

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 novembre 1985.

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers, signé à Paris le 11 avril 1983, complété par l'échange de lettres des 25 avril et 8 juin 1984 et modifié par l'échange de lettres des 2 et 5 septembre 1985.

Par M. Josy MOINET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 3024, 3087 et in-8° 909.

Sénat : 104 (1985-1986).

Traités et conventions. — Suisse.

AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

La Suisse est pour la France, à tous égards, un partenaire important.

Important, en premier lieu, en raison de l'ampleur des relations économiques entre les deux pays : la France est le deuxième fournisseur et le deuxième client de la Suisse, derrière la République fédérale d'Allemagne ; le solde des échanges commerciaux est excédentaire pour notre pays à hauteur de 13,5 milliards en 1984. Les flux financiers sont, en revanche, favorables à la Confédération helvétique ; en matière d'investissements directs, par exemple, les investissements suisses en France ont représenté 2,9 milliards de francs en 1983 contre 1,8 milliard de francs pour les investissements français en Suisse.

Les échanges humains sont également importants : 75.000 citoyens français environ résident en Suisse et 22.000 citoyens helvétiques habitent en France. Par ailleurs, 48.250 de nos compatriotes disposent d'un emploi en Suisse, tout en résidant sur le sol français.

Le régime d'imposition de ces travailleurs frontaliers constitue l'objet de l'accord dont le Sénat est aujourd'hui saisi.

Cet accord, signé à Paris, le 11 avril 1983, a été soumis au Parlement fédéral suisse à l'automne 1984, ainsi qu'un avenant à la convention fiscale franco-suisse du 9 décembre 1966, signé le même jour.

Le Conseil national, l'une des chambres du Parlement, a alors refusé de débattre de ces deux textes.

Pourtant, ceux-ci ne semblaient pas contraires aux intérêts helvétiques ; certes, l'objet principal de l'avenant à la convention fiscale était l'introduction dans celle-ci de stipulations relatives à l'impôt sur les grandes fortunes français, dont les Suisses désapprouvent certaines modalités, notamment l'imposition en France des immeubles détenus en Suisse par des citoyens suisses résidents français. Toutefois, cette disposition n'était pas imputable à l'avenant, qui visait, au contraire, à régler au mieux les cas de double-impo-

sition. Par ailleurs, l'accord sur l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers paraissait satisfaisant pour toutes les parties concernées.

Le refus manifesté en décembre 1984 par le Conseil national suisse semble en réalité avoir été motivé par la relative détérioration qu'a récemment connue le climat des relations entre les services fiscaux et douaniers des deux pays, les services français se voyant reprocher des méthodes jugées trop inquisitoriales par nos voisins suisses.

Le Conseil général suisse et le Gouvernement français ont alors entrepris une nouvelle négociation de l'accord sur l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers ; cette nouvelle négociation a abouti à un échange de lettres, en date des 2 et 5 septembre 1985, annexé à l'accord du 11 avril 1983.

Votre rapporteur présentera dans un premier temps les fondements de cet accord (I), avant d'en décrire les modalités (II).

I. — LES FONDEMENTS DE L'ACCORD DU 11 AVRIL 1983

Les travailleurs frontaliers sont, aux termes des différents accords en vigueur entre la France et la Suisse, les personnes qui habitent l'un des deux Etats et vont exercer une activité salariée dans l'autre Etat ; le critère est donc double : habiter dans l'un des Etats et venir travailler dans l'autre ; exercer, en second lieu, une activité salariée, auprès d'un employeur installé dans cet autre Etat.

Le nombre de personnes concernées s'élève à environ 48.350 ; la presque totalité réside en France, puisqu'une centaine, seulement, de résidents suisses ont un emploi en France.

La répartition par cantons de ces 48.250 résidents français travaillant en Suisse est la suivante :

Canton de Vaud	3.800
Canton du Valais	250
Canton de Neuchâtel	1.600
Canton du Jura	1.500
Canton de Berne	450
Canton de Soleure	550
Canton de Bâle-ville	} 15.500
Canton de Bâle-campagne	
Total hors Genève	23.650
Canton de Genève	24.600
Total	48.250

Il convient d'observer que l'accord du 11 avril 1983 ne concerne pas les frontaliers travaillant à Genève, dont le régime est spécifique (voir infra).

A. — La situation actuelle.

1. Selon les principes de la convention fiscale du 9 décembre 1966, les rémunérations perçues au titre d'une activité salariée exercée dans un Etat sont imposables dans cet Etat (art. 17 de la convention) ; cette règle souffre toutefois deux exceptions :

— la première est prévue par la convention elle-même : il s'agit du cas des personnes résidant dans un Etat et séjournant et travaillant temporairement dans l'autre Etat (pour une période inférieure à cent quatre-vingt-trois jours au cours de l'année considérée) ;

— la seconde découle de la situation spécifique des travailleurs frontaliers.

2. Une série d'accords pris entre 1910 et 1935 pose en effet une règle dérogatoire au principe d'imposition des salaires dans l'Etat du lieu d'activité.

— Trois échanges de lettres en date de 1910 et 1911 ont d'abord été passés entre le ministère d'Alsace-Lorraine de l'Empire allemand et les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Soleure. Ces échanges de lettres prévoient l'imposition des travailleurs frontaliers uniquement dans l'Etat de résidence. La France, en succédant à l'Allemagne en 1918 sur les territoires d'Alsace-Lorraine a repris ces arrangements, qui sont toujours en vigueur.

— Un arrangement du 18 octobre 1935 a par la suite prévu l'application de principes identiques pour les travailleurs résidant en France et employés dans les cantons de Berne et Neuchâtel ou ressortissants de ces cantons et travaillant en France. Les cantons de Vaud, du Valais puis du Jura, récemment créé, ont ensuite adhéré à cet engagement.

3. Le canton de Genève applique, en revanche, une règle différente ; les travailleurs frontaliers français qui y disposent d'un emploi y sont également imposés sur leurs rémunérations. Mais, en vertu d'un accord de 1973, une compensation financière est versée par le canton de Genève aux collectivités locales françaises dans lesquelles résident ces travailleurs frontaliers ; cette compensation, due, selon le texte de l'accord, en raison des « charges supportées par certaines communes de l'Ain et de la Haute-Savoie à raison de leurs habitants travaillant à Genève » est égale à 3,5 % de la masse salariale brute versée par les employeurs genevois.

B. — Les causes du changement proposé.

Les arrangements de 1910-1935 ont été signés à une époque où les migrations frontalières concernaient principalement des résidents suisses.

Depuis lors, le flux des migrations s'est inversé ; les travailleurs frontaliers visés par les accords sont presque exclusivement des résidents français.

Les cantons suisses ont de ce fait émis la revendication de pouvoir disposer d'une partie des ressources fiscales perçues par l'Etat français au titre de l'imposition de ces travailleurs et ont envisagé de dénoncer les accords de 1910 et 1935.

L'accord du 11 avril 1983, qui prévoit une telle compensation financière, leur donnant satisfaction, les cantons suisses, par le biais de leurs Parlements, ont alors accepté son approbation.

Toutefois, le refus manifesté par le Parlement fédéral suisse en décembre 1984 ayant retardé le processus d'entrée en vigueur, certains cantons ont souhaité engager, à titre conservatoire, une procédure de dénonciation.

Il s'agit des cantons liés par l'accord de 1935, qui prévoit expressément un droit de dénonciation moyennant un préavis de trois mois ; pour les cantons de Bâle et Soleure, la dénonciation ne serait possible que moyennant un préavis de douze mois, conformément aux stipulations de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

Les autorités fédérales suisses n'ont toutefois pas notifié à la France les dénonciations conditionnelles effectuées, qui n'auront, quoi qu'il en soit, d'effet qu'à compter du 1^{er} janvier 1986, en cas de non-entrée en vigueur de l'accord du 11 avril 1983, dont votre rapporteur décrira ci-dessous les modalités.

II. — LES MODALITÉS PRÉVUES PAR L'ACCORD DU 11 AVRIL 1983 ET PAR LES ÉCHANGES DE LETTRES ULTÉRIEURS

A. — L'accord du 11 avril 1983.

L'accord du 11 avril 1983 contient deux stipulations fondamentales.

— La première prévoit le **maintien du principe de l'imposition des travailleurs frontaliers dans l'Etat où ils résident**. Cette stipulation répond à un vœu de l'ensemble des travailleurs frontaliers français, pour qui une imposition en Suisse aurait été source de multiples tracasseries (obligation d'effectuer deux déclarations de revenus, risques de double-imposition, etc.).

— La deuxième implique, en échange du maintien de l'imposition dans l'Etat de résidence, le **principe du versement d'une compensation financière** à l'Etat du lieu de travail ; cette compensation sera égale à 4,5 % de la masse salariale brute totale annuelle des travailleurs frontaliers.

B. — Les échanges de lettres ultérieurs.

— L'échange de lettres des 25 avril et 8 juin 1984 a précisé les modalités de calcul de la masse salariale brute annuelle.

La masse salariale brute comprendra la totalité des revenus en espèces et en nature versés aux travailleurs frontaliers, ainsi que les allocations diverses versées par les employeurs ou les organismes de sécurité sociale (allocations familiales ou prestations en espèces en cas de maladie, par exemple) ; elle sera calculée sur déclaration des employeurs aux autorités fiscales compétentes.

La masse salariale des travailleurs frontaliers français est estimée à 3,2 milliards de francs français (hors canton de Genève, non concerné par l'accord) ; un taux de prélèvement de 4,5 % garantirait ainsi une compensation financière de 145 millions environ, à laquelle il faut toutefois soustraire 4,5 % des salaires versés aux frontaliers suisses travaillant en France (soit 4,5 % de environ 10 millions de francs = 450.000 F).

Avec un taux moyen d'imposition estimé à 8 % des salaires versés, une compensation égale à 4,5 % de la masse salariale garantit donc environ 60 % des recettes fiscales à l'Etat du lieu de travail et 40 % à l'Etat de résidence (cette clé de répartition est d'ailleurs identique à celle prévue pour le canton de Genève).

— **L'échange de lettres des 2 et 5 septembre 1985** est intervenu après la décision prise en commun par le Gouvernement français et le Conseil fédéral suisse de renégocier l'accord du 11 avril 1983.

Il a alors été décidé de maintenir tous les éléments de l'accord, à l'exception de la date d'entrée en vigueur.

Celle-ci était initialement fixée au 1^{er} janvier 1983 ; il semblait toutefois impossible, dès lors que l'entrée en vigueur était retardée, de maintenir cette stipulation de l'accord, qui aurait impliqué une rétroactivité portant sur une trop longue durée.

C'est pourquoi l'échange de lettres des 2 et 5 septembre, qui modifie l'article 6 de l'accord du 11 avril 1983, prévoit l'entrée en vigueur de celui-ci à compter du 1^{er} janvier 1985.

*
**

Ainsi modifié, l'accord du 11 avril 1983 semble parfaitement équitable ; il garantit des ressources financières importantes aux cantons suisses concernés, tout en maintenant une partie de la ressource fiscale à l'Etat de résidence, ce qui est légitime en raison des charges supportées par celui-ci du fait des travailleurs frontaliers. Surtout, il permet le maintien de la situation fiscale actuelle des travailleurs frontaliers et paraît de ce fait répondre à leur vœu. La situation de ceux-ci pourrait d'ailleurs être améliorée moyennant des mesures unilatérales de la France et, notamment, l'assouplissement (déjà amorcé, mais de manière insuffisante) des règles du contrôle des changes les concernant.

*
**

Réunie le mardi 26 novembre sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, la commission a examiné le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord du 11 avril 1983 sur l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers sur le rapport de **M. Josy Moinet**.

M. Henri Goetschy a souhaité que cet accord ne remette pas en cause la situation actuelle des travailleurs frontaliers.

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

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers, signé à Paris le 11 avril 1983, complété par l'échange de lettres des 25 avril et 8 juin 1984 et modifié par l'échange de lettres des 2 et 5 septembre 1985 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

Délibéré en séance publique, à Paris, le 21 novembre 1985.

Le Président,

Signé : LOUIS MERMAZ.

(1) *Nota.* — Voir le document annexé au projet de loi n° 3024.