Recommandation 1144 (1991)[1]

La situation des populations et des travailleurs frontaliers

Assemblée parlementaire

1. L'intégration de l'Europe des Douze est sur le point d'être une réalité, les frontières qui nous séparaient des pays de l'Europe centrale et orientale se sont ouvertes, et un vaste espace paneuropéen est la réalité géopolitique de demain.

2. Malgré cela, force est de constater que la situation des travailleurs et des populations frontaliers pose beaucoup de problèmes et ne s'améliore guère, malgré les travaux menés dans le cadre aussi bien du Conseil de l'Europe que des Communautés européennes.

3. Dans certaines régions, les frontaliers ne sont perçus que comme la main-d'œuvre nécessaire au bon fonctionnement de l'économie, ce qui rend difficile leur participation à la vie de la société d'accueil et entrave l'établissement de relations intercommunautaires harmonieuses.

4. Apprendre la langue et la culture du voisin est un élément indispensable de la coopération transfrontalière.

5. Des incompatibilités et des contradictions entre les différents systèmes administratifs persistent et sont parfois lourdes de conséquences pour les citoyens vivant dans les régions frontalières et travaillant au-delà de leurs frontières nationales.

6. Les problèmes concernent deux domaines spécifiques : la protection sociale et la législation fiscale, ainsi que les conditions d'emploi et de travail, l'information et la formation.

7. L'Assemblée déplore que les efforts déployés depuis des années au sein du Conseil de l'Europe ne se soient pas traduits par une amélioration concrète de la situation des populations et des travailleurs frontaliers.

8. Elle regrette particulièrement que la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, adoptée à Madrid en mai 1980, et ratifiée à l'heure actuelle par quinze Etats, n'ait pas un effet direct sur les contraintes existantes.

9. L'Assemblée estime d'autre part qu'il est urgent que le Conseil de l'Europe, dans la perspective de l'extension de son rôle sur l'échiquier européen, reprenne l'initiative en matière de coopération transfrontalière, notamment du fait que les disparités entre les régions frontalières se feront particulièrement sentir le long de ce qui était autrefois la ligne de démarcation entre l'Europe occidentale d'un côté, et ses parties centrale et orientale de l'autre.

10. Elle demande donc au Comité des Ministres :

a. de donner une nouvelle impulsion à la coopération transfrontalière au sein du Conseil de l'Europe et de lui réserver une place appropriée dans le programme intergouvernemental ;

---

1. Discussion par l'Assemblée le 1er février 1991 (26e séance) (voir Doc. 6350, rapport de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux, rapporteur : M. Cuatrecasas ; Doc. 6368, avis de la commission des questions économiques et du développement, rapporteur : M. Eicher; Doc. 6353, avis de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille, rapporteur : M. Pini ; et Doc. 6362, avis de la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, rapporteur : M. Grussenmeyer). Texte adopté par l'Assemblée le 1er février 1991 (26e séance).

b. d'analyser les nouveaux problèmes que la création du Marché unique en 1993 pose aux pays non membres de la Communauté européenne et, plus particulièrement, les difficultés inhérentes à la situation particulière du frontalier ;

c. de traduire en normes juridiques, dans le cadre d'instruments appropriés, les principes figurant aux annexes I et II sur les questions de sécurité sociale et les questions fiscales, ou de promouvoir des mesures concrètes qui pourraient permettre de rendre effectifs ces principes dans des dispositions juridiques existantes ;

d. d'adopter le projet de modèle d'accord, au sens de l'article 3, alinéa 1, de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales figurant à l'annexe III et portant sur les questions de formation permanente, d'égalité en matière de conditions de travail, d'emploi et d'information ;

e. de charger l'unité de documentation et d'information pour la coopération frontalière, travaillant au sein du Secrétariat Général, de procéder à une analyse plus détaillée des difficultés quotidiennes rencontrées par les populations frontalières ;

f. de charger cette même unité d'élaborer un programme d'assistance technique pour aider les populations frontalières à surmonter plus facilement les difficultés résultant de leur situation particulière de frontaliers.

Annexe 1

Liste de principes à retenir en matière de sécurité sociale

1. Si un ménage frontalier perçoit des revenus dans deux pays, il est nécessaire de lui garantir le droit à percevoir des allocations familiales dans un des deux pays.

2. Lorsqu'un frontalier bénéficie d'une pension d'invalidité ou de retraite, il faut s'assurer que celle-ci ait au minimum -après déduction de toutes charges éventuelles dans le pays de résidence -le niveau de la pension équivalente des nationaux.

3. Les droits liés à la couverture sociale du travailleur frontalier -notamment assurance vieillesse, assurance maladie, allocation de chômage, assurance accident et invalidité -bien que résultant d'activités professionnelles exercées dans un des Etats concernés, doivent pouvoir être exercés concrètement aussi bien dans le pays de domicile que dans le pays de travail qui devront s'en porter garants.

4. Les prestations sociales ne peuvent être refusées en raison du fait que le domicile ou le lieu de travail est à l'étranger.

5. Si un frontalier travaille exclusivement dans un pays, il doit être intégré entièrement et sans discrimination par rapport aux travailleurs nationaux, au système de couverture sociale de ce pays.

6. Si un frontalier travaille dans deux pays, ses cotisations doivent être prises en compte globalement et ses pleins droits doivent être accordés dans un des pays s'ils ne le sont pas dans l'autre. Le frontalier ne doit pas subir de discrimination par rapport aux nationaux en ce qui concerne toutes les prestations découlant de la couverture sociale.

7. Les frontaliers et les membres de leur famille doivent pouvoir bénéficier du même droit à l'assistance médicale dans les deux pays. Le libre choix des médecins ainsi que des établissements hospitaliers doit être garanti aux frontaliers en activité et en retraite. Les sociétés et les caisses d'assurance maladie doivent collaborer entre elles pour que les frontaliers ne subissent pas de préjudices par rapport aux nationaux.

8. En cas de chômage, le frontalier doit pouvoir s'adresser -en fonction de sa formation, de ses capacités et du marché du travail -aussi bien à l'autorité du pays de résidence qu'à celle du pays de travail. Le frontalier bénéficie en toutes circonstances de l'assurance chômage à laquelle il a cotisé.

9. Des offices communs de travail -conçus selon le modèle existant dans « l'Euregio » -devraient être mis en place dans les régions frontalières afin de procurer aux frontaliers l'accès au marché de l'emploi de toute la zone frontalière.

10. Les organes d'assurance chômage des deux pays se mettent d'accord sur leurs compétences respectives. Si la compétence ne peut être établie immédiatement, l'organisme du pays du domicile octroie entre-temps une allocation provisoire qui garantira la subsistance du chômeur frontalier.

11. L'octroi d'une pension en cas d'invalidité totale ou partielle doit être garanti au travailleur frontalier. Si le travailleur frontalier a cotisé uniquement dans le pays de travail, le versement d'une pension d'invalidité pour cause d'accident, maladie ou maladie professionnelle est soumis aux conditions d'attribution fixées dans le pays de travail.

12. Si le travailleur frontalier a cotisé dans deux pays, il faut s'assurer que les conditions d'octroi d'un seul pays puissent être appliquées. Le calcul des allocations doit être approuvé par l'autre Etat et toutes les prestations accessoires garanties.

13. Si le frontalier reçoit une pension de vieillesse anticipée, cette pension ne doit pas être grevée d'impôts ou d'autres charges en contradiction avec l'allocation.

14. Des allocations accordées dans le pays de travail et de domicile ne peuvent être perçues deux fois. Elles ne peuvent non plus être refusées à cause du domicile ou du lieu de travail à l'étranger. Le frontalier doit en tout état de cause bénéficier d'une allocation sociale équitable dans un des deux pays. Si une allocation (par exemple allocation pour enfant, allocation familiale ou pour handicapé) est liée au domicile dans un Etat et au lieu de travail dans l'autre Etat, il faut s'assurer que cette allocation est perçue dans un des deux pays au moins.

Annexe 2

Liste de principes à retenir en ce qui concerne les questions fiscales.

1. L'imposition des travailleurs frontaliers doit suivre des principes clairs et équitables qui tiennent compte de leurs possibilités de revenus. Les autorités fiscales des Etats parties doivent établir des règlements simples et compréhensibles.

2. Les deux Etats concernés ont droit à une part des impôts dont les frontaliers sont redevables, sans que ceux-ci ne soient obligés de les payer dans l'un et l'autre pays.

3. Le domicile fiscal devra être fixé en fonction des charges de sécurité sociale et des risques du cours du change, de façon à ce que le travailleur frontalier ne subisse pas un préjudice par rapport aux nationaux.

4. Lorsqu'il existe un revenu imposable dans un troisième pays, l'imposition se fera dans le pays de résidence.

5. Dans le cadre d'une convention bilatérale sur la double imposition, les frontaliers doivent être imposés dans un seul Etat qui versera une partie de la recette fiscale à l'autre Etat.

6. Si l'imposition est effectuée dans le pays où est exercée l'activité professionnelle, il faut s'assurer que le fait que le travailleur frontalier et sa famille résident dans un autre pays ne se traduise pas par une inégalité vis-à-vis du contribuable de ce dernier pays.

7. Si l'imposition est effectuée dans le pays de résidence, il faut s'assurer que le système ne présente pas des inconvénients qui n'existeraient pas si l'imposition se faisait dans le pays de travail (par exemple avantages ou allocations de l'employeur exempts d'impôt).

8. Les législations fiscales applicables aux travailleurs frontaliers devront être adaptées de façon à éliminer toute situation discriminatoire résultant des différences des systèmes d'imposition.

Annexe 3

Modèle d'accord interétatique concernant la coopération transfrontalière en matière de formation permanente, d'information, de conditions d'emploi et de travail

Note liminaire : cet accord peut soit être conclu individuellement, soit en conjonction avec un ou plusieurs des modèles d'accords interétatiques (texte 1.1 à 1.5 de la convention-cadre).

Les gouvernements de ..... et de ....., conscients de la nécessité de garantir aux populations habitant des régions situées de chaque côté des frontières des conditions équivalentes en matière de formation permanente, d'emploi et de travail, et d'information, conviennent des dispositions suivantes :

Article 1

Tout ressortissant d'un Etat qui est partie à l'accord et qui réside dans la zone définie « zone frontalière » a droit à l'accès au marché du travail de l'autre ou des autres partie(s) au même titre que les ressortissants de cette ou ces partie(s).

Les autorités régionales ou, subsidiairement, les autorités gouvernementales définissent comme ci-après le territoire considéré zone frontalière : ..... (définition).

Article 2

Le travailleur frontalier bénéficie des mêmes conditions d'emploi et de travail que les travailleurs nationaux dans l'Etat d'emploi.

Article 3

Le travailleur frontalier bénéficie de la même mobilité professionnelle -tout au moins dans les limites de la zone frontalière -que les travailleurs nationaux dans l'Etat d'emploi.

Selon la compétence des autorités concernées, le chômeur doit avoir accès à tous les programmes pour la création d'emplois.

Article 4

Toutes les institutions de formation générale et professionnelle, tous les services de formation professionnelle permanente, de recyclage, de réinsertion, etc., doivent être accessibles aux populations et travailleurs frontaliers aux mêmes conditions qu'aux populations et travailleurs nationaux.

Article 5

Un système de reconnaissance des qualifications professionnelles et des diplômes pour les établissements se trouvant dans la zone frontalière garantira une égalité de traitement aux frontaliers d'un Etat partie qui souhaitent travailler ou accomplir des études supplémentaires dans l'autre ou l'une des autres partie(s).

Pour assurer l'égalité de conditions, on devra promouvoir la connaissance de la langue et de la culture de la région voisine transfrontalière.

Article 6

Toute partie reconnaît à l'autre ou aux autres partie(s) l'autorité de délivrer des attestations et documents desquels elle s'engage à reconnaître la vale°ur juridique.

Article 7

Les autorités administratives compétentes des régions frontalières établiront des accords de mise à jour des dispositions du présent accord interétatique.