

Evolution de la situation des frontaliers au Luxembourg : imposition et sécurité sociale

Au cours des trois dernières décennies, le recours aux travailleurs frontaliers n'a cessé de se développer au Grand-Duché de Luxembourg. Aujourd'hui, plus de 160.000 travailleurs français, belges et allemands passent les frontières tous les jours. A la demande de leur employeur ou pour convenance personnelle (télétravail), ces frontaliers peuvent être amenés à passer une partie non négligeable de leur temps de travail en dehors du Luxembourg, que ce soit dans leur pays de résidence ou dans un pays tiers. Ces déplacements peuvent le cas échéant avoir des conséquences au niveau de l'imposition de leur salaire ou de leur affiliation à la sécurité sociale.

Sur base des conventions préventives de double imposition conclues par le Grand-Duché de Luxembourg avec les pays voisins, la règle de base est que les travailleurs frontaliers sont imposables sur leur salaire au Luxembourg à condition qu'ils exercent physiquement leur activité sur le territoire luxembourgeois. Il ne suffit donc pas qu'ils travaillent pour compte d'un employeur luxembourgeois, encore faut-il qu'ils se déplacent physiquement au Luxembourg pour y exercer leur activité.

Lorsque l'activité professionnelle est exercée en dehors du Luxembourg, le pays de résidence du frontalier capte le droit d'imposition sur leur salaire pour tous les jours d'activité exercés dans ce pays. Il en va de même pour les jours d'activité exercés dans un pays tiers, excepté si le droit d'imposition revient à celui-ci⁽¹⁾.

Ces règles ne sont absolument pas nouvelles. Ce qui a changé par contre, c'est la volonté des administrations fiscales des pays voisins d'en contrôler strictement l'application. De leur côté, les frontaliers ont continué à déposer leur déclaration fiscale annuelle dans leur pays de résidence et à y demander l'exonération fiscale sur leur salaire luxembourgeois, sans imaginer qu'elle pouvait leur être refusée pour les jours d'activité exercés en dehors du Luxembourg et donner lieu à une double imposition de leur salaire.

Sous la pression des acteurs de la Place, le ministre des Finances luxembourgeois a initié une négociation avec ses homologues allemand et belge en vue

d'obtenir un consensus sur un seuil de tolérance, de nature à tempérer quelque peu les règles strictes découlant des conventions fiscales évoquées ci-dessus. Après moult discussions, cela a donné lieu aux accords conclus avec l'Allemagne en 2011 et avec la Belgique en 2015.

L'introduction d'un seuil de tolérance a rendu aux employeurs luxembourgeois un peu de flexibilité dans la gestion des déplacements de leurs salariés frontaliers.

Gérer les travailleurs frontaliers reste néanmoins un véritable défi pour les employeurs luxembourgeois dès lors qu'ils doivent anticiper les conséquences des déplacements de leur personnel et gérer les risques pour la société et pour le frontalier lui-même. Pour ce faire, ils doivent, avant toute chose, être en mesure d'assurer un suivi très précis des déplacements de leurs salariés afin de prendre les dispositions appropriées en temps utile.

L'exercice est d'autant plus difficile que les contrôles opérés au niveau fiscal peuvent avoir des retentissements au niveau du régime de sécurité sociale et inversement.

Frontalier belge : seuil de tolérance de 24 jours

En date du 16 mars 2015, le Grand-Duché de Luxembourg et la Belgique ont conclu un accord amiable qui déroge à l'article 15 de la convention préventive de double imposition existant depuis 1970.

Au terme de cet accord, le frontalier belge peut exercer son activité professionnelle en dehors du Luxembourg (en Belgique ou dans un pays tiers) pendant un maximum de 24 jours par an sans déclencher une imposition en Belgique⁽²⁾. A partir du 25^e jour d'activité hors du Luxembourg, le frontalier belge devra s'acquitter de l'impôt en Belgique pour tous les jours prestés hors du Luxembourg, qu'il s'agisse de jours travaillés en Belgique, à Paris⁽³⁾ ou à Londres, par exemple.

Ce seuil de tolérance de 24 jours s'applique aux rémunérations perçues à partir du 1^{er} janvier 2015. Le contribuable belge ne peut donc pas se prévaloir de cet accord pour les années antérieures à 2015.

Pour calculer le seuil de tolérance, tous les jours de travail prestés par le frontalier en dehors du Luxembourg doivent

A partir du 25^e jour d'activité hors du Luxembourg, le frontalier belge devra s'acquitter de l'impôt en Belgique pour tous les jours prestés hors du Luxembourg, qu'il s'agisse de jours travaillés en Belgique, à Paris ou à Londres, par exemple.

être pris en compte, qu'ils aient un caractère productif ou non (travail sur chantier, réunions, visites de clients, télétravail, formations diverses, activités sociales organisées par l'employeur, etc.). Par ailleurs, une fraction de journée compte comme une journée entière.

Afin de préciser les modalités pratiques d'application de cet accord amiable, l'administration fiscale belge a publié le 1^{er} juin 2015 une circulaire fiscale⁽⁴⁾. Cette circulaire prend une série de positions qui n'ont pas été spécifiquement négociées avec le Luxembourg. Cela étant, les positions qui y sont prises ne lient pas nécessairement les autorités fiscales luxembourgeoises mais peuvent, sous certaines réserves, servir de *guidelines* pour les employeurs luxembourgeois.

La preuve incombe au contribuable

Le mode de contrôle adopté par le fisc belge est de demander au frontalier belge de démontrer sa présence physique au Luxembourg. Afin de faciliter l'administration de la preuve, les deux pays se sont mis d'accord sur un vade-mecum répertoriant les types de preuve qui sont admissibles.

S'agissant d'un accord dérogatoire, la charge de la preuve incombe au contribuable qui est tenu d'apporter tous les éléments lui permettant de se prévaloir de l'accord amiable. En pratique, le niveau de preuve exigé varie en fonction du type d'activité exercé par le frontalier :

- si la présence du salarié sur le lieu de travail est indispensable⁽⁵⁾, celui-ci bénéficie d'une présomption de présence physique au Luxembourg et peut se contenter en principe de fournir la copie de son contrat de travail s'il mentionne clairement les fonctions qu'il exerce et l'endroit où celles-ci sont exercées ;
- en revanche, si le salarié exerce une activité pour laquelle sa présence sur un lieu de travail fixe n'est pas exigée, voire pas du tout probable⁽⁶⁾, il sera tenu d'apporter la preuve de sa présence physique au Luxembourg par tout document justificatif (cartes de pointage nominatives, agenda, *timesheet*, documents de transport, documents prouvant la présence à des réunions, notes de frais, attestation de présence à des cours ou formations, décomptes de carte Visa, factures nominatives de téléphonie, etc.).

Frontalier allemand : seuil de tolérance de 19 jours

En date du 26 mai 2011, le Grand-Duché de Luxembourg et l'Allemagne ont conclu un accord amiable qui déroge à l'article 10 de la convention préventive de double imposition existant depuis 1958⁽⁷⁾.

Au terme de cet accord, le frontalier allemand peut exercer son activité professionnelle en dehors du Luxembourg (en Allemagne ou dans un pays tiers) pendant un maximum de 19 jours par an sans déclencher une imposition en Allemagne. A partir du 20^e jour d'activité hors du Luxembourg, le frontalier allemand devra s'acquitter de l'impôt en Allemagne pour tous les jours prestés hors du Luxembourg, qu'il s'agisse de jours travaillés en Belgique, à Paris ou à Londres, par exemple.

Cet accord a été suivi de deux autres accords conclus en date du 7 septembre 2011, l'un portant sur le traitement fiscal des indemnités de départ et l'autre portant sur le traitement fiscal des chauffeurs routiers, conducteurs de locomotive et personnel accompagnant.

Comme pour le frontalier belge, tous les jours de travail prestés en dehors du Luxembourg sont pris en compte sans égard au caractère productif ou non productif de l'activité exercée.

Le mode de contrôle adopté par le fisc allemand n'est pas aussi strict que pour les frontaliers belges, même si les frontaliers allemands sont censés pouvoir apporter des preuves quant au temps effectivement passé au Luxembourg ou à l'étranger.

Frontalier français

Le Grand-Duché de Luxembourg et la France n'ont conclu aucun accord de nature comparable à ceux qui ont été conclus avec la Belgique ou l'Allemagne. Ce faisant, l'imposition des résidents français reste soumise au principe général découlant de la convention préventive de double imposition conclue entre la France et le Luxembourg en 1958. Le frontalier français est donc imposable en France pour tous les jours d'activité exercés en dehors du GDL.

Une exception au principe général est cependant admise pour ce qui concerne le télétravail (cfr. la réponse donnée par le ministre français de l'Economie le 24 avril 2012 à une question parlementaire). A condition que l'activité qu'il exerce en France dans le cadre du régime du télé-

travail soit limitée à un jour par semaine et que son salaire continue à être supporté par son employeur luxembourgeois, le frontalier français reste imposable intégralement au Luxembourg. La réponse du ministre ne visant que le cas particulier du télétravail, il n'est en principe pas possible d'étendre cette exception aux autres activités exercées par le frontalier français dans son pays de résidence ou dans un pays tiers.

Mise en place d'un *split* fiscal

Si l'activité exercée par le frontalier hors du Luxembourg vient à dépasser le seuil de tolérance autorisé, il est recommandé de mettre en place un *split* fiscal comme il est nommé dans notre jargon professionnel.

Dans le cadre d'un tel *split* fiscal, la rémunération reste payée par un seul employeur, en l'occurrence l'employeur luxembourgeois, mais son imposition est fractionnée entre le Luxembourg et le pays de résidence du salarié. Ainsi, l'employeur retient l'impôt luxembourgeois uniquement sur la partie du salaire en relation avec les jours d'activité exercés au Luxembourg. La partie du salaire en relation avec les jours d'activité exercés par le frontalier en dehors du Luxembourg est exonérée et apparaît comme telle sur le certificat de rémunération remis au salarié pour l'année concernée. Dans le cas d'un *split* fiscal, la retenue à la source doit être opérée sur base du barème journalier et non plus du barème mensuel, dans la mesure où l'activité du salarié au Luxembourg est, dans ce cas, considérée comme discontinue. Le cas échéant, le *split* fiscal peut avoir un impact sur la classe d'impôt du frontalier marié si les revenus imposables au Luxembourg ne représentent plus 50 % des revenus professionnels du ménage (application de la classe d'impôt 1a au lieu de la classe d'impôt 2).

Le salaire net perçu par le frontalier sera dès lors plus élevé que s'il avait subi la retenue à la source sur la totalité de celui-ci. Il lui appartiendra de conserver l'impôt luxembourgeois économisé pour pouvoir s'acquitter de l'impôt qui sera dû dans son pays de résidence après le dépôt de sa déclaration fiscale. Dans certains cas, l'impôt économisé au Luxembourg ne sera cependant pas suffisant pour couvrir l'impôt dû dans le pays de résidence. Sauf circonstances particulières, le supplément d'impôt reste en principe à la charge du



salarié⁽⁸⁾. Afin de réduire sa charge fiscale dans son pays de résidence, le frontalier pourra faire valoir toutes les déductions prévues par la législation locale.

L'employeur a un rôle important à jouer

L'application rigoureuse des règles découlant des conventions fiscales est d'autant plus nécessaire que l'échange automatique d'informations est devenu effectif au sein de l'Union européenne. L'administration fiscale luxembourgeoise est ainsi tenue de transmettre par voie électronique aux autorités fiscales des autres Etats membres de l'Union européenne les salaires, tantièmes et pensions perçus par les frontaliers⁽⁹⁾. Les premiers échanges d'informations ont porté sur les revenus perçus en 2014. Pour pouvoir satisfaire à cette exigence européenne, l'ancien système d'envoi par les employeurs des extraits de compte papier collés au verso des fiches de retenue d'impôt a été abandonné et remplacé par une transmission électronique au bureau RTS. Les extraits de compte de salaire doivent depuis lors comporter

Gérer les travailleurs frontaliers reste néanmoins un véritable défi pour les employeurs luxembourgeois dès lors qu'ils doivent anticiper les conséquences des déplacements de leur personnel et gérer les risques pour la société et pour le frontalier lui-même. L'exercice est d'autant plus difficile que les contrôles opérés au niveau fiscal peuvent avoir des retentissements au niveau du régime de sécurité sociale et inversement.

de nouvelles mentions obligatoires. Il est demandé aux employeurs de préciser lors de l'envoi électronique des données si la rémunération attribuée au salarié est intégralement imposable, partiellement imposable, voire pas du tout imposable au Luxembourg.

Si pour une année antérieure, le split fiscal n'avait pas encore été mis en place par l'employeur et que le salarié subit un redressement dans son pays de résidence donnant lieu à une double imposition, il conviendra d'introduire une demande auprès de l'administration fiscale luxembour-

geoise en vue d'obtenir le remboursement de la retenue à la source indûment versée pour l'année concernée. L'employeur a un rôle important à jouer en fournissant au salarié l'assistance nécessaire afin d'aboutir dans ces démarches qui parfois peuvent s'avérer assez compliquées.

L'employeur doit également être vigilant pour ce qui concerne le régime de sécurité sociale applicable en fonction de la réglementation européenne⁽¹⁰⁾.

En cas de détachement à l'étranger, y compris dans son pays de résidence, le frontalier a droit au maintien du régime

Suite page 122 ⇨ ●●●

luxembourgeois pendant une période maximum de 24 mois (qui peut être prolongée sous certaines conditions). En principe, l'employeur doit demander au Centre Commun de la Sécurité Sociale (CCSS) de couvrir le salarié par l'émission d'un certificat A1 de détachement pour chaque mission, même de courte durée, exercée dans un pays de l'Union européenne. En pratique, cela peut se révéler fastidieux, voire difficilement gérable, si le salarié se déplace fréquemment à l'étranger. En cas d'incident survenu lors d'un déplacement à l'étranger non couvert par un certificat A1, il est recommandé d'en informer sans délai le CCSS.

Le cas échéant, le frontalier peut être amené à devoir basculer sur le régime de sécurité sociale de son pays de résidence. Ce pourrait être le cas s'il s'avère que le frontalier exerce de manière normale et continue⁽¹¹⁾ une activité substantielle (au moins 25 % de son temps de travail) dans son pays de résidence. Dans ce cas, l'employeur luxembourgeois devra accomplir l'ensemble des démarches nécessaires en vue de l'affiliation du salarié dans son pays de résidence et verser les cotisations sociales dues en application de la législation locale, ce qui nécessitera généralement la mise en place d'un *shadow payroll* pour les besoins du calcul des cotisations. ✓



Janique Bultot

IF Group

- (1) Ce sera notamment le cas lorsque le salarié séjourne plus de 183 jours dans le pays tiers dans le cadre d'une mission temporaire. Dans ce cas, il est impossible dans le pays tiers depuis le 1^{er} jour de sa mission.
- (2) Certaines professions ne sont pas concernées par ces règles. C'est notamment le cas des salariés exerçant à bord d'un navire, d'un aéronef ou d'un véhicule ferroviaire ou routier exploité en trafic international qui sont impossibles au Luxembourg si l'entreprise qui les occupe y a son siège de direction effectif.
- (3) Sur base des dispositions spécifiques de la convention fiscale conclue entre la Belgique et la France, le résident belge sous contrat de

travail avec un employeur luxembourgeois est impossible en France dès le 1^{er} jour de travail sur le territoire français.

Exemple : un frontalier belge a presté 15 jours en Belgique et 5 jours en France pour le compte de son employeur luxembourgeois. Il est impossible comme suit : les 15 jours prestés en Belgique sont impossibles au Luxembourg car le seuil de tolérance de 24 jours n'est pas dépassé. En revanche, les 5 jours prestés en France sont impossibles en France.

Autre exemple : un frontalier belge a presté 15 jours en Belgique et 15 jours en France. Il est impossible comme suit : les 15 jours prestés en Belgique sont impossibles en Belgique dès lors que le seuil de tolérance de 24 jours est dépassé et les 15 jours prestés en France sont impossibles en France.

- (4) Circulaire AGFisc n° 22/2015.
- (5) Par exemple, la caissière dans un supermarché, l'employé au guichet d'une banque, le standardiste, l'infirmière dans un hôpital, le technicien de maintenance dans une usine.
- (6) Par exemple, les commerciaux, les techniciens itinérants, les salariés de sociétés implantées des deux côtés de la frontière, les cadres de groupes internationaux.
- (7) Remplacée par la convention du 23.04.2012 (entrée en vigueur le 01.01.2014).
- (8) Jugement du Trib. du Trav. du 12.11.2012 (rôle n° 4029/2012) confirmé par l'arrêt de la CA du 15.10.2015 (rôle n° 39615).
- (9) Loi du 26.03.2014 portant transposition de l'article 8 de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15.02.2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.
- (10) Règlements (CE) 883/2004 et (CE) 987/2009 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale pour les travailleurs migrants, entrés en vigueur le 01.05.2010 et modifiés par le règlement (UE) 465/2012 du 22.05.2012.
- (11) En se projetant sur une période de 12 mois.

Vos astreintes sont-elles imposables en Belgique ?

Le Grand-Duché de Luxembourg et la Belgique ont conclu le 16 mars 2015 un accord relatif à la double imposition entre ces deux pays.

Que contenait cet accord ?

La Belgique renonce à exercer son droit d'imposition lié à une activité qui est physiquement exercée en Belgique et/ou dans des Etats tiers si celle-ci ne dépasse pas 24 jours par année civile.

Journées à comptabiliser dans le calcul des 24 jours

Toute fraction de journée, même brève, compte comme journée entière de présence, même si vous retournez travailler au Luxembourg ensuite. Cette règle est également d'application pour les journées « non productives » (ex : formation), mais non pour les jours non justifiés par l'exercice de l'emploi (fériés, congés, maladie...) ni pour les jours passés à l'exercice d'une activité professionnelle non visée par l'article 15§1 de la CCDI (mandat administrateur, indépendant...)

Aussi pour les astreintes ?

L'astreinte est une « période pendant laquelle le salarié, sans être à la disposition permanente et immédiate de l'employeur, a l'obligation de rester à son domicile ou à proximité de celui-ci ou de l'entreprise afin, le cas échéant, de pouvoir intervenir pour effectuer un travail pour l'employeur ». Cette définition fait apparaître que le salarié doit être à la disposition de l'employeur sans qu'il y ait pour autant une intervention systématique de sa part.

Le simple fait de bénéficier d'une prime d'astreinte est assimilé aux jours de prestations pour le calcul des 24 jours. Donc, si vous recevez la rémunération de plus de 24 jours d'astreintes par an, ces astreintes devront donc être imposables en Belgique.

Notons encore que ceci n'est pas valable pour les jours d'intervention au Luxembourg, impossibles au Luxembourg pour autant qu'ils aient été prestés au Luxembourg.

Françoise Jacquet
Partner, Social Adviser

BCLux, Bureau Comptable Luxembourgeois