



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 décembre 2007.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

- 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** sur la **sécurité sociale**,*

et

- LE PROJET DE LOI, adopté par le sénat, *autorisant l'approbation du **deuxième avenant** à 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**,*

PAR M. JEAN-MARIE DEMANGE,

Député

Voir les numéros :

Sénat : **280, 446** et T.A. **143** (2006-2007).

Assemblée nationale : **100 rectifié ; 188**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – L’AVENANT PRÉCISE LE RÉGIME FISCAL DES REVENUS ET PLUS-VALUES IMMOBILIERS	7
A – UNE DIVERGENCE D’INTERPRÉTATION DE LA CONVENTION ACTUELLE PRÉJUDICIABLE.....	7
B – À LAQUELLE L’AVENANT MET UN TERME	8
II – LA CONVENTION SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE COMPLÈTE LES MÉCANISMES COMMUNAUTAIRES	11
A – LE RÈGLEMENT COMMUNAUTAIRE.....	11
B – LA CONVENTION FRANCO-LUXEMBOURGEOISE	12
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17

Mesdames, Messieurs,

Deux projets de loi intéressant les relations franco-luxembourgeoises sont aujourd'hui soumis à l'Assemblée nationale ; ils visent à autoriser, pour le premier, l'approbation du deuxième avenant à la convention 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 et, pour le second, l'approbation de la convention sur la sécurité sociale.

A l'image d'un dialogue politique étroit, ces textes confirment que la France entretient des relations économiques fertiles avec le Luxembourg, se classant 3^{ème} client mais également 3^{ème} fournisseur du Grand-Duché.

L'objectif de faciliter les activités économiques et financières entre deux pays auquel contribue une convention fiscale est actuellement détourné. La convention entre la France et le Luxembourg du 1^{er} avril 1958 souffre, en effet, d'une divergence d'interprétation juridique qui prive les deux parties d'importantes ressources fiscales. Le deuxième avenant, signé le 24 novembre 2006, vise à remédier à cette situation fâcheuse.

La convention sur la sécurité sociale, signée le 7 novembre 2005, se distingue des nombreux accords sur le même sujet dont la France est signataire en ce qu'elle s'inscrit dans le cadre d'un règlement communautaire. La situation géographique spécifique du Grand-Duché du Luxembourg dont témoigne la présence de nombreux travailleurs frontaliers justifie de compléter la législation communautaire, notamment pour faciliter la reconnaissance des droits en matière de sécurité sociale de ces derniers.

I – L’AVENANT PRÉCISE LE RÉGIME FISCAL DES REVENUS ET PLUS-VALUES IMMOBILIERS

L’avenant, soumis à l’approbation de l’Assemblée nationale, met fin à une divergence d’interprétation de la convention fiscale entre la France et le Luxembourg du 1^{er} avril 1958, préjudiciable aux finances publiques puisqu’elle soustrait les entreprises à l’imposition de leurs revenus immobiliers et des plus-values qu’elles réalisent lors de la cession de biens immobiliers.

A – Une divergence d’interprétation de la convention actuelle préjudiciable...

Les hautes juridictions française et luxembourgeoise s’opposent sur l’interprétation des articles 3 et 4 de la convention fiscale.

Le désaccord porte sur la détermination du lieu d’imposition des revenus immobiliers et des plus-values immobilières que les entreprises luxembourgeoises, et dans une moindre mesure françaises, perçoivent et réalisent à l’occasion de l’exploitation ou de la cession d’un bien immobilier.

L’article 3 de la convention prévoit l’imposition des revenus des biens immobiliers ainsi que des bénéfices provenant de l’aliénation desdits biens « *dans l’Etat où les biens sont situés* ».

L’article 4 dispose que les revenus d’entreprises (industrielles, minières, commerciales ou financières) ne sont imposables que dans « *l’Etat sur le territoire duquel se trouve un établissement stable* ».

Or, le Conseil d’Etat⁽¹⁾ considère que les revenus retirés de biens immobiliers par des entreprises industrielles et commerciales constituent des revenus d’entreprises visés par l’article 4. La Cour d’appel du Luxembourg estime pour sa part que ces revenus relèvent de l’article 3.

En l’absence d’établissement stable en France, les revenus des entreprises luxembourgeoises sont donc imposables au Luxembourg selon la jurisprudence française et en France selon la jurisprudence luxembourgeoise. Ce conflit d’interprétation se traduit *in fine* par une importante évasion fiscale, les opérations réalisées par les entreprises bénéficiant d’une double exonération en France et au Luxembourg.

(1) CE, 18 mars 1994, n° 79991, SARL d’investissement agricole et forestier.

Plusieurs investisseurs luxembourgeois ont de ce fait mis en place des schémas d'optimisation fiscale permettant de réaliser en France des profits immobiliers en franchise d'impôt.

Afin de remédier aux conséquences financières dommageables de cette situation, les deux parties, à l'initiative de la France, ont engagé des négociations en 2005 pour aboutir à la signature d'un avenant à la convention un an plus tard.

B – à laquelle l'avenant met un terme

L'avenant, signé à Luxembourg le 24 novembre 2006, vise donc à mettre un terme à l'exonération actuelle résultant de l'incompatibilité des lectures française et luxembourgeoise.

Afin de consolider le régime fiscal des revenus et plus-values que les entreprises perçoivent de l'exploitation ou de la cession d'un immeuble, l'avenant affirme clairement que l'imposition est opérée dans l'Etat de situation de l'immeuble. A cette fin, il modifie trois articles de la convention actuelle.

L'article 3 de la convention est complété par deux nouveaux paragraphes :

– le premier prévoit expressément que les « *revenus provenant de l'exploitation ou de l'aliénation des biens immobiliers d'une entreprise* » sont soumis à la même règle fiscale que tous les revenus de biens immobiliers, donc imposables dans l'Etat sur le territoire duquel le bien est situé ;

– le second permet d'appliquer également cette règle aux revenus et plus-values immobiliers réalisés au travers de sociétés qui, quelle que soit leur forme juridique, n'ont pas de personnalité distincte de celle de leurs membres pour l'application des impôts, dénommées sociétés transparentes ⁽¹⁾.

Un paragraphe est inséré dans l'article 4 afin d'exclure que celui-ci s'applique aux revenus immobiliers des entreprises alors même qu'il traite des revenus d'entreprises. En l'absence de cette mention expresse, les revenus et plus-values immobiliers relèveraient de l'article 4 qui fixe un lieu d'imposition différent (cf. ci-dessus).

L'article 15 de la convention, qui traite des revenus provenant des professions libérales de la convention, est complété par l'adjonction d'un paragraphe 5 afin de permettre l'application de l'article 3 de la convention aux revenus et plus-values immobiliers provenant de l'exercice d'une profession indépendante qui, sauf disposition expresse, relèvent de l'article 15.

(1) Pour la France, les sociétés immobilières de copropriété visées à l'article 1655 ter du code général des impôts.

Ainsi, les revenus et plus-values immobiliers réalisés par des entreprises luxembourgeoises seront-ils désormais imposés en France dans les conditions de droit commun.

Les entreprises établies au Luxembourg seront passibles de l'impôt sur les sociétés en application de l'article 206-1 du code général des impôts (CGI) sur les revenus des immeubles dont elles sont propriétaires en France, lorsqu'ils sont loués ou mis gratuitement à la disposition de tiers ainsi que sur la quote-part des bénéfices des sociétés de personnes françaises dont elles sont membres (sociétés visées à l'article 1655 ter du CGI).

D'autre part, les plus-values réalisées par des entreprises établies au Luxembourg sur des biens immobiliers situés en France, seront soumises au prélèvement prévu à l'article 244 bis A du code général des impôts.

Ce prélèvement a un caractère libératoire lorsque le cédant est assujetti à l'impôt sur le revenu. Au contraire, lorsque le cédant est assujetti à l'impôt sur les sociétés, ce prélèvement n'est pas libératoire. Il est toutefois imputable sur l'impôt sur les sociétés du en France, au titre de l'exercice fiscal de réalisation de la plus-value, par la personne morale non résidente, à raison de l'ensemble des produits dont l'imposition est réservée à la France par une convention fiscale. L'excédent est restitué.

II – LA CONVENTION SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE COMPLÈTE LES MÉCANISMES COMMUNAUTAIRES

Si seulement 1 000 Luxembourgeois résident en France⁽¹⁾, on dénombre environ 28 000 résidents français au Luxembourg (dont 22 000 immatriculés au Consulat de France) et 64 000 travailleurs frontaliers.

Cette donnée justifie la signature d'une convention sur la sécurité sociale alors que cette matière est principalement régie par le droit communautaire. Le Luxembourg est, en effet, le premier Etat membre de l'Union européenne avec lequel la France a signé une convention en matière de sécurité sociale. Signée à Paris le 7 novembre 2005, elle s'inscrit dans le cadre du règlement n° 1408/71⁽²⁾ qui établit une coordination des régimes, généraux et spéciaux, de sécurité sociale (assurance maladie et maternité, assurance accidents du travail et maladies professionnelles, assurance invalidité, assurance vieillesse et décès, assurance chômage, prestations familiales).

A – Le règlement communautaire

Le règlement précité repose sur un principe essentiel : le travailleur est assuré dans un seul État à la fois, même s'il exerce son activité sur le territoire de plusieurs États ou s'il exerce plusieurs activités simultanément sur le territoire de plusieurs États. Il existe, toutefois, des dérogations liées à diverses situations ou diverses catégories de travailleur, notamment en cas de détachement.

Il permet également de lever la clause de résidence et d'établir le principe d'exportation des pensions et fixe des règles de prise en compte des périodes de cotisations effectuées dans un Etat membre de l'Union européenne.

Le règlement prévoit le remboursement, dans les conditions prévues par le régime du lieu des soins, des frais exposés par les assurés d'un régime de sécurité sociale français pour des soins dans un autre État membre, en situation de résidence ou de séjour temporaire. Une seule condition est posée : la présentation d'un document communautaire attestant l'ouverture de droits en France.

(1) selon un recensement non systématique effectué par l'Ambassade du Grand Duché de Luxembourg à Paris.

(2) Règlement (CEE) n°1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

En outre, la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes⁽¹⁾ permet aux assurés français d'obtenir le remboursement, sur la base des tarifs français et sans autorisation préalable de leur caisse d'affiliation, des soins ambulatoires pratiqués dans un autre État membre. Dans ce cas, les assurés sont tenus d'avancer intégralement les frais puis de présenter les factures à leur caisse d'affiliation. Les soins hospitaliers demeurent, en revanche, soumis à autorisation préalable.

B – La convention franco-luxembourgeoise

La convention poursuit deux objectifs : améliorer la coordination des régimes de sécurité sociale au bénéfice notamment des nombreux travailleurs frontaliers, d'une part ; garantir le recouvrement des cotisations ainsi que la répétition des indus ayant fait l'objet de décisions ou d'actes judiciaires, d'autre part.

Dans son titre II, la convention étend les droits des assurés et facilite la reconnaissance et le service de ces droits dans trois domaines : la maladie et la maternité, l'invalidité, la vieillesse et la survie ainsi que la dépendance.

– la maladie et la maternité

L'article 3 permet aux membres de la famille du travailleur frontalier de bénéficier des prestations en nature de l'Etat sur le territoire duquel celui-ci exerce son activité, sans se voir opposer la condition d'urgence des soins prévue par le règlement communautaire.

En vertu de l'article 4, les titulaires de pensions ou de rentes versées par les organismes de l'Etat sur le territoire duquel ils ne résident pas, peuvent recevoir des prestations en nature, sans subir la restriction communautaire aux seuls soins devenus nécessaires au cours du séjour. Cette faculté est également ouverte aux titulaires de pensions ou rentes versées par les deux pays.

– Invalidité, vieillesse et survie

L'article 5 prévoit que sont prises en compte pour la totalisation des périodes d'assurance, celles accomplies par le travailleur dans un Etat tiers lié à la France et au Luxembourg par un accord de réciprocité en matière de sécurité sociale. Il précise, en outre, que ce mécanisme ne s'applique que s'il ne conduit pas à réduire le montant des droits acquis au titre des périodes accomplies dans les Etats européens.

(1) Arrêts Kohll (C158/96) et Decker (C120/95) du 28 avril 1998.

– Dépendance

L'article 6 précise les modalités de l'entraide administrative apportée par les autorités françaises à leurs homologues luxembourgeoises lorsqu'une personne résidant en France sollicite une prestation de dépendance. L'entraide porte sur l'instruction de demande de reconnaissance de l'état de dépendance. En principe gratuite, l'entraide administrative peut néanmoins donner lieu au remboursement des frais d'examen et de contrôle si les pays en ont convenu ainsi.

Aux termes de l'article 7, lorsqu'une personne résidant en France peut bénéficier, pour la même période, des prestations de dépendance luxembourgeoise et française, la prestation française est prioritaire : la prestation luxembourgeoise est servie pour sa seule partie excédant le montant de la prestation française.

Le titre III rassemble diverses dispositions, dont la plus importante concerne les procédures d'exécution.

L'article 8 prévoit ainsi la reconnaissance réciproque des décisions ou actes exécutoires relatifs à la sécurité sociale et détermine les règles qui s'y rapportent : refus de reconnaissance en cas d'incompatibilité avec les principes légaux du territoire d'exécution ; obligation de conformité de la procédure avec la législation nationale applicable ; rang identique des créances de même nature dans les deux pays ainsi que de leurs garanties et privilèges.

Selon l'article 9, le règlement des différends relatifs à l'application de la convention se traduit par des négociations directes entre les autorités compétentes françaises et luxembourgeoises.

Les dispositions transitoires, contenues dans l'article 10, permettent notamment de prendre en compte, pour l'application de la convention, les événements survenus antérieurement à son entrée en vigueur.

L'article 11 établit la liste des nombreux accords et protocoles abrogés parce que la convention s'y substitue ou parce qu'ils sont devenus obsolètes.

L'article 12 précise la durée de validité de la convention tandis que l'article 13 traite de son entrée en vigueur.

La convention est accompagnée d'un protocole additionnel qui porte sur le recouvrement des cotisations et contributions ainsi que la répétition des prestations indûment versées. Ce protocole se substitue à l'accord du 24 février 1962 portant sur le recouvrement des cotisations.

L'article 1^{er} du protocole détermine les montants pouvant être recouverts (cotisations, contributions, majorations de retard, astreintes administratives, amendes...) et désigne les autorités compétentes pour rendre exécutoires la décision judiciaire ou administrative de recouvrement (en France, le président du tribunal des affaires de sécurité sociale).

Les articles 2 à 6 précisent la procédure d'assistance, notamment les modalités de la demande ainsi que les conditions d'instruction de celle-ci, les règles de communication des documents ou les conséquences financières.

L'article 7 concerne la répétition des prestations indûment versées à laquelle s'applique les règles édictées dans les articles précédents du protocole, sans préjudice des dispositions du règlement précité. Ces dernières prévoient, en effet, sous certaines conditions, les modalités de répétition d'un indu par la retenue, par l'institution d'un Etat membre débitrice de prestations, du montant versé en trop par l'institution d'un autre État membre qui en a adressé la demande à la première institution.

CONCLUSION

L'avenant à la convention fiscale sera prochainement notifié à la France après avoir été approuvé par la Chambre des députés du Grand-Duché tandis que la convention de sécurité sociale a été approuvée et notifiée.

Le Luxembourg ayant satisfait à ses obligations en matière de ratification, il appartient donc à la France d'accomplir les formalités nécessaires à l'entrée en vigueur de ces deux conventions. C'est pourquoi Votre rapporteur vous recommande d'adopter les projets de loi qui autorisent leur approbation avant qu'une nouvelle année fiscale ne commence.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné les présents projets de loi au cours de sa réunion du 11 décembre 2007.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a eu lieu.

M. François Rochebloine, après avoir remercié le rapporteur, a fait part de son étonnement face au grand nombre de Français travaillant au Luxembourg et à la prévision de croissance de ce nombre, évoquée par le Rapporteur. Il a souhaité savoir si les emplois au Luxembourg étaient plus qualifiés qu'en France, quelle était la durée du travail et les raisons de l'importance des flux de travailleurs transfrontaliers.

M. Jean-Marie Demange, rapporteur, a fait observer que le revenu national brut par habitant du Luxembourg était le plus haut du monde et que le pays constituait une plate-forme institutionnelle, financière et de services. Les rémunérations y sont en moyenne d'un tiers plus élevées qu'en France, mais les emplois ne sont pas tous très qualifiés ; un certain nombre de postes sont dans les secteurs de la restauration et du commerce. Toute la région est influencée par le développement des services au Luxembourg. Le projet d'Esch-Belval, situé pour partie en France, pour partie au Luxembourg, vise à rééquilibrer le développement de la zone ; il vise la création de plusieurs dizaines de milliers d'emplois.

M. Jean-Paul Lecoq a demandé si la convention de sécurité sociale restait pertinente en dépit des réformes récentes en France dans ce domaine, comme la création des franchises.

M. Jean-Marie Demange, rapporteur, a indiqué que les règles valables dans chaque Etat s'appliquaient aux ressortissants de l'autre pays qui s'y faisaient soigner. Les taux de remboursement au Luxembourg sont inférieurs aux taux en vigueur en France. La coopération médicale, hospitalière et universitaire franco-luxembourgeoise fonctionne très bien, même si la plate-forme de recherche prévue à Esch-Belval risque d'entraîner un départ des chercheurs de l'université de Nancy au Luxembourg.

M. Jean Ueberschlag a mis en évidence la situation paradoxale des zones frontalières : certes, les emplois de l'autre côté de la frontière permettent de réduire le taux de chômage local, mais ils ne résolvent pas les difficultés économiques et sociales des régions françaises. Le travail transfrontalier produit de la valeur ajoutée à l'étranger, tandis que les problèmes liés au logement, en particulier, restent en France. Ce qui est vrai pour le Luxembourg l'est aussi pour

la Suisse. Il serait opportun de lancer une réflexion sur la mise en place d'un régime dérogatoire dans les régions frontalières afin d'éviter les distorsions de concurrence vis-à-vis du pays voisin. Il n'est pas acceptable que des entreprises de Franche-Comté ou du Jura se délocalisent de quelques centaines de mètres pour s'installer en Suisse !

Le Président Axel Poniatowski a souligné la gravité de ce problème, tout en observant qu'il relevait de la compétence de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

Suivant les conclusions du rapporteur, *la commission a adopté les projets de loi (n^{os} 100 rectifié et 188).*

*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les présents projets de loi.