

N° 452

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 juin 2009

PROJET DE LOI

*autorisant l'approbation de l'avenant à la **convention** 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**,*

PRÉSENTÉ

au nom de M. François FILLON,

Premier ministre

Par M. Bernard KOUCHNER,

Ministre des affaires étrangères et européennes

(Renvoyé à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La France et la Belgique ont signé à Bruxelles le 10 mars 1964 une convention tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative et juridique réciproque en matière d'impôts sur les revenus, modifiée par deux avenants signés à Bruxelles respectivement les 15 février 1971 et 8 février 1999.

Afin de prendre en compte, d'une part, la demande formulée par les autorités belges de reporter de trois ans la date de fermeture du régime des travailleurs frontaliers et, d'autre part, d'annihiler la circulaire belge du 25 juin 2008 qui a écarté de la zone frontalière belge les communes de Châtelet, Fleurus et Dentergem, l'avenant à la convention fiscale franco-belge a été finalement paraphé les 26 septembre et 8 octobre 2008.

Bien que limité, cet avenant devrait permettre de mettre fin à de nombreuses difficultés concernant le régime d'imposition des travailleurs frontaliers.

Article 1^{er} :

Le projet d'avenant paraphé supprime du texte actuel de la Convention le *c* du paragraphe 2 de l'article 11 relatif au régime des travailleurs frontaliers. Lui est substituée une disposition selon laquelle les paragraphes 1 et 2 de cet article 11, visant les règles générales définissant le traitement conventionnel à accorder aux rémunérations des salariés, ne s'appliquent que sous réserve des dispositions du « Protocole additionnel relatif aux travailleurs frontaliers » exposé à l'article 2 *infra*. Celui-ci apporte désormais toutes les précisions sur la mise en œuvre du régime frontalier.

Article 2 :

Cet article de l'avenant prévoit l'ajout à la convention d'un protocole additionnel relatif aux travailleurs frontaliers.

Point 1 du protocole :

Ce point pose le principe du régime frontalier, à savoir l'imposition exclusive dans l'État de résidence du salarié, des traitements, salaires et

autres rémunérations reçus par ce résident dès lors qu'il dispose d'un foyer d'habitation dans la zone frontalière et qu'il exerce son activité dans la zone frontalière de l'autre État.

Cette disposition s'écarte des standards définis par l'OCDE qui prévoient en général l'imposition dans l'État d'exercice de l'activité.

Point 2 du protocole :

Le point 2 définit les limites de la zone frontalière de chaque État contractant qui comprend :

- d'une part, les communes situées dans la zone délimitée par la frontière commune aux États contractants et une ligne tracée à une distance de 20 km ;

- d'autre part, toutes les autres communes considérées comme comprises dans la zone frontalière de l'un des deux États avant le 1^{er} janvier 1999.

Cette seconde disposition vise à réintégrer dans la liste des communes frontalières les communes de Châtelet, Fleurus et Dentergem qui en avaient été exclues par une circulaire du 25 juin 2008 établie unilatéralement par les autorités belges. Cette clause consacre dorénavant le principe selon lequel une commune qui a été considérée comme appartenant à la zone frontalière avant le 1^{er} janvier 1999 ne peut en être exclue pour l'application du présent avenant.

Point 3 du protocole :

Par exception au point 1, les rémunérations perçues à compter du 1^{er} janvier 2007 par des résidents de la zone frontalière belge exerçant leur activité dans la zone frontalière française sont imposables en France dans les conditions prévues aux paragraphes 1 et 2, *a* et *b* de l'article 11 de la convention.

Cette disposition reprend ainsi le principe conventionnel d'imposition des salaires dans l'État d'exercice de l'activité figurant au modèle de l'OCDE et soumet à l'impôt sur le revenu français les frontaliers belges au titre des revenus perçus dans le cadre d'une activité exercée en France.

Point 4 du protocole :

Le point 4 apporte des précisions concernant les modalités d'application du régime pour les années 2003 à 2011.

Sur la période 2003 à 2008, les frontaliers résidents en France se voient garantir le bénéfice du régime à condition de ne pas exercer leurs activités en dehors de la zone frontalière plus de quarante-cinq jours par année civile. Cette tolérance de quarante-cinq jours permettra de mettre un terme aux très nombreux redressements effectués par les autorités belges à l'encontre de nos compatriotes.

Il est également précisé qu'une fraction de journée de sortie de zone sera comptée pour un jour entier et que les trajets hors de la zone frontalière, n'excédant pas un quart de la distance totale parcourue pour l'exercice de l'activité, effectués par des travailleurs du secteur des transports ne seront pas comptabilisés.

Sur la période 2009 à 2011, les frontaliers résidant en France se voient garantir le bénéfice du régime frontalier à condition de ne pas exercer leurs activités en dehors de la zone frontalière plus de trente jours par année civile. Les modalités de décomptes de ce *quantum* de jours sont prévues par le point 7 du protocole.

Ce régime n'est pas applicable aux travailleurs ayant leur foyer permanent d'habitation en Belgique au 31 décembre 2008.

Cette disposition répond à la demande formulée par les autorités belges, par courrier du 15 avril 2008, de différer de 3 ans la date de fermeture du régime des travailleurs frontaliers aux nouveaux entrants initialement fixée au 31 décembre 2008. Elle permettra aux entrepreneurs belges de la zone frontalière de bénéficier de trois années supplémentaires pour recruter des travailleurs frontaliers français, et à la Partie française de faire bénéficier du régime de nouveaux frontaliers pendant cette période transitoire.

Point 5 du protocole :

À compter du 1^{er} janvier 2012, seuls les travailleurs frontaliers résidents en France qui bénéficient au 31 décembre 2011 du régime des travailleurs frontaliers visés au point 1 continueront à en bénéficier pour une période 22 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2033, pour autant qu'ils continuent à satisfaire l'ensemble des conditions requises pour son application de manière ininterrompue.

Ainsi, les frontaliers résidents de France devront maintenir leur foyer permanent d'habitation dans la zone frontalière française et leur activité salariée dans la zone frontalière belge. Ils devront par ailleurs ne pas sortir plus de trente jours par année civile, dans l'exercice de leur activité, de la zone frontalière belge. Le non-respect d'une des conditions précitées

entraîne la perte définitive du régime des travailleurs frontaliers tel que défini par le point 1. Le protocole prévoit cependant deux tolérances :

- le travailleur qui ne respecterait pas la condition de limitation du nombre de sortie de zone annuelle à trente jours par année civile perdrait le bénéfice du régime uniquement pour l'année en cause, si c'est la première fois ;

- le travailleur frontalier est réputé continuer d'exercer son activité dans la zone frontalière dans les cas suivants : maladie, accident, congés éducation payés, congés ou chômage.

Par ailleurs, les personnes sans emploi ayant leur foyer permanent d'habitation dans la zone frontalière française qui ne pourraient se prévaloir d'une activité à la date du 31 décembre 2011 dans la zone frontalière belge, pourront bénéficier du régime des travailleurs frontaliers pendant vingt-deux ans, à condition d'avoir exercé une activité salariée pendant trois mois dans la zone frontalière belge au cours de l'année 2011.

Ce régime n'est pas applicable aux travailleurs ayant leur foyer permanent d'habitation en Belgique au 31 décembre 2008.

Point 6 du protocole :

Ce point permet de faire bénéficier les « travailleurs frontaliers saisonniers » (personnel de renfort et intérimaires) du régime des frontaliers. Cette disposition définit la notion de travailleur frontalier saisonnier et fixe une condition spécifique tenant à la nature saisonnière ou temporaire de leur activité. Les travailleurs en cause ne pourront sortir de la zone frontalière que dans la limite de 15 % du nombre de jours travaillés.

Point 7 du protocole :

Ce point décrit la méthode de décompte des jours de sortie de zone frontalière visés aux points 4 *b*, 5 et 6. Il dispose qu'une fraction de journée de sortie de zone sera comptée pour un jour entier et il prévoit une liste de situations constituant des exceptions, où des jours de sorties de zone ne seront pas comptabilisés.

Point 8 du protocole :

Ce point prévoit la situation dans laquelle les dispositions précédentes du protocole, visant les seuls salariés remplissant les conditions requises pour bénéficier du régime frontalier, ne sont pas applicables aux rémunérations qu'un résident de France reçoit au titre d'une activité

exercée dans la zone frontalière belge. Dans ce cas, le régime d'imposition applicable est le régime de droit commun défini par l'article 11, paragraphes 1 et 2, *a* et *b* de la convention.

Ce point souligne également que les dispositions du protocole ne sont pas applicables aux rémunérations visées à l'article 9 de la convention relatif aux rémunérations autres que celles versées aux salariés.

Point 9 du protocole :

Ce point énonce les obligations à la charge des employeurs belges qui emploient des travailleurs frontaliers français (résidents de France) de manière à permettre un contrôle du dispositif.

À cet effet, les employeurs sont tenus d'attester au mois de mars de chaque année civile, et au plus tôt en mars 2010, qu'au cours de l'année précédente les travailleurs frontaliers employés ont respecté la limite de 30 jours d'exercice de leurs activités en dehors de la zone frontalière (point 5) ou le plafond de 15 % du nombre de jours prestés pour les travailleurs saisonniers (point 6).

Point 10 du protocole :

Ce point dispose que les États contractants règlent les modalités d'application du protocole et déterminent les documents justificatifs nécessaires à son application.

Article 3 :

Cet article de l'avenant vient ajouter au protocole final de la convention du 10 mars 1964 un point 7, qui permettra aux communes et agglomérations belges de continuer à percevoir des taxes locales sur les revenus professionnels des résidents de Belgique exerçant leur activité professionnelle en France, désormais exemptés de l'impôt sur le revenu en Belgique au titre des rémunérations qu'ils perçoivent à ce titre.

Article 4 :

Cet article de l'avenant prévoit le principe d'un versement annuel de 25 millions d'euros par la France au profit de la Belgique en compensation du maintien du régime frontalier et de la perte d'impôt sur le revenu corrélative subie par la Belgique.

Cet article a fait l'objet d'amendements par rapport à la version figurant dans l'avenant signé en 2007. Ceux-ci ont un impact favorable pour les intérêts budgétaires français.

Ainsi, aucune compensation financière n'est due au titre des trois premières années. Le premier versement devra être effectué à la fin de l'année 2012 et fera l'objet d'une première révision en 2015, puis tous les trois ans, cette révision ne pouvant être opérée qu'à la baisse.

En outre, le nouveau mode de calcul de la compensation financière versée annuellement devrait accélérer la diminution du montant de la compensation financière d'ici le 31 décembre 2033. Il ressort de ces aménagements de la méthode de révision du montant de la compensation financière que, par comparaison avec l'avenant signé en 2007, la France devrait réduire d'environ 150 millions d'euros le montant global de ses versements sur l'ensemble de la période (370 millions d'euros au lieu de 520 millions d'euros) : 75 millions d'euros au titre des trois premières années et 75 millions d'euros au titre des années suivantes.

Article 5 :

Il précise la date d'entrée en vigueur de la convention et de prise d'effet des dispositions de l'avenant.

L'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif interviendra, conformément à la pratique habituelle, à la réception du dernier instrument d'approbation.

Telles sont les principales observations qu'appelle l'avenant à la convention 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 et qui, comportant des dispositions de nature législative, est soumis au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères et européennes,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décède :

Le présent projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention 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, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre des affaires étrangères et européennes, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'avenant à la convention 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, signée à Bruxelles le 10 mars 1964 et modifiée par les avenants du 15 février 1971 et du 8 février 1999, signé à Bruxelles le 12 décembre 2008, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 3 juin 2009

Signé : FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

Le ministre des affaires étrangères et européennes,

Signé : BERNARD KOUCHNER

AVENANT

à la convention 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 signée à Bruxelles
le 10 mars 1964 et modifiée par les avenants
du 15 février 1971
et du 8 février 1999,
signé à Bruxelles le 12 décembre 2008

AVENANT
à la convention 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 signée à Bruxelles
le 10 mars 1964 et modifiée par les avenants
du 15 février 1971
et du 8 février 1999,
signé à Bruxelles le 12 décembre 2008

Le Gouvernement de la République française
 et

Le Gouvernement du Royaume de Belgique,

Désireux d'amender la Convention 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 (ensemble un Protocole), signée à Bruxelles le 10 mars 1964 et modifiée par les avenants du 15 février 1971 et du 8 février 1999 (ci-après dénommée « la Convention »),

Sont convenus des dispositions suivantes :

Article 1^{er}

L'article 11, paragraphe 2 c), de la Convention est remplacé par les dispositions suivantes :

« c) Les dispositions des paragraphes 1 et 2, a) et b) s'appliquent sous réserve des dispositions du Protocole additionnel relatif aux travailleurs frontaliers. »

Article 2

Il est ajouté à la Convention un « Protocole additionnel relatif aux travailleurs frontaliers », rédigé comme suit :

« 1. Les traitements, salaires et autres rémunérations analogues reçues par un résident d'un Etat contractant, qui exerce son activité dans la zone frontalière de l'autre Etat contractant et qui n'a un foyer permanent d'habitation que dans la zone frontalière du premier Etat ne sont imposables que dans cet Etat.

2. Aux fins d'application du présent Protocole, la zone frontalière de chaque Etat contractant comprend 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 frontalière. Toutes les autres communes qui, pour l'application de l'article 11, paragraphe 2, c) de la Convention en vigueur au 1^{er} janvier 1999, étaient considérées comme incluses dans la zone frontalière de chaque Etat contractant sont également considérées comme comprises dans la zone frontalière de la France ou de la Belgique selon le cas.

3. Par dérogation au paragraphe 1, les rémunérations perçues à compter du 1^{er} janvier 2007 au titre d'une activité salariée exercée dans la zone frontalière française par des personnes

ayant leur foyer permanent d'habitation dans la zone frontalière belge sont imposables dans les conditions prévues aux paragraphes 1 et 2, a) et b) de l'article 11 de la Convention.

4. a) Le régime prévu au paragraphe 1 est applicable aux rémunérations perçues au cours des années 2003 à 2008 par les travailleurs ayant leur foyer permanent d'habitation dans la zone frontalière française qui n'exercent pas leur activité salariée plus de quarante-cinq jours par année civile hors de la zone frontalière belge.

Une fraction de journée de sortie de zone sera comptée pour un jour entier.

Ne sont pas comptabilisés dans le quantum de jours les trajets hors zone frontalière effectués par le travailleur dans le cadre d'une activité de transport, dans la mesure où la distance totale parcourue hors zone frontalière n'excède pas le quart de l'ensemble de la distance parcourue lors des trajets nécessaires à l'exercice de cette activité.

b) Le régime prévu au paragraphe 1 est applicable aux rémunérations perçues au cours des années 2009 à 2011 par les travailleurs ayant leur foyer permanent d'habitation dans la zone frontalière française qui n'exercent pas leur activité salariée plus de trente jours par année civile hors de la zone frontalière belge.

Le régime n'est pas applicable aux travailleurs ayant leur foyer permanent d'habitation en Belgique au 31 décembre 2008.

5. Le régime prévu au paragraphe 1 est applicable aux rémunérations perçues au cours d'une période de vingt-deux ans, à compter du 1^{er} janvier 2012 par les seuls travailleurs qui, au 31 décembre 2011, ont leur foyer permanent d'habitation dans la zone frontalière française et exercent leur activité salariée dans la zone frontalière belge, sous réserve que ces derniers :

a) conservent leur foyer permanent d'habitation dans la zone frontalière française ;

b) continuent d'exercer leur activité salariée dans la zone frontalière belge ;

c) ne sortent pas plus de trente jours par année civile, dans l'exercice de leur activité, de la zone frontalière belge.

Le non-respect de l'une de ces conditions entraîne la perte définitive du bénéfice du régime. Toutefois, lorsque le travailleur frontalier ne remplit pas pour la première fois la condition visée au c) du présent paragraphe, il ne perd le bénéfice du régime qu'au titre de l'année considérée.

Lors des absences dues à des circonstances telles que maladie, accident, congés éducation payés, congé ou chômage, l'activité salariée dans la zone frontalière de la Belgique est considérée comme exercée de manière continue au sens du b).

Les dispositions de ce paragraphe sont applicables aux travailleurs ayant leur foyer permanent d'habitation dans la zone frontalière française mais ayant perdu leur emploi dans la zone frontalière belge au 31 décembre 2011 qui justifient de trois mois d'activité dans cette dernière zone frontalière au cours de l'année 2011.

Le régime n'est pas applicable aux travailleurs ayant leur foyer permanent d'habitation en Belgique au 31 décembre 2008.

6. Un travailleur qui a son foyer permanent d'habitation dans la zone frontalière française et qui exerce une activité salariée dans la zone frontalière belge dont la durée est limitée à une partie de l'année soit en raison de la nature saisonnière du travail, soit parce que le travailleur salarié est recruté à titre de personnel de renfort (intérimaire) à certaines époques de l'année est qualifié de « travailleur frontalier saisonnier ». Cette durée ne peut excéder quatre-vingt-dix jours prestés par année civile.

Les rémunérations perçues jusqu'au 31 décembre 2033 par les travailleurs frontaliers saisonniers bénéficient du régime prévu au paragraphe 1 dans les conditions mentionnées aux paragraphes 2 et 7, à condition que le nombre de jours de sortie de la zone frontalière belge n'excède pas 15 % du nombre de jours prestés au cours de l'année considérée.

7. Le décompte des jours de sortie de zone frontalière visés aux paragraphes 4 b), 5 et 6 est opéré selon les principes suivants :

a) une fraction de journée de sortie de zone sera comptée pour un jour entier.

b) ne seront pas comptabilisées dans le quantum de jours les sorties de zone suivantes :

(i) les cas de force majeure en dehors de la volonté de l'employeur et du travailleur ;

(ii) le transit occasionnel par la zone non frontalière de la Belgique en vue de rejoindre un endroit situé dans la zone frontalière de la Belgique ou hors de Belgique ;

(iii) les activités inhérentes à la fonction de délégué syndical ;

(iv) la participation à un comité pour la protection et la prévention du travail, à une commission paritaire ou à une réunion de la fédération patronale ;

(v) la participation à un conseil d'entreprise ;

(vi) la participation à une fête du personnel ;

(vii) les visites médicales ;

(viii) les sorties pour formation professionnelle n'excédant pas cinq jours ouvrés par année civile ;

(ix) les trajets hors zone frontalière effectués par le travailleur dans le cadre d'une activité de transport, dans la mesure où la distance totale parcourue hors zone frontalière n'excède pas le quart de l'ensemble de la distance parcourue lors des trajets nécessaires à l'exercice de cette activité.

8. Lorsque les dispositions précédentes du présent Protocole ne sont pas applicables, les rémunérations qu'un résident de la France reçoit au titre d'une activité salariée exercée dans la zone frontalière de la Belgique sont imposables conformément aux dispositions de l'article 11, paragraphes 1 et 2, a) et b) de la Convention.

Les dispositions du présent Protocole ne sont pas applicables aux rémunérations visées à l'article 9 de la Convention.

9. Pour l'application des paragraphes 4 b), 5 et 6 du présent Protocole, dans le courant du mois de mars de chaque année civile, et au plus tôt en mars 2010, un employeur qui est un résident de la Belgique ou qui dispose d'un établissement en Belgique et qui utilise ou a utilisé les services d'un résident de la France susceptible de bénéficier du régime prévu au paragraphe 1 doit attester que, au cours de l'année civile précédente, et sous réserve des exceptions prévues aux paragraphes 5 et 7, ce résident de la France n'a pas exercé son activité salariée hors de la zone frontalière de la Belgique pendant plus de trente jours ou, s'il s'agit d'un travailleur frontalier saisonnier, plus de 15 % du nombre des jours prestés.

10. Les autorités compétentes des Etats contractants règlent les modalités d'application du présent Protocole et déterminent les documents justificatifs nécessaires à son application. »

Article 3

Il est ajouté au Protocole final du 10 mars 1964 un point 7 sous le point 6 rédigé comme suit :

« 7. Nonobstant toute autre disposition de la Convention et du Protocole additionnel relatif aux travailleurs frontaliers, la Belgique tient compte, pour la détermination des taxes additionnelles établies par les communes et les agglomérations belges, des revenus professionnels exemptés de l'impôt en Belgique conformément à la Convention et audit Protocole. Ces taxes additionnelles sont calculées sur l'impôt qui serait dû en Belgique si les revenus professionnels en question étaient de source belge. Cette disposition est applicable à compter du 1^{er} janvier 2009. »

Article 4

Un montant de 25 millions d'euros sera versé chaque année civile par la France afin de compenser le manque à gagner de la Belgique résultant pour cette dernière de l'application du paragraphe 5 du Protocole additionnel relatif aux travailleurs frontaliers. Le premier versement sera effectué à la fin de l'année 2012.

A compter du premier versement, tous les trois ans, ce montant sera modifié, dans la limite d'un plafond de 25 millions d'euros, en fonction de l'évolution du montant global des salaires bruts perçus par les travailleurs frontaliers, selon la formule suivante :

– si le montant global des salaires bruts perçus l'année n est inférieur au montant global des salaires bruts perçus en 2011, le montant versé au titre des années n + 1 à n + 3 sera calculé de la manière suivante :

$$25 \text{ millions d'euros} * \left(\frac{\text{montant global des salaires bruts perçus l'année } n}{\text{montant global des salaires bruts perçus en 2011}} \right)^2$$

– si le montant global des salaires bruts perçus l'année n est supérieur ou égal au montant global des salaires bruts perçus en 2011, le montant versé au titre des années n + 1 à n + 3 sera de 25 millions d'euros.

Les salaires bruts s'entendent des salaires imposables après déduction des cotisations sociales.

Article 5

Chacun des Etats contractants notifiera à l'autre l'accomplissement des procédures requises par sa législation pour la mise en vigueur du présent Avenant. Celui-ci entrera en vigueur le jour de réception de la seconde de ces notifications.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Avenant.

Fait à Bruxelles, le 12 décembre 2008, en double exemplaire, en langues française et néerlandaise, les deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement
de la République française :
DOMINIQUE BOCHÉ
Ambassadeur de France
en Belgique

Pour le Gouvernement
du Royaume de Belgique :
DIDIER REYNERS
Vice-Premier ministre,
Ministre des Finances
et des réformes institutionnelles