

N° 2189

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 février 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾ SUR LE PROJET DE LOI,
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'avenant à la
convention du 10 mars 1964 entre la France et la **Belgique** tendant à
éviter les **doubles impositions** et à établir des règles d'assistance
administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les
revenus,*

PAR M. PATRICK DELNATTE,

Député

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Sénat : 486 (1998-1999), 60 et T.A. 32 (1999-2000)

Assemblée nationale : 1924

Traités et conventions

La Commission des Affaires étrangères est composée de : M. Jack Lang, *président* ; MM. Georges Hage, Jean-Bernard Raimond, Roger-Gérard Schwartzberg, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, Mme Monique Collange, François Loncle, *secrétaires* ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mmes Marie-Hélène Aubert, Martine Aurillac, MM. Edouard Balladur, Raymond Barre, Dominique Baudis, Henri Bertholet, Jean-Louis Bianco, André Billardon, André Borel, Bernard Bosson, Pierre Brana, Jean-Christophe Cambadélis, Hervé de Charette, Yves Dauge, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Xavier Deniau, Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, MM. Jean-Paul Dupré, Charles Ehrmann, Laurent Fabius, Jean-Michel Ferrand, Georges Frêche, Jean-Yves Gateaud, Jean Gaubert, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Godfrain, Pierre Goldberg, François Guillaume, Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, MM. Didier Julia, Alain Juppé, André Labarrère, Gilbert Le Bris, Jean-Claude Lefort, Guy Lengagne, François Léotard, Pierre Lequiller, Bernard Madrelle, René Mangin, Jean-Paul Mariot, Gilbert Maurer, Charles Millon, Mme Louise Moreau, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, MM. Etienne Pinte, Marc Reymann, Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, MM. René Rouquet, Georges Sarre, Henri Sicre, Mme Christiane Taubira-Delannon, M. Michel Terrot, Mme Odette Trupin, MM. Joseph Tyrode, Michel Vauzelle, Philippe de Villiers

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
 I – L’IMPORTANCE DES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LA BELGIQUE IMPLIQUE DE RENDRE TOUT SON SENS À LA CONVENTION FISCALE FRANCO-BELGE	 7
A – DES LIENS NOMBREUX ET ÉTROITS	7
1) Des relations bilatérales multiples... ..	7
2) ... spécialement concernant les travailleurs transfrontaliers	8
B – LE CONTENU DE L’AVENANT À LA CONVENTION FISCALE FRANCO-BELGE	9
1) La confirmation du principe de l’imposition dans le pays de résidence pour les travailleurs transfrontaliers	9
2) L’extension de la clause de non-discrimination	10
 II – POUR AUTANT, IL RESTE NÉCESSAIRE DE METTRE EN PLACE UN CADRE PLUS LARGE ET PLUS MODERNE AUX RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LA BELGIQUE	 11
A – LA NÉCESSITÉ D’UNE CONVENTION FISCALE ENTIÈREMENT NOUVELLE	13
1) Le régime fiscal et social des revenus des travailleurs frontaliers n’est plus adapté au contexte actuel.....	13
2) Une nouvelle convention est en voie de négociation.....	14
B – LA NÉCESSITÉ D’UN ACCORD GÉNÉRAL SUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE	14
1) La Belgique est le seul pays frontalier de la France avec lequel aucun accord général sur la coopération transfrontalière n’a été signé	14
2) Une utilisation possible du protocole additionnel du 9 novembre 1995 à la convention cadre du Conseil de l’Europe sur la coopération transfrontalière	15
 CONCLUSION	17
 EXAMEN EN COMMISSION	19
 ANNEXE : lettre adressée au Rapporteur par M. Christian Sautter, ministre de l’Economie et des Finances	 21

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui vise à autoriser l'approbation d'un avenant à la convention fiscale franco-belge de 1964, qui a pour objet les impositions sur le revenu.

Cet avenant a été signé le 8 février 1999. Le processus d'approbation est donc relativement rapide. Cela s'explique par l'objet même de l'avenant : ce dernier a été conclu pour mettre fin à de nombreuses incertitudes juridiques quant à l'application de la convention, notamment suite à des jurisprudences des juridictions belges. L'objectif des autorités françaises et belges est donc de définir clairement le régime fiscal des personnes concernées par la convention de 1964, et au plus vite. Comme ce dernier s'appliquerait à partir des revenus de l'année 1999, son entrée en vigueur présente donc un réel caractère d'urgence.

L'importance et la densité des relations entre la France et la Belgique justifient de redonner tout son sens dans les meilleurs délais à la convention fiscale de 1964. Toutefois, il convient de souligner la nécessité de revoir plus en profondeur à l'avenir le cadre des relations franco-belges.

I – L’IMPORTANCE DES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LA BELGIQUE IMPLIQUE DE RENDRE TOUT SON SENS A LA CONVENTION FISCALE FRANCO-BELGE

A – Des liens nombreux et étroits

1) Des relations bilatérales multiples...

Les relations économiques bilatérales entre la France et la Belgique sont privilégiées. Elles tiennent à la proximité géographique et culturelle entre les deux pays, ainsi qu'au caractère ancien de la grande ouverture de la Belgique sur l'extérieur, qui fait que sa place dans le commerce international est sans commune mesure avec son poids démographique.

En ce qui concerne les **relations commerciales**, les places respectives de la France et de la Belgique dans le marché de l'autre partenaire sont importantes mais en stagnation. Ainsi, le consommateur belge achète quatre fois plus de produits français que le consommateur anglais, allemand ou italien. Il en résulte que près de 8 % des exportations françaises sont destinées à la Belgique et que la France est le troisième fournisseur de la Belgique avec 13,2 % des parts de marché¹. En sens inverse, la France est le deuxième client de la Belgique, derrière l'Allemagne, absorbant 17,7 % de ses exportations en 1998. Cependant, s'ils continuent à progresser (en 1998, +1,4 % pour les exportations françaises, +2,8 % pour les importations), les relations commerciales entre les deux pays croissent moins vite que le commerce mondial. En conséquence, la place relative de chaque pays dans le commerce de l'autre décroît : la part de marché de la France en Belgique est ainsi en baisse (elle était de 14,4 % en 1997, de 13,2 % en 1998) ; quant à la Belgique, longtemps troisième fournisseur de la France, elle n'en n'est plus que le cinquième.

Les **flux d'investissements** entre la France et la Belgique sont également très nombreux, d'autant que la Belgique est un pays très ouvert sur l'extérieur, dont les trois quarts des grandes entreprises sont contrôlées par des actionnaires étrangers. Ainsi, la France, deuxième investisseur étranger en Belgique, trouve dans cette dernière la quatrième destination

¹ derrière l'Allemagne (18 %) et les Pays-Bas (16,8 %, dont une part importante de gaz naturel)

d'accueil de ses investissements directs à l'étranger. Cette présence se matérialise par le nombre important d'emplois dans les entreprises contrôlées par des investisseurs français, 190 000 d'après le Poste d'expansion économique auprès de l'Ambassade de France. Ces investissements se sont poursuivis ces dernières années : en dépit de l'impact médiatique du départ de Renault de Vilvorde, la présence française s'est accrue, souvent dans les fleurons du capitalisme belge, la Société générale de Belgique a été rachetée par Suez, Petrofina par Total, la Royale belge et la banque Anhyp par Axa. Le Crédit communal de Belgique, lui, a fusionné avec le Crédit local de France dans Dexia.

Le développement des investissements belges en France est assez récent, puisque 70 % des investissements sont postérieurs à 1985. Leur structure est assez différente des investissements français en Belgique. En effet, ils se concentrent assez largement dans le secteur industriel et sont en grande partie destinés aux zones transfrontalières : un tiers de ces investissements sont réalisés dans la région Nord-Pas-de-Calais.

2) ... spécialement concernant les travailleurs transfrontaliers

L'intensité des liens entre la France et la Belgique ne tient pas qu'à des flux commerciaux ou d'investissements mais aussi aux nombreux travailleurs transfrontaliers. A ce sujet, il est intéressant de noter l'inversion de tendance depuis le début des années 1990. Traditionnellement, beaucoup plus de travailleurs belges exerçaient leur activité en France que l'inverse : en 1990, 7246 résidents belges travaillaient en France contre 6390 frontaliers français en Belgique. Or, selon les derniers chiffres disponibles de 1998, il n'y avait plus que 5807 belges travaillant en France alors que le nombre de travailleurs français en Belgique a plus que doublé à 13931. L'une des explications généralement avancée à cette inversion de tendance réside dans la meilleure adaptation du secteur textile à la mondialisation en Belgique qu'en France.

En 1999, les services consulaires français évaluaient à près de 70 000 les Français résidant en Belgique. Le nombre de Belges habitant en France dépasse les 60 000.

La convention fiscale franco-belge fixe donc les règles d'imposition des revenus pour un nombre appréciable de contribuables, l'avenant lui-même, qui concerne avant tout les travailleurs transfrontaliers, aura également des conséquences sur de nombreux foyers fiscaux.

B – Le contenu de l’avenant à la convention fiscale franco-belge

1) La confirmation du principe de l’imposition dans le pays de résidence pour les travailleurs transfrontaliers

L’un des principaux motifs de la signature de l’avenant du 8 février 1999 et de rapidité du processus d’approbation tient à la nécessité de clairement **réaffirmer le principe de l’imposition des revenus dans le pays de résidence pour les travailleurs frontaliers.**

La convention fiscale du 10 mars 1964 prévoit assez classiquement que les traitements, salaires et autres rémunérations sont imposés dans le pays d’origine des revenus (article 11 de la convention). Toutefois, cette règle ne s’applique pas aux travailleurs frontaliers, lesquels doivent acquitter l’impôt sur le revenu dans leur pays de résidence.

Ce principe a été remis en cause par les juridictions belges qui, par des arrêts de la Cour de cassation du 27 octobre 1994 et de la Cour d’appel de Liège du 14 janvier 1998, ont considéré qu’il s’agissait d’un régime optionnel car la convention ne s’appliquait qu’aux travailleurs frontaliers titulaires de la carte frontalière. En conséquence, de nombreux résidents belges travaillant en France ont choisi l’imposition à l’impôt sur le revenu français, qui est moins élevé. Il en résulte une perte importante pour le trésor belge, la plus grande partie des travailleurs frontaliers, qu’ils résident en France ou en Belgique, étant imposés en France.

Cette situation anormale ne correspond pas à la volonté des négociateurs de la convention de 1964. L’avenant que nous examinons aujourd’hui a pour but de redonner tout son sens au mécanisme imaginé alors. La France est en effet très attachée à ce mécanisme qui permet aux nombreux travailleurs français exerçant leur activité en Belgique de pouvoir être imposés en France, et donc de bénéficier d’un régime fiscal plus favorable. La situation actuelle suscitait de réelles tensions, il était donc indispensable de réaffirmer les principes inscrits dans la convention de 1964 afin de sauvegarder le régime fiscal des travailleurs frontaliers, auquel la France est très attachée.

Néanmoins, il nous faut souligner que parmi les résidents belges qui seront de nouveau imposés en Belgique lorsque l’avenant entrera en vigueur, figurent un certain nombre de français, votre rapporteur n’a pas pu en évaluer le nombre car il n’existe aucune statistique sur ce sujet. Ces

derniers vont donc certes acquitter un impôt sur le revenu plus élevé que les années précédentes s'ils avaient profité de la jurisprudence belge pour changer de pays d'imposition, mais comparable à celui qu'ils payaient avant les arrêts des juridictions belges. Tel n'est toutefois pas le cas des agents de France télécom résidant en Belgique : fonctionnaires, ils ont été imposés en France jusqu'en 1990 en application de l'article 10 de la convention de 1964, lequel met en place un dispositif spécifique de prélèvements à la source pour les fonctionnaires. N'étant plus employés par un service public administratif, ils ne pouvaient plus se prévaloir des stipulations de l'article 10, mais ils ont continué à déclarer leurs revenus en France. A partir des revenus de 1999, ils devront être imposés en Belgique, il serait ainsi souhaitable que la direction de France Télécom mette au point un dispositif pour que ses salariés concernés ne soient pas pénalisés. On peut souhaiter que M. Christian Sautter, ministre de l'économie, des finances mais aussi de l'industrie, et à ce titre autorité de tutelle de France Télécom, appelle l'attention de l'entreprise nationale sur cette question.²

2) L'extension de la clause de non-discrimination

L'article 25 de la convention de 1964 prévoyait une clause de non-discrimination. Ce type de clause est courant dans les conventions fiscales, leur but est que les nationaux d'un Etat qui sont imposables dans l'autre en application de la convention soient traités exactement de la même façon que les nationaux de cet Etat. Ces stipulations étaient appliquées de façon stricte en France puisque la prise en compte des avantages liés à l'activité (déduction pour frais professionnels) ou de la situation familiale par exemple dans la détermination du revenu imposable ne dépend pas d'une condition de résidence.

Dans le contexte de la difficile application de la convention de 1964, tel n'est pas entièrement le cas en Belgique : les français travaillant en Belgique hors zone frontalière et imposables donc en Belgique ne peuvent pas bénéficier de ces divers abattements, réductions ou déductions d'impôt s'ils ne tirent pas au moins 75 % de leurs revenus de Belgique, alors même que l'impôt sur le revenu y est déjà plus élevé. L'article 2 de l'avenant vise à donner une acception très large à la clause de non discrimination, principalement au bénéfice des résidents français travaillant et acquittant l'impôt sur le revenu en Belgique. La France était particulièrement demandeur de l'introduction de cette stipulation dans la convention, la situation actuelle ayant entraîné des tensions graves entre les autorités

² Sur ce sujet, voir en annexe la lettre de M. Christian Sautter, saisi de ce problème par votre Rapporteur.

fiscales belges et certains résidents français hors zone frontalière travaillant en Belgique et donc imposables dans ce pays.

L'avenant que nous examinons aujourd'hui a donc une portée réelle, il est très attendu car son entrée en vigueur permettra de mettre fin à des incertitudes juridiques nombreuses, susceptibles de nuire aux bonnes relations entre la France et la Belgique et de limiter dans les faits le principe de la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne.

II – POUR AUTANT, IL RESTE NECESSAIRE DE METTRE EN PLACE UN CADRE PLUS LARGE ET PLUS MODERNE AUX RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LA BELGIQUE

L'intensité des relations franco-belges, et particulièrement des relations transfrontalières justifie la nécessité de l'avenant que nous examinons aujourd'hui. Pour autant, cet avenant a une portée très limitée et il ne doit pas faire oublier que le cadre actuel des relations franco-belges n'est pas entièrement satisfaisant, que se soit au niveau fiscal ou de la coopération transfrontalière.

A – La nécessité d'une convention fiscale entièrement nouvelle

1) Le régime fiscal et social des revenus des travailleurs frontaliers n'est plus adapté au contexte actuel

La première convention fiscale signée par la France date de 1957, celle conclue avec la Belgique figure donc dans la première vague du réseau français de conventions fiscales bilatérales. Modifiée une seule fois, en 1971, elle ne correspond plus tout à fait aujourd'hui à l'environnement législatif et économique actuel et aux progrès de la construction européenne.

Depuis l'entrée en vigueur de la convention, les principes de libre circulation des travailleurs ou des capitaux ont pris tout leur sens dans le cadre du marché unique. La convention devrait mieux prendre en compte les relations toujours plus étroites entre la France et la Belgique.

Les évolutions de la législation fiscale de chaque pays justifient une renégociation de la convention de 1964. Ainsi, l'introduction en France de la CSG (contribution sociale généralisée) en 1990 et de la CRDS (cotisation pour le remboursement de la dette sociale) en 1996 ont remis en cause l'équilibre entre imposition sur le revenu et cotisations sociales. En effet, ces prélèvements ont un statut hybride, qui n'a pas pu être fixé par la convention qui est antérieure. Si ce sont des cotisations sociales, les travailleurs frontaliers ayant leur activité en France mais imposés en Belgique en sont redevables. Tel n'est pas le cas si elles sont considérées comme une forme d'imposition sur le revenu bien qu'elles soient retenues à la source. Or la position des autorités fiscales françaises n'est pas apparue très claire, de nombreux résidents belges travaillant dans la zone frontalière française éprouvant de grandes difficultés à obtenir le remboursement de ces

prélèvements. En réponse à une question écrite que votre Rapporteur lui a posée, la ministre de l'emploi et de la solidarité l'a assuré que tout était fait pour que ces remboursements interviennent rapidement³. Ainsi, ce problème n'est pas encore réglé alors que le préfet de la région Nord-Pas-de-Calais a été informé dès le 18 mai 1998 du fait que les intéressés n'étaient pas redevables de ces cotisations. Il aurait été préférable que la convention fiscale définisse clairement le régime applicable à ce type de prélèvements, d'autant que par deux arrêts très récents du 15 février 2000, la Cour de justice des communautés européennes a condamné la France car elle assujettit à la CSG et à la CRDS les résidents français travaillant à l'étranger alors que ceux-ci supportent déjà les cotisations sociales dans leur pays d'activité. L'introduction en droit français des conséquences de ces arrêts est aujourd'hui une nécessité.

2) Une nouvelle convention est en voie de négociation

Ainsi, une nouvelle convention fiscale est en voie de négociation entre la France et la Belgique depuis les années 1980. Les deux parties sont arrivées à des positions communes sur presque toutes les stipulations mais l'accord ne peut pas encore être conclu tant que n'est pas réglée la question du régime très favorable offert par la Belgique à certaines multinationales. Or cette question fait partie des thèmes de discussion des négociations en cours sur le code de conduite en matière fiscale de l'Union européenne. La signature d'une nouvelle convention fiscale franco-belge est donc conditionnée par l'aboutissement des négociations sur le code de conduite, qui figure à l'agenda de la présidence portugaise.

B – La nécessité d'un accord général sur la coopération transfrontalière

1) La Belgique est le seul pays frontalier de la France avec lequel aucun accord général sur la coopération transfrontalière n'a été signé

La France a conclu des conventions sur la coopération transfrontalière des collectivités décentralisées avec tous ses voisins et même (hormis également la Grande Bretagne) avec tous les pays de l'Union européenne, à part avec la Belgique. Comme votre Rapporteur l'indiquait dans une question orale posée le 22 juin dernier, cette carence n'est pas sans

³ réponse à la question écrite n° 24082, Journal officiel-Assemblée nationale, 24 janvier 2000, page 524.

conséquences pratiques sur la gestion quotidienne de la coopération entre collectivités françaises et belges. En effet, l'absence d'une structure juridique organisant cette coopération est un frein à son développement, alors même qu'existe une ferme volonté de part et d'autre de la frontière : il existe par exemple une conférence permanente intercommunale transfrontalière entre la Communauté urbaine de Lille et les structures intercommunales de Tournai, Mouscron, Bruges et Courtrai, ainsi qu'un « dialogue structurel » entre la région Nord-Pas-de-Calais et les régions Wallonie (provinces du Hainaut et de Namur) et Flandre.

Les raisons de cette situation sont complexes. Le ministère des Affaires étrangères l'a souvent expliquée par la complexité du système fédéral belge issu de la Constitution de 1993, qui donne un pouvoir de signer des traités internationaux aux régions et communautés. Pourtant, il ne s'agit pas d'un obstacle insurmontable, la France a ainsi signé avec la Communauté française de Belgique le 22 mars 1999 un accord culturel qui a la valeur juridique d'un traité international. Rien ne s'opposerait donc à la signature d'un accord de coopération transfrontalière entre la France et les régions Wallonie et Flandre. Interrogé sur une telle hypothèse, le ministère des Affaires étrangères indique qu'il faudrait en tout état de cause prendre en compte l'avis du Gouvernement fédéral belge, qui selon la Constitution de 1993 aurait la faculté d'objecter à la conclusion de traités.

2) Une utilisation possible du protocole additionnel du 9 novembre 1995 à la convention cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière

Même si les raisons expliquant l'absence de convention de coopération transfrontalière sont parfois un peu confuses, il est certain que la signature d'un tel accord semble assez hypothétique.

Cependant, les conventions signées avec les autres pays frontaliers de la France l'ont été alors que la France avait formulé une réserve lors de la signature de la convention cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière adopté à Madrid le 21 mai 1980. En effet, elle conditionnait la mise en œuvre d'accords entre collectivités décentralisées transfrontalières à l'existence d'un traité bilatéral.

Or, d'une part la France a levé cette réserve en 1994, d'autre part un protocole additionnel à la convention de Madrid a été signé le 9 novembre 1995. Celui-ci reconnaît expressément le droit des collectivités décentralisées à conclure des accords de coopération transfrontalière et interdit des réserves éventuelles. La France a ratifié ce protocole le

9 novembre 1999 et ce dernier est entré en vigueur le 5 janvier 2000. La Belgique quant à elle a entamé le processus d'assentiment parlementaire. Certes, cette voie ne résoudra pas tous les problèmes, et notamment celui de la nature juridique de la future structure de coopération entre les collectivités transfrontalières, mais elle offre un cadre approprié à cette coopération en permettant de pallier l'inertie des autorités centrales françaises et belges sur ce sujet.

CONCLUSION

Même si l'avenant que nous examinons aujourd'hui a une portée relativement limitée, il est très important car il apporte une réponse à des difficultés très concrètes qui se posaient et risquaient de nuire aux relations franco-belges. Or ces dernières sont devenues particulièrement denses et étroites, et il faut au contraire souhaiter qu'elles se développent à l'avenir, notamment par une institutionnalisation plus grande de la coopération transfrontalière.

Votre Rapporteur vous propose donc d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 23 février.

M. Patrick Delnatte a conclu son exposé en soulignant les problèmes que risquait de causer à la région Nord-Pas-de-Calais la délocalisation de certaines fortunes vers la Belgique en raison de l'absence d'harmonisation fiscale au sein de l'Europe.

Après l'exposé du Rapporteur, et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1924).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.