

N° 60

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 novembre 1999

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi 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. Jacques CHAUMONT,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Christian de La Malène, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Michel Pelchat, Alain Peyrefitte, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

Voir le numéro :

Sénat : 486 (1998-1999).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	3
I. LA REMISE EN CAUSE DU DISPOSITIF PRÉVU PAR LA CONVENTION FRANCO-BELGE DU 10 MARS 1964	4
A. L'IMPORTANCE DES RELATIONS BILATÉRALES ENTRE LA FRANCE ET LA BELGIQUE	4
1. <i>Des relations économiques denses</i>	4
2. <i>Un nombre important de travailleurs frontaliers français et belges</i>	5
B. UN RÉGIME FISCAL SPÉCIFIQUE AUJOURD'HUI REMIS EN CAUSE	5
1. <i>Le régime des travailleurs frontaliers</i>	5
2. <i>La remise en cause du régime fiscal applicable aux travailleurs frontaliers</i>	6
II. L'AVENANT À LA CONVENTION DU 10 MARS 1964	8
A. LES DISPOSITIONS TECHNIQUES DE L'AVENANT	8
1. <i>L'obligation d'utiliser les formulaires pour les travailleurs frontaliers</i>	8
2. <i>L'extension de la clause de non-discrimination</i>	9
B. UNE SOLUTION TEMPORAIRE	10
1. <i>La nécessité de confirmer rapidement le régime des travailleurs frontaliers</i>	10
2. <i>La renégociation d'une nouvelle convention fiscale</i>	11
EXAMEN EN COMMISSION	12

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à votre examen a pour objet d'autoriser 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.

Cet avenant tend à confirmer le régime des travailleurs frontaliers remis en cause pour la partie belge par les juridictions de ce pays. La France a intérêt à voir ce régime pérennisé dans la mesure où il permet aux 11.000 frontaliers français qui exercent une activité salariée en Belgique de bénéficier d'une fiscalité avantageuse en matière d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales.

I. LA REMISE EN CAUSE DU DISPOSITIF PRÉVU PAR LA CONVENTION FRANCO-BELGE DU 10 MARS 1964

A. *L'IMPORTANCE DES RELATIONS BILATÉRALES ENTRE LA FRANCE ET LA BELGIQUE*

1. Des relations économiques denses

La France et la Belgique entretiennent des relations économiques et commerciales très fortes. Ainsi, la Belgique est le quatrième client de la France et absorbe 8,4 % de notre commerce extérieur. Par ailleurs, la France est le deuxième marché d'exportation pour la Belgique (122 milliards de francs) et le deuxième pays d'accueil des investissements de l'Union économique belgo-luxembourgeoise à l'étranger : 170 groupes belges sont implantés en France, contrôlant 390 filiales et employant 45.000 personnes.

La France est également très présente en Belgique puisque 116 milliards de francs ont été investis dans l'Union économique belgo-luxembourgeoise en 1998, qui est la troisième destination des investissements français à l'étranger. 1000 filiales françaises sont installées en Belgique, qui emploient environ 190.000 personnes et réalisent un chiffre d'affaires de 400 milliards de francs, principalement dans le secteur financier, l'agroalimentaire, les équipements électriques et électroniques, les produits pharmaceutiques et de parfumerie.

En outre, la France, qui représente le deuxième investisseur étranger en Belgique, a été très active ces dernières années en matière de rachats, en particulier par le biais d'offres publiques d'achat : la Société Générale de Belgique a été rachetée par Suez-Lyonnaise des Eaux, Axa a acquis la banque ANHYP en octobre 1998 pour 3,6 milliards de francs, Usinor s'est emparé pour 4,2 milliards de francs de la majorité des parts de Cockerill, Total a pris le contrôle de Petrofina.

Enfin, la France et la Belgique ont développé une coopération industrielle et technologique intense, que ce soit dans le domaine du nucléaire civil ou encore des transports.

2. Un nombre important de travailleurs frontaliers français et belges

L'intensité des relations économiques et commerciales entre la France et la Belgique se traduit également par l'importance des communautés françaises et belges dans ces deux pays.

Au 31 décembre 1998, 69.610 Français résidant en Belgique étaient immatriculés auprès des consulats français. 33.029 y exerçaient une activité professionnelle.

A la même date, les autorités françaises avaient délivré un titre de séjour à 61.113 Belges.

Par ailleurs, la proximité géographique de la France et de la Belgique facilite le développement des travailleurs frontaliers.

En 1998, près de 14.000 frontaliers français exerçaient leur activité en Belgique, tandis que près de 6.000 frontaliers belges étaient répertoriés.

Il est à noter que depuis 10 ans, les flux de travailleurs frontaliers sont contrastés selon les nationalités.

Flux des travailleurs frontaliers français et belges de 1990 à 1998

Année	Nombre de frontaliers français exerçant leur activité en Belgique	Nombre de frontaliers belges exerçant leur activité en France
1990	6 390	7 246
1993	11 006	6 301
1998	13 931	5 807

Ainsi, le nombre de frontaliers belges exerçant leur activité en France a diminué de 20 % en 10 ans, tandis que celui des frontaliers français a pratiquement doublé sur la même période.

B. UN RÉGIME FISCAL SPÉCIFIQUE AUJOURD'HUI REMIS EN CAUSE

1. Le régime des travailleurs frontaliers

Le 10 mars 1964, la France et la Belgique avaient conclu une convention fiscale afin de protéger les résidents de chacun des Etats

contractants contre les doubles impositions qui pourraient résulter de l'application simultanée de la législation fiscale de ces Etats.

L'article 11 de ladite convention prévoit que les traitements, salaires et autres rémunérations analogues ne sont imposables que dans l'Etat contractant sur le territoire duquel s'exerce l'activité personnelle, source de revenu.

Toutefois, par dérogation à ce principe, le même paragraphe dispose que les travailleurs frontaliers qui justifient de cette qualité par la production de la carte frontalière instituée par les conventions particulières intervenues entre les Etats contractants ne sont imposables sur les traitements, salaires et rémunérations qu'ils perçoivent à ce titre que dans l'Etat contractant dont ils sont résidents.

Concrètement, cela signifie que les frontaliers français qui exercent leur activité professionnelle en Belgique sont imposés en France.

Parallèlement, les frontaliers belges qui exercent leur activité professionnelle en France sont imposés en Belgique.

2. La remise en cause du régime fiscal applicable aux travailleurs frontaliers

Or, le régime fiscal applicable aux travailleurs frontaliers a été remis en cause par deux arrêts, l'un de la Cour de cassation belge du 27 octobre 1994 et l'autre de la Cour d'appel de Liège du 14 janvier 1998. En effet, les juridictions belges ont considéré que ce régime d'imposition revêtait un caractère optionnel dans la mesure où les contribuables doivent se déclarer frontaliers par la production des documents prévus par les deux Etats contractants pour être soumis à ce régime.

En conséquence, les travailleurs frontaliers belges exerçant leurs activités en France peuvent choisir entre une imposition en Belgique, résultant du régime spécifique des travailleurs frontaliers, et une imposition en France découlant de la règle générale d'imposition dans l'Etat d'activité, prévue dans la convention.

Or, à salaire égal, l'impôt sur le revenu est moins élevé en France qu'en Belgique.

Comparaison de la pression sociale et fiscale entre la France et la Belgique
Revenus de 1997

1 - Contribuable célibataire sans enfant

Salaires bruts annuels	France		Belgique	
	Cotisations (1)	IR	Cotisations (2)	IR
78 422 F	16 278 F <i>18 262 F (22%)</i>	984 F	11 070 F <i>19 070 F (24,3%)</i>	8 000 F
100 000 F	20 760 F <i>25 334 F (25,3%)</i>	4 574 F	14 115 F <i>29 358 F (29,3%)</i>	15 243 F
150 000 F	31 140 F <i>42 798 F (28,5%)</i>	11 658 F	22 791 F <i>57 272 F (38,1%)</i>	34 481 F
200 000 F	39 677 F <i>61 417 F (30,7%)</i>	21 740 F	30 500 F <i>84 297 F (42,1%)</i>	53 797 F
500 000 F	98 053 F <i>198 221 F (39,6%)</i>	100 168 F	75 356 F <i>273 314 F (54,6%)</i>	197 958 F
800 000 F	150 576 F <i>350 177 (43,7%)</i>	199 601 F	117 703 F <i>461 623 F (57,7%)</i>	343 920 F
1 MF	181 326 F <i>456 498 F (45,6%)</i>	275 172 F	149 935 F <i>587 000 F (58,7%)</i>	441 065 F

2 - Contribuable marié, sans enfant

Salaires bruts annuels	France		Belgique	
	Cotisations (1)	IR	Cotisations (2)	IR
78 422 F	16 278 F <i>16 278 F (20,7%)</i>	0 F	11 070 F <i>14 965 F (19%)</i>	3 895 F
100 000 F	20 760 F <i>20 760 F (20,7%)</i>	0 F	14 115 F <i>21 821 F (21,8%)</i>	7 706 F
150 000 F	31 140 F <i>35 000 F (23,3%)</i>	3 860 F	22 791 F <i>45 106 F (30%)</i>	22 315 F
200 000 F	39 677 F <i>49 145 F (24,5%)</i>	9 468 F	30 500 F <i>69 910 F (35%)</i>	39 410 F
500 000 F	98 053 F <i>162 403 F (32,4%)</i>	64 350 F	75 356 F <i>243 587 F (48,7%)</i>	168 231 F
800 000 F	150 576 F <i>294 657 F (36,8%)</i>	144 081 F	117 703 F <i>431 143 F (54%)</i>	313 440 F
1 MF	181 326 F <i>398 157 F (39,8%)</i>	216 831 F	149 935 F <i>556 700 F (55,6%)</i>	410 764 F

3 - Contribuable marié, 2 enfants

Salaires bruts annuels	France		Belgique	
	Cotisations (1)	IR	Cotisations (2)	IR
78 422 F	16 278 F <i>16 278 F (20,7%)</i>	0 F	11 070 F <i>11 070 F (14,1%)</i>	0 F
100 000 F	20 760 F <i>20 760 F (20,7%)</i>	0 F	14 115 F <i>17 090 F (17,1%)</i>	2 975 F
150 000 F	31 140 F <i>31 140 F (20,7%)</i>	0 F	22 791 F <i>40 376 F (26,9%)</i>	17 585 F
200 000 F	39 677 F <i>44 059 F (22%)</i>	4 382 F	30 500 F <i>65 180 F (32,6%)</i>	34 680 F
500 000 F	98 053 F <i>143 841 F (28,7%)</i>	45 788 F	75 356 F <i>238 866 F (47,7%)</i>	163 510 F
800 000 F	150 576 F <i>261 926 F (32,7%)</i>	111 350 F	117 703 F <i>426 429 F (53,3%)</i>	308 726 F
1 MF	181 326 F <i>365 397 F (36,5%)</i>	184 071 F	149 935 F <i>551 969 F (55,2%)</i>	406 034 F

(1) France : prise en compte des cotisations sociales salariales obligatoires (maladie, maternité, invalidité, vieillesse, chômage), y compris les cotisations de retraite complémentaire "cadres et non cadres" AGIRC et ARROC, de la CSG et de la CRDS (taux en vigueur au 1/1/98)

(2) Belgique : prise en compte uniquement des cotisations obligatoires aux régimes de base de la sécurité sociale (assurance maladie-maternité-retraite-chômage). Ces cotisations non plafonnées sont déductibles du revenu imposable. Une cotisation sociale généralisée est également prise en compte. Son montant est plafonné. Elle n'est pas déductible du revenu imposable. Par ailleurs, une majoration conjoncturelle de l'impôt sur le revenu (de 3%) finance certains régimes de sécurité sociale. Les régimes de protection complémentaire, non obligatoires, ne sont pas pris en compte, en particulier les régimes de fonds de pensions dont les cotisations salariales ouvrent droit à réduction d'impôt dans certaines limites.

Parité : 1 FB = 0,162 FF

. un seul revenu salarial perçu en 1997 et imposé en 1998 : . les frais professionnels sont retenus, le cas échéant, pour leur montant forfaitaire ; . pas de déduction ou de réduction d'impôt particulières au titre du revenu global.

Source : direction de la législation fiscale

Comme le montrent les tableaux précédents, quels que soient la situation familiale et le montant des revenus perçus, la cotisation d'impôt sur le revenu est toujours plus faible en France qu'en Belgique.

Les travailleurs frontaliers belges ont donc intérêt à être imposés en France. En revanche, la remise en cause du régime fiscal applicable aux travailleurs frontaliers entraîne une perte de recettes fiscales pour l'Etat belge. Celui-ci a donc intérêt au maintien de ce statut.

La France est également attachée à la confirmation du régime des travailleurs frontaliers. En effet, la remise en cause dudit régime aurait deux conséquences négatives.

D'une part, les travailleurs frontaliers français seraient désormais imposés en Belgique et auraient à acquitter un impôt sur le revenu plus important, ce qui entraînerait de vives réactions.

D'autre part, la France verrait ses recettes en matière d'impôt sur le revenu diminuer en raison d'une assiette plus étroite : au lieu d'imposer près de 14.000 travailleurs frontaliers français, elle n'imposerait que 6.000 travailleurs frontaliers belges.

La France et la Belgique ont donc conclu un avenant à la convention fiscale de 1964 afin de rendre toute leur portée aux dispositions relatives au régime fiscal des travailleurs frontaliers.

II. L'AVENANT À LA CONVENTION DU 10 MARS 1964

A. LES DISPOSITIONS TECHNIQUES DE L'AVENANT

1. L'obligation d'utiliser les formulaires pour les travailleurs frontaliers

L'article premier de l'avenant tend à confirmer le régime fiscal spécifique des travailleurs frontaliers.

Ainsi, le premier paragraphe réaffirme le principe de l'imposition exclusive des traitements et salaires reçus par ces personnes dans l'Etat de la résidence.

Le second paragraphe donne une définition des zones frontalières qui comprennent « *toutes les communes situées dans la zone délimitée par la frontière commune aux Etats contractants et une ligne tracée à une distance de vingt kilomètres de cette frontière, étant entendu que les communes traversées par cette ligne sont incorporées dans la zone frontière* ».

Le troisième paragraphe tend à éliminer l'ambiguïté d'interprétation qu'avaient soulevée la Cour de cassation et la Cour d'appel belges sur le caractère optionnel du régime d'imposition des travailleurs frontaliers. Il est ainsi indiqué que ces derniers doivent utiliser les formulaires actuellement en vigueur pour faire connaître leur statut de travailleurs frontaliers et être imposés dans leur Etat de résidence.

La valeur juridique desdits formulaires est établie.

L'article 3 précise que les dispositions de l'avenant s'appliqueront de manière rétroactive puisqu'elles concerneront les revenus perçus, réalisés payés ou attribués à compter du 1^{er} janvier 1999, afin d'éviter une perte fiscale pour l'Etat belge pour l'année 1999.

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

L'article 25 de la convention franco-belge du 10 mars 1964 reprend, d'une manière plus succincte, les principes du modèle de convention de l'OCDE suivant lesquels un Etat doit traiter, pour l'application des règles fiscales, les ressortissants de l'autre Etat de la même manière que ses propres ressortissants dès lors qu'ils se trouvent placés dans la même situation, notamment au regard de la résidence.

L'article 2 du présent avenant introduit dans la convention de 1964 une nouvelle clause de non-discrimination qui va au-delà des obligations prévues par le modèle de convention de l'OCDE. Elle permettra d'accorder aux résidents d'un Etat qui exercent leur activité professionnelle dans l'autre Etat et qui y sont imposables le bénéfice de certains avantages en matière de détermination du revenu professionnel imposable et de charges de famille.

Cette clause aura essentiellement pour effet de donner aux résidents de France qui exercent leur activité en Belgique les avantages fiscaux prévus par la législation belge pour ses résidents. Il avait été constaté que les Français qui travaillaient en Belgique, hors zone frontalière, étaient soumis à une forte pression fiscale sous l'effet de deux facteurs.

D'une part, l'impôt sur le revenu belge est plus élevé que l'impôt sur le revenu français.

D'autre part, lorsqu'ils ne tiraient pas 75 % de leurs revenus de Belgique, ils étaient taxés comme des non résidents, sans que soient pris en compte les avantages liés à l'activité (comme la déduction des frais professionnels) ou à la situation familiale.

Il est cependant précisé que lesdits avantages seront calculés au prorata du montant des revenus¹ par rapport au montant total des revenus professionnels des contribuables concernés. En effet, le traitement fiscal des avantages par la Belgique se traduit souvent par un abattement en valeur absolue. Un non résident exerçant son activité professionnelle en Belgique pourrait alors bénéficier d'avantages plus importants que le résident belge s'il pouvait profiter de la totalité de l'abattement tout en ne retirant qu'une part réduite de ses revenus de ses activités dans ce pays.

L'article 3 de l'avenant précise que cette nouvelle clause de non-discrimination entrera en vigueur de manière rétroactive puisqu'elle concernera les revenus perçus, réalisés, payés ou attribués à compter du 1^{er} janvier 1996.

Il est à noter que le droit interne français accorde déjà aux non résidents les avantages donnés aux résidents en ce qui concerne la détermination des revenus catégoriels et le quotient familial.

B. UNE SOLUTION TEMPORAIRE

1. La nécessité de confirmer rapidement le régime des travailleurs frontaliers

Les risques de pertes de recettes fiscales en matière d'impôt sur le revenu pour l'Etat belge sont réels. En effet, la communauté des frontaliers belges a largement été informée de la jurisprudence de la Cour de cassation belge et de nombreux recours ont déjà été déposés.

C'est la raison pour laquelle la France et la Belgique ont signés dès le 8 février 1999 l'avenant à la convention du 10 mars 1964.

¹ Il s'agit des salaires, des bénéficiaires agricoles, des bénéficiaires industriels et commerciaux ou des bénéficiaires non commerciaux.

Le Parlement belge a déjà autorisé l'approbation de l'avenant. Le Parlement français doit désormais l'approuver pour qu'il puisse entrer en vigueur.

2. La renégociation d'une nouvelle convention fiscale

Toutefois, si la solution choisie par les deux parties contractantes vise à répondre à une situation d'urgence, elle est en réalité provisoire.

En effet, la convention fiscale en vigueur entre la France et la Belgique en matière d'impôt sur le revenu est ancienne puisqu'elle a été signée en 1964 et n'a été modifiée qu'une seule fois, en 1971.

Aujourd'hui, elle n'est plus adaptée à l'évolution des législations internes française et belge et à la réglementation européenne.

Dès le début des années 1980, des négociations ont été ouvertes en vue de conclure un projet de nouvelle convention.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, la quasi totalité des dispositions de la future convention font l'objet d'un accord entre les parties. Seule resterait en suspens la rédaction des dispositions anti-abus susceptibles de concerner certains régimes fiscaux privilégiés offerts par la Belgique aux entreprises multinationales (imposition forfaitaire des centres de coordination, exonération des plus-values sur cessions de participations...).

L'adoption d'un code de conduite en matière fiscale par l'Union européenne devrait permettre d'aboutir à un accord définitif d'ensemble en éliminant ces pratiques dommageables.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 9 novembre 1999, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Jacques Chaumont, à l'examen du projet de loi tendant à autoriser l'approbation de l'avenant à la convention du 10 mars 1964 entre la France et la Belgique.

Elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption du projet de loi dont le texte suit :

« Article unique

Est autorisée 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 réciproques en matière d'impôts sur les revenus, signé à Bruxelles le 8 février 1999 et dont le texte est annexé à la présente loi. »