sur l'article 5 de la convention que nous examinons. Certes, cet article ne fait que se conformer aux standards de l'OCDE, mais il faut tout de même noter qu'aucune autre convention entre la France et, par exemple, la Suisse, la Belgique ou les Pays-Bas, ne contient de telle clause sur l'établissement stable, non plus d'ailleurs que de clause générale anti-abus. Cela représente donc une avancée considérable. Elle permettra de reconnaître l'existence de certaines activités au-delà des frontières. Comme élu d'un territoire frontalier, je peux en

donner simplement un exemple. Des entrepreneurs luxembourgeois ont parfois une activité du côté français, qui, du fait de leur résidence fiscale luxembourgeoise, est exonérée d'imposition française... Dans le cadre de cette convention, l'article 5 permettra précisément de pouvoir les taxer.

L'article 14 concerne en réalité le télétravail. D'autres conventions contenant des dispositions similaires ont été signées entre le Luxembourg et d'autres pays limitrophes : avec la Belgique, en 2010 semble-t-il, et une autre avec l'Allemagne, en 2015. La durée de télétravail autorisée dans l'autre État varie suivant ces conventions : dix-neuf jours en Belgique et vingt-quatre jours de télétravail en Allemagne.

Ainsi, l'article 14 ouvre la possibilité d'une prise en compte qui n'existait pas auparavant. L'administration française était jusqu'alors assez permissive, puisqu'aucune convention avec le Luxembourg ne définissait un nombre de jours de télétravail autorisé. Celui-ci est fixé à vingt-neuf par la présente convention. Évidemment, on aurait pu aller encore au-delà, mais cela reste une avancée, au regard de la situation antérieure.

Madame Louwagie, que la procédure d'examen simplifiée soit retenue ou non, en tout état de cause, nous ne pourrions pas amender ce texte. C'est pourquoi il était judicieux d'en débattre au moins cet après-midi, dans le cadre d'une saisine pour avis, puisque cette convention relève de la commission des affaires étrangères. Par ailleurs, nous n'avons pas d'éléments chiffrés sur le nombre de foyers fiscaux concernés. Je vais réitérer ma demande auprès de Bercy et j'espère avoir une réponse pour la discussion en séance publique, le 14 février.

L'article 2 fait en effet référence à l'impôt sur la fortune, ce qui peut paraître surprenant. L'explication est cependant toute simple : l'ISF n'était pas supprimé lorsque les travaux sur cette convention ont commencé en 2016. L'objectif était de les achever avant la visite d'État du couple grand-ducal, prévue les 19 et 20 mars 2018.

Monsieur Bourlanges, vous me posez la question de savoir ce qui pourrait manquer dans ce document. Au regard des différents sujets qui ont été soulevés, je pourrais répondre : beaucoup de choses ! Et cette convention fiscale bilatérale ne pourra pas combler tous ces manques. L'harmonisation fiscale ne peut se faire qu'au niveau européen, et non simplement entre deux États. Il en est ainsi, par exemple, de l'ACCIS.

Madame Rabault, vous évoquiez l'article 15, qui prévoit l'imposition de la rémunération des administrateurs des sociétés, conformément au modèle de l'OCDE, dans l'État de résidence de la société considérée. Le sujet est relativement complexe, et la réponse ne peut être apportée que dans le cadre d'un accord européen. Sur l'article 5, je pense avoir répondu en traitant la question de Mme Peyrol.

Monsieur Coquerel, certes, le Luxembourg a été qualifié de paradis fiscal par le passé – et peut-être est-il encore vu ainsi par beaucoup ou dans le subconscient collectif. Pourtant, ce pays a abandonné le secret bancaire en 2015. Depuis cette date, la situation n'a véritablement plus rien à voir avec celle qui pouvait prévaloir au regard de l'échange d'informations. Celui-ci s'effectue aujourd'hui de manière très directe entre les administrations fiscales française et luxembourgeoise. C'est vrai aussi pour les caisses d'allocations familiales et aussi bien sur les salaires que sur les dividendes perçus.

Le Luxembourg ne figure plus sur aucune liste noire. C'est un fait. On peut peut-être le contester, mais, en pratique le Luxembourg, tout comme l'Irlande, Malte ou les Pays-Bas, ne répond plus juridiquement à la définition du paradis fiscal. Il faut bien reconnaître en revanche – et je répons là indirectement à M. Dufrègne – qu'il se livre encore à une politique fiscale agressive, pour attirer les multinationales au détriment des autres États membres.

Sur les retraites – ou plutôt les pensions pour reprendre la terminologie luxembourgeoise –, l'approche retenue relève de l'habitude. Évidemment, il convient de défendre les intérêts français, lesquels iraient dans le sens d'une imposition pratiquée en France. Mais je pense qu'on ne peut oublier la situation locale. On compte près de 70 000 frontaliers français au Luxembourg. Vous connaissez probablement le territoire concerné, ancien bassin minier et sidérurgique qui a largement souffert. Bon nombre de frontaliers ont fait leur carrière au Luxembourg, à défaut d'avoir trouvé du travail du côté français. Cela ne choque personne là-bas. Aujourd'hui, après avoir abondé les caisses de retraite luxembourgeoises pendant quelque quarante ans, ils perçoivent donc une pension, payée par ce pays et également taxée par lui. Voilà ce qui justifie cette situation, en tout cas aux yeux des Luxembourgeois.

Monsieur Dufrègne, oui, vous avez raison, le Luxembourg se livre encore à une politique fiscale agressive pour attirer les multinationales. Des réponses sont certes à apporter, et des travaux sont menés à l'échelle européenne, notamment avec l'ACCIS. Mais, comme l'avait souligné le commissaire Moscovici, nous n'arriverons pas à une harmonisation fiscale tant que la règle de l'unanimité sera de mise sur ces sujets.

Monsieur de Courson, l'article 12, qui fixe le régime applicable aux redevances, ne prévoit pas d'imposition exclusive dans l'État contractant dont le bénéficiaire est un résident. Il permet à l'État de la source de prélever une retenue au taux maximal de 5 % du montant brut des revenus considérés – dans les négociations, une demande à hauteur de 10 % avait été formulée. Notons que, jusqu'alors, aucun prélèvement, aucune retenue n'étaient effectués. Ces 5 %, ce n'est peut-être pas grand-chose mais c'est mieux que rien.

S'agissant du chiffrage, je le répète, j'espère obtenir des informations pour le 14 février prochain.

Concernant la taxation sur les bénéficiaires, madame David, au vu des chiffres disponibles sur la période 2011-2015, il convient d'établir une distinction entre l'imposition effective et l'imposition nominale dans l'Union européenne. Effectivement, le Luxembourg impose les bénéficiaires des sociétés à hauteur de 29 % sur le papier ; mais, en réalité, l'imposition ne se fait qu'à hauteur de 2 %. Pour votre information, en France, l'imposition nominale s'élève à 33 %, tandis que l'imposition effective est de 17 %. L'écart est donc assez important entre la France et le Luxembourg. Si l'on réalisait toutefois un étalonnage européen, la France ne serait pas si mal placée, même si elle pourrait faire mieux encore.

Madame Dalloz, les 17 milliards d'euros auxquels j'ai fait allusion dans mon propos liminaire correspondent à l'évasion fiscale française à l'échelle européenne. Quant à savoir si nous disposons d'études chiffrées en la matière, je pense que mon sourire vous donne la réponse... On en revient aux limites de l'étude d'impact. Notez que l'évasion fiscale est évaluée entre 50 et 70 milliards d'euros à l'échelle européenne. Mais il serait vraiment intéressant de disposer des chiffres pour celle qui est pratiquée entre la France et le Luxembourg. Je ne reviens pas sur votre question relative à l'ISF à laquelle j'ai d'ores et déjà répondu.

Mme Duby-Muller m'a interrogé sur les rétrocessions fiscales. La position du Gouvernement français est claire à cet égard et elle a été réaffirmée dans une lettre de mission que M. Mézard, ancien ministre de la cohésion des territoires, a adressée au préfet de la région du Grand Est, M. Marx : la France ne demande pas de rétrocessions fiscales au Luxembourg. Certes, c'est une lecture tout à fait personnelle, mais il me semble qu'il ne s'agit pas pour l'État ou pour les élus locaux de taper des pieds pour réclamer des rétrocessions fiscales auxquelles le Luxembourg ne souhaite pas procéder.

Vous faisiez un parallèle avec les accords qui ont été passés avec la Suisse. Mais les textes, les conditions et la situation ne sont pas du tout identiques. Ainsi, la convention de rétrocessions fiscales entre le canton de Genève et la France remonte à 1973. Lors d'une conférence, en juin dernier, à Thionville, le Luxembourg a pris une position ferme : il a fait savoir qu'il souhaitait travailler sur des opérations de coopération et de cofinancements de projets. Dans ce cadre-là, d'ailleurs, des accords ont été trouvés, notamment concernant le transport, à hauteur de 120 millions d'euros sur dix ans. La France a entendu le message.

Monsieur Bricout, vous avez fait allusion à l'article 13, qui définit le régime applicable aux gains en capital. Conformément à la pratique habituelle de la France et aux principes les plus récents proposés par l'OCDE, son paragraphe 4 permet à la France d'appliquer sa législation pour l'imposition des plus-values de cession des titres de sociétés à prépondérance immobilière, lorsqu'elle résulte de l'aliénation non seulement d'actions, mais aussi de parts ou d'autres droits dans toute entité. Le paragraphe 5 vise par ailleurs à permettre l'imposition en France des gains en capital réalisés par une personne physique et résultant de la cession d'une participation substantielle dans le capital d'une société française. Cet article ne figurait pas dans la précédente convention, et nous ne pouvons évidemment que nous satisfaire de son insertion.

**M. Charles de Courson.** Monsieur le rapporteur, vous n'avez répondu qu'à une seule de mes trois questions. Comment s'articule notre nouveau concept d'abus de droit avec l'article 28 ? Qu'en est-il des accords dits secrets et du fait, malgré la volonté de transparence affichée, des rescrits à la luxembourgeoise sont pris à la dérobée ? Je n'ai pas vu de dispositions spécifiant qu'il n'y aurait plus d'accord de ce genre dans les relations bilatérales franco-luxembourgeoises.

**M. le rapporteur pour avis.** Vous avez entièrement raison, monsieur de Courson : je n'ai répondu qu'à une seule de vos questions.

S'agissant de l'article 28, au regard de l'article 55 de la Constitution, le droit international prime, mais cela ne signifie pas que la norme française ne puisse pas s'appliquer. Dans certaines situations, il sera donc possible à l'administration française de l'articuler avec le droit international, en marquant un *distinguo* avec la norme internationale permettant d'évaluer et d'investiguer un montage financier, par exemple. Il est à noter en effet que la norme française offre non seulement la possibilité d'enquêter sur un sujet bien précis, mais aussi de sanctionner. Le droit international n'empêche justement pas l'administration française d'observer ces règles et d'appliquer les sanctions qui s'imposent.

Sur les rescrits, penser que le sujet est purement luxembourgeois serait un raccourci. Ainsi, la Belgique compte beaucoup plus de rescrits enregistrés que le Luxembourg. Vous évoquiez, de manière indirecte, le scandale des « LuxLeaks » de 2014, des « Panama Papers » de 2016 et des « Paradise Papers » de 2017. Observons toutefois qu'il existe, depuis 2015, un rescrit automatisé pour les opérations transfrontalières. Certes, vous avez raison de souligner

que la convention n'est pas très explicite sur ce point et que les choses vont probablement trop lentement. Mais nous avançons.

Par ailleurs, à la suite de la publication de ses rescrits fiscaux, le Luxembourg s'est attaché à participer activement aux travaux européens en matière de lutte contre l'optimisation et l'évasion fiscale. Ainsi, c'est lors de la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne, au second semestre 2015, qu'un accord a été trouvé pour limiter les décisions fiscales anticipées ou *rulings*. Vous avez raison de souligner qu'on peut en faire une lecture transversale. Oui, cela ne va probablement pas assez vite. En tout cas, cette convention répond plus largement à nos attentes s'agissant de sujets qui, en 2014, en 2015 et en 2016 ont quelque peu ébranlé la vie politique luxembourgeoise.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Monsieur le rapporteur, j'ai posé deux questions auxquelles vous n'avez pas répondu : la première portait sur le nombre de résidents fiscaux français au Luxembourg et la seconde sur la procédure de ratification prévue au Luxembourg sur cette convention.

**M. le rapporteur pour avis.** S'agissant du nombre de résidents, je ne dispose pas d'information. Par ailleurs, la Chambre des députés luxembourgeoise a mis à son ordre du jour l'examen de la convention, dans le cadre d'une procédure de ratification.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi.*

**M. le président Éric Woerth.** Puisqu'une réforme du Règlement est envisagée, je ferai valoir, avec votre accord, auprès du Président de l'Assemblée nationale qu'il serait bon que les conventions fiscales soient examinées par la commission des finances, sans vouloir évidemment prêter à polémique avec la commission des affaires étrangères.

\*

\*      \*

Membres présents ou excusés  
**Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du mardi 5 février 2019 à 17 heures

*Présents.* - M. Éric Alauzet, M. François André, M. Jean-Noël Barrot, Mme Émilie Bonnivard, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Philippe Chassaing, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Damaisin, Mme Dominique David, M. Benjamin Dirx, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Stella Dupont, M. M'jid El Guerrab, M. Olivier Gaillard, Mme Perrine Goulet, M. Alexandre Holroyd, M. François Jolivet, M. Daniel Labaronne, M. Mohamed Laqhila, Mme Patricia Lemoine, M. Fabrice Le Vigoureux, Mme Véronique Louwagie, M. Jean-Paul Mattei, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, M. Xavier Paluszkiewicz, M. Hervé Pellois, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Valérie Rabault, M. Xavier Roseren, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Éric Woerth

*Excusés.* - M. Joël Giraud, Mme Christine Pires Beaune, M. Philippe Vigier

*Assistaient également à la réunion.* - M. Pierre Cordier, Mme Virginie Duby-Muller, M. Jean-Paul Lecoq