



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 6 décembre 2019

CDDG(2019)2 rév.
Point 7 de l'ordre du jour

COMITE EUROPEEN SUR LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE (CDDG)

DECISIONS DU COMITE DES MINISTRES CONCERNANT LES TRAVAUX DU CDDG

Pour information et action

Note du Secrétariat
établie par la
Direction générale de la démocratie
Service de la gouvernance démocratique

*This document is public. It will not be distributed at the meeting. Please bring this copy.
Ce document est public. Il ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.*

1. Introduction

Ce document est présenté pour informer le CDDG des décisions qui ont un intérêt pour les travaux du CDDG et qui ont été prises par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe depuis la réunion du CDDG, tenue les 28-30 novembre 2018.

2. Recommandations du Comité des Ministres [pour information]

Lors de leur 1343^e réunion le 4 avril 2019, les Délégués des Ministres ont adopté la [Recommandation CM/Rec\(2019\)3](#) sur le contrôle des actes des collectivités locales.

Lors de leur 1361^e réunion le 21 novembre 2019, les Délégués des Ministres ont adopté la [Recommandation CM/Rec\(2019\)10](#) visant à développer et à promouvoir l'éducation à la citoyenneté numérique.

Le CDDG est invité à prendre note de ces textes.

3. Réponses du Comité des Ministres pour lesquelles le CDDG a produit des éléments [pour information]

Durant la période de référence, les Délégués des Ministres ont décidé de communiquer au CDDG pour information et commentaires éventuels un certain nombre de recommandation adoptées par l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Le CDDG a produit, par procédure écrite, des projets d'éléments en relation avec les réponses suivantes :

Recommandation	Réponse du Comité des Ministres
Assemblée parlementaire	
Recommandation 2144 (2019) sur <i>Gouvernance de l'internet et droits de l'homme</i>	CM/AS(2019)Rec2144-final (1346e réunion, 14 mai 2019)
Congress of Local and Regional Authorities	
Recommandation 419 (2018) sur <i>le droit de vote au niveau local, élément de l'intégration durable des migrants et des personnes déplacées dans les communes et régions d'Europe</i>	CM/Cong(2019)Rec419-final 1344e réunion, 24 avril 2019)
Recommandation 423 (2018) sur <i>les conflits d'intérêt au niveau local et régional</i>	CM/Cong(2019)Rec423-final (1353e réunion, 11 septembre 2019)
Recommandation 424 (2018) sur <i>Transparence et gouvernement ouvert</i>	CM/Cong(2019)Rec424-final (1344e réunion, 24 avril 2019)
Recommandation 427 (2018) sur <i>Faire face à la dette : les collectivités locales en difficulté financière</i>	CM/Cong(2019)Rec427-final (1342e réunion, 27 mars 2019)
Recommandation 428 (2019) sur <i>Combattre le népotisme au sein des pouvoirs locaux et régionaux</i>	CM/Cong(2019)Rec428-final (1354e réunion, 19 septembre 2019)
Recommandation 434 (2019) sur <i>l'indemnisation financière des élus locaux et régionaux dans l'exercice de leurs fonctions</i>	CM/Cong(2019)Rec434-final (1354e réunion, 19 septembre 2019)

Le CDDG est invité à prendre note de ces textes.

4. Réponses du Comité des Ministres pour laquelle une action est requise [pour action]

4.1 Recommandation 2162 (2019) de l'Assemblée parlementaire sur les lanceurs d'alerte partout en Europe

Lors de la quatrième session de 2019, l'Assemblée parlementaire a adopté la [Recommandation 2162 \(2019\)](#) sur Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe. Les Délégués des Ministres ont convenu de la communiquer, entre autres, au Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) pour information et commentaires éventuels pour le 22 novembre 2019.

Projet de décision : *Le CDDG est invité à prendre note de la Recommandation parlementaire 2162 (2019) sur Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe. A la lumière de ses travaux sur l'éthique publique, il est également invité à examiner les éléments à transmettre pour inclusion dans le projet de réponse par le Comité des Ministres.*

4.2 Recommandation du Congrès 438 (2019) sur Une répartition équitable de l'impôt dans les zones transfrontalières : conflits potentiels et possibilités de compromis

Lors de sa 37^e Session, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a adopté la [Recommandation 438 \(2019\)](#) sur *Une répartition équitable de l'impôt dans les zones transfrontalières : conflits potentiels et possibilités de compromis*, qui formule des recommandations sur la manière d'assurer une répartition plus équitable des recettes fiscales générées par le travail transfrontalier. La recommandation figure en Annexe de ce document.

Lors de leur 1363^e réunion le 11 décembre 2019, les Délégués des Ministres pourraient décider d'inviter le CDDG à produire des éléments pour la réponse du Comité des Ministres.

Projet de décision : *Le CDDG est invité à prendre note de la Recommandation 438 (2019) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Il est également invité à avoir un échange de vues sur des éléments éventuels à être inclus dans le projet de réponse du Comité des Ministres, sous réserve de la décision à prendre par les Délégués des Ministres lors de leur réunion le 11 décembre 2019 de demander au CDDG de produire des éléments. Si une telle décision devait être prise, le texte de projet d'éléments sera soumis au CDDG pour approbation par procédure écrite.*

ANNEXE

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE

Recommandation 2162 (2019) sur les lanceurs d’alerte partout en Europe Améliorer la protection des lanceurs d’alerte partout en Europe

1. L’Assemblée se réfère à sa Résolution 2300 (2019) «Améliorer la protection des lanceurs d’alerte partout en Europe», à sa Recommandation 2073 (2015) «Améliorer la protection des donneurs d’alerte» et à la réponse du Comité des Ministres du 25 janvier 2016.

2. Elle rappelle qu’une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l’Union, qui vise à établir des normes minimales communes pour assurer un haut niveau de protection des lanceurs d’alerte dans tous les États membres de l’Union européenne, est sur le point d’entrer en vigueur. Cette proposition de directive est largement inspirée de la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2014)7 en la matière. Elle prévoit toutefois des précisions et des améliorations par rapport à cette recommandation. La proposition de directive aborde une problématique d’une importance particulière pour la démocratie, pour l’État de droit et pour les droits de l’homme, notamment la lutte contre la corruption et la protection de la liberté d’expression et d’information.

3. Pour éviter un nouveau clivage juridique dans ce domaine relevant directement des trois priorités du Conseil de l’Europe, l’Assemblée réitère son invitation au Comité des Ministres de lancer les préparatifs pour négocier un instrument juridique contraignant sous la forme d’une convention du Conseil de l’Europe dans le prolongement de sa Résolution 2060 (2015) et de sa Recommandation 2073 (2015). Ce texte devrait s’inspirer de la directive européenne susmentionnée, tout en prenant en compte les précisions et les compléments proposés dans la Résolution 2300 (2019).

CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DU CONSEIL DE L’EUROPE

37^e SESSION

Une répartition équitable de l’impôt dans les zones transfrontalières Conflits potentiels et possibilités de compromis

Recommandation 438 (2019)

1. Les régions frontalières de l’Europe sont les laboratoires de l’intégration européenne. Depuis 40 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 de l’OCDE 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'elle ait souligné dans une Recommandation de la Commission, en 1993, 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 du fait 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'approfondir et d'organiser 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 d'identifier 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,

a. ayant à l'esprit :

i. la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid) du 21 mai 1980, et ses protocoles additionnels (STE N^{os} 106, 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'Economie et le Développement durable des Régions d'Europe (FEDRE) sur « Une répartition équitable de l'impôt et des charges dans les zones transfrontalières » (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, dans certaines régions frontalières ;

c. convaincu que l'existence de relations et de partenariats renforcés entre les centres dynamiques et les zones de résidence est une condition préalable importante pour générer des cercles vertueux pour l'économie, de la performance environnementale, de la cohésion territoriale et de 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 les 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 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 d'autorité ;

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 (GLCTs) comme moyen d'aborder ces questions.