

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 décembre 2004

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'**avenant** à la **convention** du 29 janvier 1951 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **République italienne** relative aux **gares internationales de Modane et Vintimille** et aux **sections de chemins de fer comprises entre ces gares et les frontières d'Italie et de France**,*

Par M. Didier BOULAUD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert Del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Francis Giraud, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1208, 1428 et T.A. 269

Sénat : 257 (2003-2004)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. UNE COOPÉRATION ENTRE LA FRANCE ET L'ITALIE EXISTANT DE LONGUE DATE EN MATIÈRE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE	4
II. LA SITUATION ACTUELLE DE LA VILLE DE MODANE EXPLIQUE LE PRÉSENT AVENANT	5
CONCLUSION	6
EXAMEN EN COMMISSION	7
PROJET DE LOI	8
ANNEXE 1 - ÉTUDE D'IMPACT	9
ANNEXE 2 - CONVENTION RELATIVE AUX GARES INTERNATIONALES DE MODANE ET DE VINTIMILLE ET AUX SECTIONS DE CHEMINS DE FER, COMPRISES ENTRE CES GARES ET LES FRONTIÈRES D'ITALIE ET DE FRANCE, SIGNÉE A ROME DU 29 JANVIER 1951	9

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La France et l'Italie sont actuellement liées par la **convention du 29 janvier 1951** fixant les modalités de la coopération des services ferroviaires des deux États pour l'exploitation des gares internationales de Modane et Vintimille.

Cette convention, qui s'inscrivait lors de sa signature dans un contexte de coopération ancienne entre les deux réseaux ferrés français et italien, comporte des **dispositions de nature fiscale qui ne peuvent être modifiées que par voie législative**.

Le présent avenant porte uniquement sur ce point.

I. UNE COOPÉRATION ENTRE LA FRANCE ET L'ITALIE EXISTANT DE LONGUE DATE EN MATIÈRE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE

La Convention de 1951¹ évoque, dans son préambule, « *les mesures de surveillance et de douane prévues par la Convention du 20 janvier 1879 [... ..] et celles appliquées provisoirement d'un commun accord dans les gares de Modane et Vintimille* ».

Puis le texte établit avec précision et minutie les modalités de coopération entre les deux Etats dans chacune de ces gares, qui sont (art. 1) « *communes aux deux chemins de fer français et italiens, et où sont installés les services de la douane, de la police et des postes, télégraphes et téléphones des deux pays* ».

La convention porte également sur les « sections de chemin de fer comprises entre ces gares et les frontières d'Italie et de France », et en organise l'exploitation conjointe.

Ces deux gares internationales constituaient alors un point stratégique pour le contrôle des passagers et du fret passant d'un pays à l'autre par le tunnel du Fréjus.

Parmi les dispositions visant à déterminer les modalités concrètes d'activité des agents originaires d'un Etat et en service dans l'autre figurent, outre la mention des locaux affectés aux contrôles et au logement de ces agents, l'exemption (art. 12) « *de toute contribution perçue pour le compte de l'Etat ou des collectivités locales dans la limite des revenus ou autres éléments imposables se rapportant à l'exercice de leurs fonctions.* »

Ces exonérations fiscales visaient à assurer aux salariés résidents d'un Etat détachés par leur entreprise dans l'autre Etat, l'imposition exclusive de leurs rémunérations dans leur Etat d'origine. Ainsi, les salariés de la SNCF en poste à Vintimille sont imposés en France.

Le ministère des Affaires étrangères précise à cet égard que :

« *Il s'agissait d'une mesure de simplification administrative pour les salariés détachés qui étaient assurés de conserver, dans leur nouvel Etat de résidence, le même régime fiscal que celui auquel ils étaient soumis avant leur détachement.* »

¹ On trouvera ce texte à l'Annexe 2.

II. LA SITUATION ACTUELLE DE LA VILLE DE MODANE EXPLIQUE LE PRÉSENT AVENANT

Au fil du temps, cette situation fiscale spécifique est apparue défavorable aux ressources de la municipalité de Modane, d'autant que la convention fiscale franco-italienne conclue en 1989 n'a pas modifié cette particularité. En effet, l'étude d'impact réalisée sur ce texte par le Gouvernement précise que l'accord du 29 janvier 1951 contient une règle plus précise relative à la taxation des personnels, et l'emporte donc sur la convention de 1989.

Aujourd'hui, à Modane, résident 260 agents SNCF et 49 agents italiens, qui sont donc exonérés d'impôts local et national en France.

La gare de Modane a traité, en 2003, 8 millions de tonnes de fret, et 1,280 million de voyageurs.

Cependant, les travaux de mise aux normes du tunnel de Fréjus, entrepris en 2004 et devant se poursuivre en 2005, entraînent de nombreux détournements de trains de nuit par la Suisse.

L'instauration du marché unique européen, en 1993, a entraîné des pertes financières pour les villes frontalières, dont Modane. A compter de cette date, celle-ci a critiqué **le manque à gagner fiscal découlant de la convention de 1951**, qu'elle estime annuellement à 45.000 euros.

Le présent avenant a pour effet de supprimer la spécificité fiscale du texte de 1951, et dispose qu'à compter de sa ratification, les agents détachés à l'étranger seront imposés dans leur pays d'origine, et non plus dans leur pays d'exercice.

CONCLUSION

La procédure d'approbation du présent avenant, en cours en Italie, permettra, une fois arrivée à terme dans ce pays et en France, de rétablir la ville de Modane dans ses droits fiscaux à l'égard de l'ensemble de ses habitants.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 8 décembre 2004.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Jacques Peyrat s'est interrogé sur l'état des négociations engagées entre la France et l'Italie sur la prolongation dans ce pays de la future ligne à grande vitesse Paris-Nice vers Turin, récemment évoquée par un conseil interministériel d'aménagement du territoire.

M. Didier Boulaud s'est proposé d'interroger sur ce point le ministre lors de la discussion en séance publique de la présente convention.

La commission a adopté le présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'avenant à la convention du 29 janvier 1951 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relative aux gares internationales de Modane et de Vintimille et aux sections de chemins de fer comprises entre ces gares et les frontières d'Italie et de France, signé à Rome le 22 janvier 2003, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 101 (2004-2005).

ANNEXE 1 - ÉTUDE D'IMPACT

I - Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

La convention ferroviaire du 29 janvier 1951 contenait des dispositions exonérant de toute contribution, au titre de l'impôt sur le revenu comme de l'imposition locale, les agents français et italiens affectés dans la gare de l'autre Partie.

Une telle situation était exorbitante du droit commun et il convenait d'y mettre fin. En effet, la signature le 5 octobre 1989 de la convention bilatérale sur la non double imposition, qui prévoit l'imposition des salariés dépendants dans l'Etat d'exercice de leur activité, n'a pas réglé la question, compte tenu des règles de droit public international applicables en matière de hiérarchie des traités, l'accord du 29 janvier 1951 contenant une règle plus précise relative à la taxation des personnels concernés et donc l'emporte sur le texte plus récent.

L'avenant du 22 janvier 2003 mettra donc fin à ces privilèges fiscaux injustifiés en prévoyant la suppression des exonérations d'impôts locaux et en établissant l'assujettissement des personnels de la SNCF détachés à Vintimille et domiciliés en Italie à l'impôt sur le revenu en France avec réciprocité pour l'Italie en ce qui concerne les personnels des chemins de fer italiens attachés à la gare de Modane et domiciliés en France.

II – Bénéfices escomptés en matière :

****d'emploi :***

L'avenant n'a pas d'incidence immédiate directe sur l'emploi.

**** d'intérêt général :***

L'avenant du 22 janvier 2003, met un terme à une situation injustifiée et dérogatoire à l'égalité des citoyens face aux charges publiques. L'objet de la convention initiale était d'organiser la gestion des administrations et des équipements situés sur les gares de Modane et de Vintimille, à la frontière franco-italienne, et non d'accorder un traitement fiscal privilégié aux cheminots qui y étaient employés.

Le nouvel accord permettra à la France de récupérer le droit d'imposer des personnes physiques qui, dès lors qu'elles ne sont pas fiscalement domiciliées en France (article

4 B du code général des impôts) et ne perçoivent pas de revenus de source française (article 164 B du code général des impôts) ne peuvent pas, faute d'accord spécifique, être redevables de l'impôt français.

Les collectivités locales, et principalement la ville de Modane, qui ont déjà dû faire face à d'importantes pertes financières depuis l'introduction du marché unique européen en 1993 et dénoncent par ailleurs régulièrement l'exonération d'impôts locaux d'une partie de leur population, bénéficieront grandement des nouvelles dispositions fiscales introduites par l'avenant.

En contrepartie, l'avenant se traduira par une augmentation de la charge fiscale des personnels en cause. Cela étant, la solution proposée qui prévoit l'imposition en France des personnels de la SNCF est dérogoire aux principes conventionnels internationaux fixant l'imposition de ce type de rémunérations, émanant d'une personne morale de droit public, dans l'Etat d'exercice de l'activité de l'employé (article 15 de la convention fiscale franco-italienne du 5 octobre 1989). Elle permet ainsi aux cheminots français d'être imposés à un niveau sensiblement plus faible que celui qui résulterait du paiement de l'impôt italien.

**** d'incidences financières :***

L'incidence financière est assez modeste, l'activité des gares de Modane et Vintimille n'étant plus aujourd'hui susceptible d'être comparée avec celle qui existait au moment de la signature de l'accord de 1951, du fait de l'ouverture du tunnel du Mont-Blanc, de la concurrence des transports routiers pour le fret et de celle de l'avion pour les passagers. Seuls 36 cheminots sont aujourd'hui concernés à la gare de Vintimille. Il en résultera cependant un gain net pour l'Etat français qui récupère une matière imposable.

S'agissant des impôts locaux, le gain pour la commune de Modane peut être évalué à 45000 €, pour une taxe d'habitation qui s'élève en moyenne à 300 € par appartement.

**** de simplification des formalités administratives :***

L'assujettissement des nouveaux contribuables à l'IRPP et aux taxes locales n'alourdira pas les formalités administratives.

**** de complexité de l'ordonnement juridique :***

Cet avenant à la convention de 1951 s'ajoute à l'ordonnement juridique. Il complète un traité international dont les dispositions, conformément à l'article 55 de la Constitution, primeront sur celles de la loi fiscale interne française à compter de la date de son entrée en vigueur.