

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 438 (2019)<sup>1</sup> Une répartition équitable de l'impôt dans les zones transfrontalières : conflits potentiels et possibilités de compromis

1. Les régions frontalières de l'Europe sont les laboratoires de l'intégration européenne. Depuis quarante ans, le Conseil de l'Europe joue un rôle de premier plan dans la promotion de cette coopération. Grâce à son action, les frontières internes du continent ne sont plus perçues comme des obstacles mais comme des passerelles, des occasions de coopérer qui sont potentiellement – et effectivement – bénéfiques pour les citoyens des deux pays. Dans ce contexte, la nécessité de garantir une répartition équitable des recettes fiscales générées par les travailleurs transfrontaliers de part et d'autre des frontières apparaît comme l'un des défis majeurs pour cette coopération.

2. La libre circulation de la main-d'œuvre par-delà les frontières est un des points forts de la coopération européenne, et le fait qu'un tiers des citoyens européens vivent dans des régions frontalières donne encore plus d'importance à cette coopération. Cependant, comme tout processus d'intégration, la libre circulation de la main-d'œuvre crée des déséquilibres, notamment en termes d'imposition.

3. Les États membres du Conseil de l'Europe appliquent, en général, la règle posée à l'article 15 du Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune de l'Organisation de coopération et de développement économiques selon laquelle tout travailleur est imposé à l'endroit où il travaille. L'essor du travail transfrontalier depuis quelques années a mis en évidence la nécessité d'accompagner cet usage d'une répartition équitable des recettes fiscales, au bénéfice à la fois du lieu de travail et du lieu de résidence.

4. L'Union européenne ne dispose d'aucune politique commune à ce sujet, bien qu'il soit souligné dans la Recommandation 94/79/CE de la Commission européenne, du 21 décembre 1993, relative à l'imposition de certains revenus obtenus par des non-résidents dans un État membre autre que celui de leur résidence, qu'il était souhaitable d'établir un principe commun sur l'imposition transfrontalière. Faute d'une approche commune, l'adaptation des structures légales afin de répondre aux besoins en travail transfrontalier demeure de la responsabilité des autorités de chaque pays, ce qui a donné lieu à de multiples accords bilatéraux.

5. Dans de nombreux cas, des systèmes de rétrocession fiscale ou de compensation financière ont été adoptés afin de couvrir l'excédent de dépenses assumé par le lieu de résidence (par exemple pour les écoles et autres infrastructures).

Dans d'autres cas, aucun accord n'a été conclu, de sorte que les collectivités locales et régionales des lieux de résidence assument des coûts bien supérieurs à ceux des lieux d'emploi.

6. En conséquence, il est très fréquent que le financement des services publics dans les régions frontalières soit totalement insuffisant du fait de l'imposition exclusive dans le pays d'emploi. Cette situation peut engendrer de graves tensions pour les collectivités concernées et affecter leur capacité d'investissement en raison de la pression budgétaire liée à une évolution démographique encore accentuée par les besoins de main-d'œuvre du pays voisin.

7. Le risque de voir encore s'aggraver ce déséquilibre du développement transfrontalier est un défi pour les décideurs européens. Il ne peut exister durablement un clivage entre des centres prospères et animés, concentrant emplois et richesses, et des faubourgs-dortoirs composés de collectivités paupérisées. La répartition inéquitable des charges et bénéfices de l'emploi ne peut qu'affaiblir les liens entre les régions du continent européen et compromettre la cohésion des territoires.

8. Dans ces conditions, il convient d'organiser et d'approfondir le débat sur la politique fiscale dans les zones transfrontalières, sachant que le lieu d'imposition importe moins que la nécessité d'une coopération et d'un accord entre les autorités concernées, et de déterminer de nouvelles solutions à ce problème.

9. Si l'on veut que ce débat soit fructueux, des progrès considérables doivent être réalisés en termes de connaissance et de compréhension de cette question, au moyen d'études et de collectes de données à grande échelle sur la base d'indicateurs communs.

10. Concilier les attentes des contribuables et l'octroi de ressources suffisantes aux administrations fiscales ne pourra se faire sans une approche coordonnée visant à éviter la double imposition et à accorder des droits d'imposition de part et d'autre des frontières.

11. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe,

*a.* ayant à l'esprit :

i. la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106, Convention de Madrid) du 21 mai 1980, et ses protocoles additionnels (STE n°s 159, 169 et 206) ;

ii. la Résolution 363 (2013) du Congrès relative aux perspectives de coopération transfrontalière efficace en Europe ;

iii. le rapport de la Fondation pour l'économie et le développement durable des régions d'Europe sur « La juste répartition de la fiscalité et des charges en zone frontalière » (décembre 2018), et le séminaire organisé par elle en octobre 2018 à Genève, réunissant des acteurs du territoire étudié ;

*b.* s'inquiétant des problèmes liés au financement des services publics essentiels, tels que l'éducation, les crèches,

le logement social et les infrastructures de communication, auxquels les autorités locales et régionales doivent faire face dans certaines régions frontalières ;

*c.* convaincu que des relations et des partenariats renforcés entre les centres dynamiques et les zones de résidence sont des conditions préalables importantes pour générer des cercles vertueux pour l'économie, pour la performance environnementale, pour la cohésion territoriale et pour la durabilité sociale dans les États membres du Conseil de l'Europe ;

*d.* convaincu de la viabilité de stratégies transfrontalières à long terme fondées sur le partage des fruits du travail pour développer des infrastructures communes ;

*e.* inquiet de la dynamique de concurrence fiscale entre quelques États membres et attentif à la nécessité de garantir que certaines régions et communes demeurent des lieux attractifs où vivre et travailler ;

*f.* résolu à garantir le principe de non-discrimination et à éviter la double imposition,

*g.* recommande que le Comité des Ministres décide d'examiner cette question dans le cadre de son futur programme de travail, en menant une étude approfondie sur le sujet, et notamment sur la nécessité de collecter des données de manière systématique et d'élaborer des indicateurs communs sur l'intensité et la direction des flux de main-d'œuvre, les tendances démographiques, les charges des collectivités et les conséquences des différents taux d'imposition ;

*h.* recommande que le Comité des Ministres invite les gouvernements des États membres :

*i.* à promouvoir le codéveloppement en tant qu'objectif commun, en vue de soutenir la croissance économique, et à répartir équitablement les recettes fiscales qui en découlent et à veiller à ce qu'elles se traduisent à l'échelle locale par une amélioration de la qualité de la vie ;

*ii.* à encourager les autorités locales et régionales des lieux d'emploi des travailleurs transfrontaliers à contribuer au financement des services publics locaux utilisés par ces travailleurs dans leurs lieux de résidence ;

*iii.* à soutenir la formation technique, scientifique ou linguistique de leurs populations frontalières afin de leur permettre de mieux tirer parti des possibilités d'emploi transfrontalier ;

*iv.* à créer les conditions requises pour favoriser un dialogue multilatéral sur les questions de fiscalité, dans un cadre plus collaboratif et mieux coordonné, en réunissant tous les niveaux de gouvernement ;

*v.* à homogénéiser les conditions dans lesquelles les dépenses sont prises en charge par le budget du pays bénéficiant de l'imposition de la main-d'œuvre en faveur des territoires de résidence des travailleurs frontaliers (par exemple sous la forme d'un pourcentage du salaire brut) ;

*vi.* à harmoniser les principes de partage des charges entre les pays qui ont assumé les coûts de la formation initiale des travailleurs frontaliers et les pays qui imposent le revenu professionnel de ces employés sans avoir contribué financièrement à leur formation ;

*vii.* à harmoniser les conditions d'imposition des retraités frontaliers en faisant de leur lieu de résidence, qui assume les coûts liés au vieillissement, le lieu d'imposition de leurs pensions ;

*viii.* à soutenir le développement des Groupements locaux de coopération transfrontalière comme moyen d'aborder ces questions.

---

1. Discussion et adoption par le Congrès le 29 octobre 2019, 1<sup>re</sup> séance (voir le document [CG37\(2019\)10](#), exposé des motifs), rapporteur : Karl Heinz LAMBERTZ, Belgique (R, SOC).