

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 juni 2025

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

ter ondersteuning van de grensarbeiders

(ingediend door de heer Steven Matheï c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 juin 2025

PROPOSITION DE RÉOLUTION

visant à soutenir les travailleurs frontaliers

(déposée par M. Steven Matheï et consorts)

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

INLEIDING

DAMES EN HEREN,

België is een kleine open economie in het hart van de Europese Unie.

Als kleine, open economie heeft België veel belang bij een goed werkende Europese interne markt. Veel van onze bedrijven zijn actief in het buitenland en omgekeerd investeren veel buitenlandse bedrijven in onze economie. Hetzelfde geldt voor de werknemers en arbeiders die in deze bedrijven aan de slag zijn. Veel Belgen werken over de grens maar wonen in België en anderzijds zijn er ook veel werknemers van andere Europese landen in België aan de slag maar wonen ze nog in een ander land.

Personen die in een land wonen en in een ander land werken en dagelijks of minstens eens per week naar huis terugkeren zijn grensarbeiders. Ze hebben een speciaal statuut voor in verschillende domeinen zoals pensioenen, kinderbijslag, ziekteverzekering...

Het fenomeen grensarbeid omvat meerdere aspecten. We bespreken hieronder kort de belangrijkste.

Grensoverschrijdende arbeidsmarkt

Een van de belangrijkste uitdagingen voor onze economie en samenleving bevindt zich momenteel op onze arbeidsmarkt.

Als we onze welvaartsstaat en ons Rijnlandmodel willen verzekeren voor de komende generaties, hebben we een goed werkende arbeidsmarkt nodig waarbij elk talent optimaal wordt benut en waar elke mens de kans krijgt het beste van zichzelf te geven. Een grote uitdaging inzake de weerbaarheid en de wendbaarheid betreft een structureel krappe arbeidsmarkt waarbij het altijd maar moeilijker wordt om voldoende en gepaste arbeidskrachten te vinden.

Een vlotte arbeidsmobiliteit geeft zuurstof aan een krappe arbeidsmarkt. Ook wie al actief is in een andere sector, een ander gewest of buurland, heeft potentieel om openstaande vacatures in te vullen. Een vlotte arbeidsmobiliteit heeft tal van voordelen. Het zorgt ervoor dat de juiste talenten op de juiste werkplekken terecht komen. Het is dus van belang dat de drempels voor grensarbeiders zo veel als mogelijk worden weggewerkt.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La Belgique est une économie ouverte de petite taille, située au cœur de l'Union européenne.

À ce titre, elle a grand intérêt à ce que le marché intérieur européen fonctionne correctement. Beaucoup d'entreprises belges sont actives à l'étranger et, inversement, de nombreuses entreprises étrangères investissent dans notre économie. Il en va de même, au niveau individuel, pour les travailleurs (employés et ouvriers) de ces entreprises: de nombreux Belges travaillent de l'autre côté de la frontière tout en résidant en Belgique, de même que de nombreux travailleurs d'autres pays européens sont professionnellement actifs en Belgique alors qu'ils résident encore dans un autre pays.

Les personnes qui travaillent dans un autre pays que celui où elles résident et qui rentrent chez elles tous les jours ou au moins une fois par semaine sont des travailleurs (trans)frontaliers. Un statut spécial leur est applicable dans différents domaines comme les pensions, les allocations familiales, l'assurance maladie, etc.

Le phénomène du travail frontalier couvre plusieurs aspects, dont les principaux sont brièvement exposés ci-après.

Marché du travail transfrontalier

Notre marché du travail constitue un des principaux défis auxquels notre économie et notre société sont actuellement confrontées.

Si nous voulons préserver notre État-providence et notre modèle rhénan pour les générations futures, nous devons pouvoir compter sur un marché du travail dynamique, dans lequel chaque talent est exploité de manière optimale et où chacun a l'opportunité de donner le meilleur de lui-même. La pénurie structurelle sur le marché du travail, en raison de laquelle il est de plus en plus difficile de trouver une main-d'œuvre suffisante et adéquate, représente un défi majeur en termes de résilience et de flexibilité.

Une mobilité fluide des travailleurs donne une bouffée d'oxygène à un marché du travail en pénurie. Des personnes actuellement actives dans un autre secteur, dans une autre Région ou dans un pays voisin peuvent, elles aussi, avoir le potentiel requis pour occuper des emplois vacants. Une mobilité fluide des travailleurs présente de nombreux avantages. Elle permet notamment de faire en sorte que les bons talents soient déployés

Dit verhoogt de arbeidsmobiliteit en de flexibiliteit van de arbeidsmarkt in zijn geheel.

Onze buurlanden Nederland, Luxemburg, Duitsland en Frankrijk zijn en blijven de partners waar wij de dichtste banden mee hebben. Dit uit zich ook in de cijfers van de grensarbeiders. Volgens cijfers van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV) kende ons land in het jaar 2024 86.056 Belgen die in één van onze vier buurlanden werken.¹ De belangrijkste landen hierbij zijn Luxemburg, waar meer dan 48.000 Belgen werken en Nederland, waar meer dan 21.000 Belgen werken. Het aantal inkomende grensarbeiders bedroeg in hetzelfde jaar 51.581.

Telewerk

Na de coronacrisis is thuiswerken een normaal fenomeen geworden in de maatschappij. Het is inmiddels al even geleden maar bij het begin van de coronacrisis werkten veel werknemers verplicht of aanbevolen (deels of geheel) vanuit hun thuis.

Om ervoor te zorgen dat dit geen nadelige effecten had op gebied van sociale zekerheid en fiscaliteit werden er tijdelijke akkoorden gemaakt. Hiermee werd ervoor gezorgd dat het werk dat thuis werd verricht, kon worden beschouwd als verricht op het bedrijf. Tijdens de coronaperiode konden grensarbeiders dus ook hun werk van thuis uit verrichten en werden zij alsnog belast in het land van de vestiging van het bedrijf. Hetzelfde gold voor de onderwerping aan de sociale zekerheid. De tijdelijke overeenkomsten met de buurlanden boden een goede oplossing tijdens de coronacrisis.

Veel werkgevers en werknemers hebben de voordelen van thuiswerk ontdekt, met name de vermindering van het aantal reisbewegingen en een betere work-lifebalance. Heel wat werkgevers hebben de coronacrisis aangepakt om het beleid rond thuiswerk te herschrijven en structureel te verankeren.

Het thuiswerken heeft daarmee een plaats gekregen in onze manier van werken en ook de politiek heeft het thuiswerk omarmd als de nieuwe manier van werken.

¹ RIZIV, Statistiek van de grensarbeiders, <https://www.inami.fgov.be/nl/statistiekengrensarbeiders/Paginas/default.aspx>

aux bons endroits. Il importe donc de lever au maximum les obstacles au travail frontalier, afin d'améliorer la mobilité du travail et la flexibilité du marché du travail dans son ensemble.

Les pays limitrophes de la Belgique que sont les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Allemagne et la France restent les partenaires avec lesquels elle entretient les liens les plus étroits. Cela se reflète également dans les chiffres relatifs au travail frontalier. Selon les statistiques de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), notre pays comptait, en 2024, 86.056 résidents belges occupés dans l'un des quatre pays limitrophes¹. La part du lion revient à cet égard au Luxembourg et aux Pays-Bas, où travaillaient respectivement plus de 48.000 et plus de 21.000 résidents belges. La même année, le nombre de travailleurs frontaliers entrants était de 51.581.

Télétravail

La crise du coronavirus a fait entrer le télétravail dans les mœurs. De l'eau a coulé sous les ponts depuis, mais au début de la crise, de nombreux travailleurs ont télétravaillé (à temps partiel ou à temps plein), cela leur étant imposé ou recommandé.

Afin d'éviter que ce télétravail n'entraîne des conséquences néfastes en termes de sécurité sociale et de fiscalité, des conventions temporaires ont alors été conclues pour que le travail effectué à la maison puisse être assimilé à du travail dans l'entreprise. Pendant la période du coronavirus, les travailleurs frontaliers ont donc également pu effectuer du télétravail en restant imposés dans le pays d'établissement de l'entreprise. Il en a été de même en ce qui concerne l'assujettissement à la sécurité sociale. Les conventions temporaires conclues avec les pays voisins ont constitué une bonne solution pendant la crise du coronavirus.

De nombreux employeurs et travailleurs ont découvert les avantages du télétravail, notamment la diminution du nombre de déplacements et l'amélioration de l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée. Nombre d'employeurs ont profité de la crise du coronavirus pour revoir leur politique de télétravail et lui conférer un ancrage structurel.

Le télétravail s'est ainsi fait une place dans notre organisation du travail, et les responsables politiques l'ont, eux aussi, adopté comme nouveau mode de travail.

¹ INAMI, Statistiques travailleurs frontaliers, <https://www.inami.fgov.be/fr/statistiques/statistiques-travailleurs-frontaliers>

Sociale zekerheid

Binnen Europa is de socialeverzekeringssituatie van grensarbeiders en migrerende werknemers geregeld in verordening nr. 883/2004². Artikel 13 van die verordening bepaalt waar de werknemer sociaal verzekerd moet zijn. Daarbij is de aard en de omvang van de werkzaamheden in het woonland van de werknemer een belangrijk criterium. In artikel 13.1 is de volgende bepaling opgenomen:

“Op degene die in twee of meer lidstaten werkzaamheden in loondienst pleegt te verrichten, is van toepassing:

a) de wetgeving van de lidstaat waar hij woont, indien hij op dit grondgebied een substantieel gedeelte van zijn werkzaamheden verricht (...).”

Met substantieel wordt bedoeld: ten minste 25 % van de totale werktijd of van de beloning.

Om meer flexibiliteit mogelijk te maken en ervoor te zorgen dat grensarbeiders ook thuis kunnen werken, zonder aan een andere sociale zekerheid onderworpen te worden werd een afwijkende regel uitgewerkt. Sinds 1 juli 2023 is de “Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdend telewerk”³ van toepassing. Deze kaderovereenkomst vergemakkelijkt afwijkingen ten voordele van grensarbeiders. Er kan een verzoek worden ingediend om de socialezekerheidswetgeving van de lidstaat van de werkgever op een werknemer toe te passen. De nieuwe grens die wordt gehanteerd is dat het grensoverschrijdende telewerk in de woonstaat minder dan 50 % van de totale arbeidstijd bedraagt. In dat geval blijft de socialezekerheidswetgeving van het werkland van toepassing.

Hoewel de nieuwe regels sinds de helft van 2023 van toepassing zijn, is het concrete effect op de werkorganisatie van grensarbeiders nog niet gekend. Het effect van de nieuwe regels inzake sociale zekerheid kunnen ook sterk worden geremd door de bestaande belastingregels

Sécurité sociale

Au sein de l’Union européenne, la situation des travailleurs frontaliers et des travailleurs migrants en termes d’assurance sociale est régie par le règlement n° 883/2004² qui, en son article 13, détermine dans quel pays le travailleur salarié doit être affilié à la sécurité sociale. À cet égard, la nature et l’ampleur de l’activité dans le pays de résidence du travailleur constituent un critère important. L’article 13.1 énonce ce qui suit:

“La personne qui exerce normalement une activité salariée dans deux ou plusieurs États membres est soumise:

a) à la législation de l’État membre de résidence, si elle exerce une partie substantielle de son activité dans cet État membre (...).”

Par “partie substantielle”, on entend au moins 25 % du temps de travail total ou de la rémunération.

Une disposition dérogatoire a été élaborée pour favoriser une plus grande flexibilité et permettre aux travailleurs frontaliers de télétravailler également sans être soumis à un autre régime de sécurité sociale. L’“Accord-cadre sur le télétravail transfrontalier”³ s’applique depuis le 1^{er} juillet 2023 et facilite la conclusion de dérogations au profit de travailleurs frontaliers. Une demande peut être introduite afin qu’un travailleur soit soumis à la législation de sécurité sociale de l’État membre de l’employeur. La nouvelle norme en vigueur en la matière est que le télétravail transfrontalier dans l’État de résidence doit représenter moins de 50 % du temps de travail total. Dans ce cas, la législation de sécurité sociale du pays d’activité reste d’application.

Bien que les nouvelles règles soient applicables depuis mi-2023, leur effet concret sur l’organisation du travail des travailleurs frontaliers n’est pas encore connu. L’effet des nouvelles règles relatives à la sécurité sociale peut aussi être entravé considérablement par

² Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* op 30 april 2004, L 166/1.

³ *Framework Agreement on the application of Article 16 (1) of Regulation (EC) No. 883/2004 in cases of habitual cross-border telework.*

² Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, publié au *Journal officiel de l’Union européenne* le 30 avril 2004, L 166/1.

³ *Accord-cadre sur l’application de l’article 16, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 883/2004 en cas de télétravail transfrontalier habituel.*

bij telewerk in een internationale context.⁴ Deze werden immers niet gewijzigd.

Fiscaliteit

Inzake belastingheffing is er tot op heden nog geen afdoende oplossing voor Belgische grensarbeiders die af en toe ook thuis telewerken. Voor de belastingheffing bestaan er geen Europese richtlijn of afspraken. Dit is een zuiver nationale bevoegdheid. De belastingheffing tussen twee landen wordt dan ook bepaald op basis van het toepasselijke dubbelbelastingverdrag. Dit verdrag is meestal geïnspireerd of aangepast aan het OESO-modelverdrag.

Met betrekking tot inkomsten uit arbeid en de internationale belastingregels bepaalt artikel 15 van het OESO-modelverdrag⁵ dat de woonstaat belasting kan heffen, tenzij de dienstbetrekking wordt uitgeoefend in de andere verdragsluitende staat, de zogenaamde werkstaat. Om te bepalen of de werkstaat effectief heffingsbevoegd is, moet de werkstaat kunnen bewijzen dat het werk fysiek aldaar wordt uitgeoefend. De fysieke aanwezigheid in de werkstaat is echter niet voldoende om te stellen dat de werkstaat heffingsbevoegdheid heeft. Artikel 15, lid 2, van het OESO-modelverdrag bepaalt immers dat de heffingsbevoegdheid alsnog aan de woonstaat kan worden toegekend wanneer men minder dan 183 dagen in de werkstaat aanwezig is, het loon niet ten laste is van een vaste inrichting van de werkgever gelegen in de werkstaat én de werkgever geen inwoner is van het land waar de activiteiten worden uitgeoefend.

Naast het OESO-modelverdrag moet ook steeds worden gekeken naar het dubbelbelastingverdrag dat van toepassing is en dat specifieke toleranties kan bevatten. Zo kwamen Luxemburg en België reeds in 2015 overeen dat men geen rekening houdt met de fysieke aanwezigheid in een andere staat dan de gebruikelijke werkstaat wanneer de aanwezigheid een totaal van 24 dagen niet te boven gaat gedurende het belastbaar tijdperk. Op 31 augustus 2021 tekende ons land een Avenant dat dit maximum aantal dagen verhoogt van 24 naar 34.

⁴ DE WISPELAERE, F., "De Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdend telewerk als antwoord op het toegenomen belang van telewerk bij grensarbeiders", Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 2024, Vol. 64, p. 371 – 389.

⁵ Bilateraal modelverdrag voor Belastingen naar Inkomen en Vermogen.

les règles d'imposition applicables en cas de télétravail dans un contexte international.⁴ Celles-ci sont en effet restées inchangées.

Fiscalité

En ce qui concerne l'imposition, aucune solution satisfaisante n'a encore été trouvée jusqu'à présent pour les travailleurs frontaliers belges qui télétravaillent occasionnellement à domicile. Cette imposition ne fait l'objet d'aucune directive européenne ou convention. Il s'agit d'une compétence purement nationale. L'imposition entre deux pays est donc déterminée sur la base de la convention préventive de la double imposition conclue par ces deux pays. Cette convention s'inspire généralement du modèle de convention fiscale de l'OCDE ou y est adaptée.

En ce qui concerne les revenus du travail et les règles fiscales internationales, l'article 15 du modèle de convention de l'OCDE⁵ dispose que les revenus des travailleurs sont imposés dans leur État de résidence, à moins que ceux-ci exercent leur emploi dans l'autre État contractant (l'État d'activité). L'État d'activité a effectivement le droit d'imposer ces revenus s'il peut prouver que l'emploi est exercé physiquement sur son territoire. Toutefois, la présence physique dans l'État d'activité n'est pas suffisante pour considérer que ce dernier possède un pouvoir d'imposition. L'article 15, alinéa 2, du modèle de convention de l'OCDE dispose en effet que le pouvoir d'imposition peut encore être accordé à l'État de résidence lorsque le bénéficiaire séjourne moins de 183 jours dans l'État d'activité, la charge des rémunérations n'est pas supportée par un établissement stable que l'employeur a dans l'État d'activité, et l'employeur n'est pas résident de l'État dans lequel les activités sont exercées.

En plus du modèle de convention fiscale de l'OCDE, il faut aussi toujours consulter la convention préventive de la double imposition qui s'applique en l'occurrence et qui peut prévoir des dérogations spécifiques. Ainsi, le Luxembourg et la Belgique ont convenu dès 2015 qu'il ne serait pas tenu compte de la présence physique dans un État autre que l'État d'activité habituel lorsque cette présence n'excéderait pas un total de 24 jours au cours de la période imposable. Le 31 août 2021, notre pays a signé un avenant qui a porté ce plafond de 24 à 34 jours.

⁴ DE WISPELAERE, F., "De Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdend telewerk als antwoord op het toegenomen belang van telewerk bij grensarbeiders", Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 2024, Vol. 64, pp. 371 – 389.

⁵ Modèle de Convention fiscale bilatérale concernant le revenu et la fortune.

Voor wat betreft Nederland, werd er geen bijzondere regeling opgenomen. Wel werd er bij de heronderhandeling van het dubbelbelastingverdrag overeengekomen om nog verder bilateraal overleg te plegen over dit thema.⁶ Eén van de nog onopgeloste zaken is dus een fiscale oplossing voor grensarbeiders die enkele dagen per week van thuis uit werken. Een Belg die voor zijn Nederlandse werkgever één dag per week thuiswerkt, zal op dit deel van zijn loon Belgische personenbelasting moeten betalen.

Grensarbeiders kunnen dus slechts zeer beperkt thuis werken, omdat ze anders geconfronteerd worden met negatieve fiscale gevolgen. Het is van belang dat de intentieverklaring tussen België en Nederland wordt uitgevoerd en er een regeling wordt uitgewerkt via een Avenant zoals dit met Luxemburg is gebeurd.

Er moet daarbij worden gestreefd naar een realistisch aantal dagen dat men van thuis kan werken. Het is daarom wenselijk om de mogelijkheid te bestuderen om het aantal toegelaten dagen van arbeid buiten de werkstaat op korte termijn te versoepelen naar 25 % van de arbeidstijd en, als duurzame oplossing op lange termijn, te versoepelen door een verhoging tot 40 % van de arbeidstijd.

Wijzigingen aan een dubbelbelastingverdrag nemen vaak heel wat tijd in beslag en eenmaal er een akkoord wordt bereikt, vergt de goedkeuringsprocedure ook nog een lange tijd. In dat verband is het nuttig om te verwijzen naar de mogelijkheid om te werken via een zogenaamde voorlopige toepassingsbepaling. Het voorstel om het invoegen van een “voorlopige toepassingsbepaling” mogelijk te maken in een wijzigingsprotocol bij een belastingverdrag heeft concreet als doel te vermijden dat nieuwe fiscale regels voor grensarbeid meer vertraging oplopen dan nodig. Met een dergelijke toepassingsbepaling kan de bepaling van het verdrag of protocol al gelden vanaf 1 januari volgend op de datum van ondertekening, ook als het ratificeringsproces van het wijzigingsprotocol inzake fiscale behandeling van grensarbeid onverhoopt nog niet tijdig is afgerond.⁷

Aucune disposition spéciale n'a été adoptée en ce qui concerne les Pays-Bas. Il a en revanche été convenu, lors de la renégociation de la convention préventive de la double imposition, de poursuivre la concertation bilatérale sur ce thème.⁶ Il reste donc toujours à apporter une solution fiscale aux travailleurs frontaliers qui télétravaillent quelques jours par semaine à domicile. Un Belge qui travaille un jour par semaine à domicile pour son employeur néerlandais sera imposé à l'impôt des personnes physiques belge sur cette fraction de son salaire.

Les travailleurs transfrontaliers ne peuvent dès lors travailler à domicile que de manière limitée, faute de quoi ils s'exposent à des conséquences fiscales négatives. Il importe de concrétiser la déclaration d'intention entre la Belgique et les Pays-Bas et d'élaborer un règlement au moyen d'un avenant, comme cela s'est fait avec le Luxembourg.

Il convient à cet égard de tenter de fixer un nombre réaliste de jours durant lesquels le travailleur pourra travailler à domicile. Il est donc souhaitable d'étudier la possibilité d'un assouplissement à court terme consistant à fixer le nombre de jours durant lesquels le travailleur est autorisé à travailler en dehors de l'État d'activité à 25 % du temps de travail et d'envisager à plus long terme un nouvel assouplissement durable consistant en 40 % du temps de travail.

Les modifications d'une convention préventive de la double imposition prennent souvent beaucoup de temps et, une fois l'accord conclu, la procédure d'assentiment s'avère elle aussi très longue. Il est dès lors utile de rappeler la possibilité d'user d'une disposition dite d'application provisoire. La proposition visant à permettre l'insertion d'une “disposition d'application provisoire” dans un protocole de modification d'une convention fiscale a pour objectif concret d'éviter que les nouvelles règles fiscales sur le travail frontalier ne soient retardées plus qu'il n'est jugé souhaitable. Une telle disposition permettrait d'appliquer les règles dès le 1^{er} janvier suivant la date de signature, même si, de manière inattendue, le processus de ratification du protocole de modification sur le traitement fiscal du travail frontalier n'était pas achevé à temps.⁷

⁶ Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar het vermogen.

⁷ BENELUX INTERPARLEMENTAIRE ASSEMBLEE, “Grensoverschrijdend telewerk in de Beneluxlanden”, VERSLAG, DOC nr. 952/1, p. 24.

⁶ Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

⁷ Assemblée interparlementaire Benelux, “Le télétravail transfrontalier dans les pays du Benelux”, Rapport, DOC n° 952/1, p. 24.

Nood aan administratieve vereenvoudiging

Zowel inzake sociale zekerheid als inzake fiscaliteit wordt de grensarbeider geconfronteerd met bijzondere veel administratieve lasten. Daarbij komt dan nog het probleem dat door een gebrek aan harmonisatie tussen de sociale zekerheid en de fiscaliteit het kan voorvallen dat een grensarbeider in een ander land aan de sociale zekerheid is onderworpen dan dit van zijn belastingheffing.

Inzake fiscaliteit brengt het feit dat zowel de woon- als werkstaat heffingsbevoegdheid kunnen hebben bij een te groot aantal dagen thuiswerk van grensarbeiders een aanzienlijke administratieve last met zich mee voor zowel de grensarbeider, de werkgever als de belastingautoriteiten. Men dient bijvoorbeeld een gedetailleerde dagkalender bij te houden waaruit blijkt waar de grensarbeider op welke dag fysiek aanwezig was. De bevoegde belastingautoriteiten van de woon- en werkstaat moeten dit controleren en beslissen of dit als voldoende bewijs geldt.

De grensarbeiders en werkgevers worden bovendien geconfronteerd met verschillende nationale wetgevingen wanneer twee staten heffingsbevoegdheid hebben. Hierdoor wordt men geconfronteerd met dubbele nalevingslasten, meervoudige belastingcontroles en een groter risico op dubbele belastingheffing. Er zijn soms ook interpretatieverschillen tussen de administraties over bepaalde inkomsten of belastingvoordelen.

Een voorbeeld van dubbele heffing is de Bijzonder Bijdrage Sociale Zekerheid (hierna: "BBSZ"). De Belgische belastingadministratie heft de BBSZ vaak op het in België belastbaar loon. Dit lijkt echter duidelijk in strijd te zijn met de Europese Verordening 883/2004. Deze verordening stelt dat men slechts in één land sociaalverzekerd kan zijn en dat een lidstaat die niet bevoegd is, geen bijdrage mag heffen die rechtstreeks bestemd is voor de financiering van het eigen socialezekerheidsstelsel.

In het federale regeerakkoord is de ambitie opgenomen om de fiscale administratieve lasten voor grensarbeiders te verminderen en om hun situatie te vereenvoudigen.⁸

Belang van specifieke kennis

De specifieke situatie waarin grensarbeiders zich bevinden vraagt ook een specifieke kennis. Grensarbeiders kunnen zich beroepen op verschillende actoren in de samenleving om hun bij te staan. De sociale partners,

⁸ Regeerakkoord, Kamer van volksvertegenwoordigers, nr. 56-0020/001, p. 42.

Nécessité d'une simplification administrative

Que ce soit pour ce qui relève de la sécurité sociale ou pour la fiscalité, le travailleur frontalier est confronté à une multitude de formalités administratives. À cela s'ajoute un problème lié à l'absence d'harmonisation entre la sécurité sociale et la fiscalité: il peut arriver qu'un travailleur frontalier soit soumis à la sécurité sociale d'un pays autre que celui dans lequel il est imposé.

En ce qui concerne la fiscalité, le fait que l'État de résidence et l'État d'activité puissent tous deux disposer du pouvoir d'imposition lorsque le nombre de jours de télétravail des travailleurs frontaliers est trop élevé entraîne une charge administrative très lourde, tant pour le travailleur frontalier et l'employeur que pour le fisc. Il faut, par exemple, tenir à jour un calendrier journalier détaillé indiquant pour chaque jour à quel endroit le travailleur frontalier a été physiquement présent. Les autorités fiscales compétentes de l'État de résidence et de l'État d'activité sont tenues de le contrôler et elles décident si ce document constitue une preuve suffisante.

Lorsque deux États se partagent le pouvoir d'imposition, les travailleurs frontaliers et leurs employeurs sont en outre confrontés à différentes législations nationales. Ils ont à faire face à une double charge pour se mettre en conformité, à de multiples contrôles fiscaux et à un risque accru de double imposition. Il arrive aussi parfois que les administrations aient une interprétation différente concernant certains revenus ou avantages fiscaux.

La cotisation spéciale de sécurité sociale (CSSS) est un exemple de double imposition. L'administration fiscale belge prélève souvent la CSSS sur la rémunération imposable en Belgique. Or, il semblerait que cela constitue une violation manifeste du règlement européen 883/2004, qui dispose en effet qu'une personne ne peut être couverte par la sécurité sociale que dans un seul pays, et qu'un État membre qui n'y est pas habilité ne peut pas prélever de contribution destinée directement au financement de son propre régime de sécurité sociale.

Selon l'accord de coalition, le gouvernement fédéral ambitionne de réduire les charges administratives fiscales pour les travailleurs frontaliers et de simplifier leur situation fiscale.⁸

L'importance de connaissances spécifiques

La situation spécifique des travailleurs frontaliers nécessite également des connaissances spécifiques. Les travailleurs frontaliers peuvent faire appel à différents acteurs de la société pour se faire aider. Les partenaires

⁸ Accord de gouvernement, Chambre des représentants, n° 56-0020/001, p. 44.

in het bijzonder de vakbonden, beschikken over veel gespecialiseerde kennis om hun leden te informeren.

De Benelux Unie heeft gelukkig een uitgebreide website uitgewerkt, het “Startpunt grensarbeid” waar informatie op een duidelijke en toegankelijke manier beschikbaar wordt gemaakt. De informatie op de portal “Startpunt grensarbeid” is bedoeld voor grensarbeiders die wonen en werken in Nederland, België of Duitsland. Alle relevante overheidsdiensten werken hieraan mee.

Omwille van de specifieke situatie die gepaard gaat met complexe wetgeving is het ook uitermate belangrijk dat de kennisoverdracht en -bundeling over dit thema binnen de diverse administraties wordt bewaard of versterkt.

Voor wat betreft de dienstverlening aan grensarbeiders is het daarom te betreuren dat, door de centralisering en digitalisering van de werking van Federale Overheidsdienst Financiën, de belastingdossiers centraal worden opgevolgd.⁹ Een belastingplichtige komt daardoor niet terecht bij een medewerker met specifieke kennis over de fiscale situatie van een grensarbeider. Nochtans vergt dit wel degelijk een specifieke kennis van onder andere de buitenlandse inkomsten, de toepassing van dubbelbelastingverdragen, de *salary split*, de omrekening van buitenlandse lonen, ...

Benelux en Europese aanpak

Naast de initiatieven die we vanuit België kunnen ondernemen, moeten we ook streven naar een globale oplossing. De verschillende knelpunten en problemen werden op Benelux-niveau ook reeds besproken en gebundeld. In het Benelux-parlement werd het thema besproken en werd een lijst van aanbevelingen geformuleerd.¹⁰

Grensarbeiders vallen in verschillende beleidsdomeinen vaak tussen wal en schip. Ze hebben een speciaal statuut voor verschillende zaken zoals pensioenen, kinderbijslag, ziekteverzekering... Dat systeem is maar gedeeltelijk geregeld door het Europese recht. Bijgevolg spelen bilaterale verdragen hier nog een belangrijke rol.

sociaux, en particulier les syndicats, possèdent une très large expertise qui leur permet d’informer leurs membres.

L’Union Benelux a heureusement développé un site web très riche, le “Point de départ travail frontalier”, qui offre une information claire et accessible. Les renseignements donnés sur ce portail sont destinés aux travailleurs frontaliers qui vivent et travaillent aux Pays-Bas, en Belgique, au Luxembourg ou en Allemagne. Tous les services publics concernés y collaborent.

En raison de la spécificité de la situation et de la complexité de la législation, il est par ailleurs extrêmement important que les connaissances à ce sujet soient rassemblées et transmises et que les diverses administrations veillent à les conserver et à les alimenter.

En ce qui concerne le service offert aux travailleurs frontaliers, il est par conséquent regrettable que les dossiers fiscaux fassent l’objet d’un suivi centralisé à la suite de la centralisation et de la numérisation du fonctionnement du Service public fédéral Finances.⁹ Il en résulte qu’un contribuable n’a pas la possibilité de s’adresser à un collaborateur ayant des connaissances spécifiques sur la situation fiscale d’un travailleur frontalier. Or la situation particulière des travailleurs frontaliers nécessite réellement des connaissances spécifiques, entre autres, sur les revenus étrangers, l’application des conventions préventives de la double imposition, le *salary split*, la conversion des salaires étrangers, etc.

Approche aux niveaux du Benelux et de l’Europe

Au-delà des initiatives qui peuvent être prises en Belgique, il faut œuvrer à la recherche d’une solution globale. Les difficultés et les problèmes qui se posent en la matière ont déjà été répertoriés et examinés au niveau du Benelux. Le Parlement Benelux s’est en effet déjà penché sur le sujet et a formulé une liste de recommandations.¹⁰

Les travailleurs frontaliers se trouvent dans une situation qui n’est pas toujours très confortable réglementairement parlant. Ils ont un statut spécial dans plusieurs domaines, comme celui des pensions, des allocations familiales, de l’assurance maladie, etc. Ce système est régi par le droit européen, mais il ne l’est que partiellement. C’est pour cette raison que les conventions bilatérales sont toujours indispensables aujourd’hui.

⁹ BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS, “Schriftelijke vragen en antwoorden”, QRVA 56.007, p. 129.

¹⁰ BENELUX INTERPARLEMENTAIRE ASSEMBLEE, “Aanbeveling betreffende grensoverschrijdend telewerk in de Beneluxlanden”, DOC nr. 952/2.

⁹ Chambre des représentants de Belgique, “Questions et réponses écrites”, QRVA 56.007, p. 129.

¹⁰ Assemblée interparlementaire Benelux, “Recommandation relative au télétravail transfrontalier dans les pays du Benelux”, DOC n° 952/2.

Er is daarom nood aan een minimaal omvattend Europees statuut of kader rond grensarbeid. Dit zou leiden tot een zekere uniformiteit in de hele Europese Unie en zou zo ook het vrije verkeer van personen versterken.

Steven Matheï (cd&v)
Koen Van den Heuvel (cd&v)
Nawal Farih (cd&v)
Leentje Grillaert (cd&v)
Tine Gielis (cd&v)
Nahima Lanjri (cd&v)
Phaedra Van Keymolen (cd&v)

Il faudrait donc prévoir un statut ou un cadre européen global minimum afin de réglementer le travail frontalier. Cela permettrait de garantir une certaine uniformité dans l'ensemble de l'Union européenne et, partant, de renforcer la libre circulation des personnes.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. gelet op het federaal regeerakkoord;

B. gelet op de aanbevelingen over grensoverschrijdend telewerk van het Benelux-parlement;

C. gelet op het OESO-modelverdrag inzake dubbele belastingheffing;

D. gelet op de dubbelbelastingverdragen die België heeft afgesloten met Nederland, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg;

E. gelet op het Avenant bij het dubbelbelastingverdrag tussen België en Luxemburg;

F. gelet op de Kaderovereenkomst inzake de toepassing van artikel 16, lid 1, van Verordening (EG) nr. 883/2004 in geval van gewoonlijk grensoverschrijdend telewerk, die intussen reeds door 23 landen werd ondertekend;

G. gelet op de tijdelijke overeenkomsten afgesloten met Nederland, Duitsland, Frankrijk en Luxemburg, die bepaalden dat werknemers die ten gevolge van de COVID-19-gezondheids crisis van thuis uit werkten belastbaar bleven in de staat waar zij voorheen hun beroepsactiviteit uitoefenden;

H. overwegende dat, sinds de coronacrisis, telewerk structureel is ingebed in de samenleving;

I. overwegende dat elke werknemer recht heeft op een optimale werksituatie, waarin thuiswerk een mogelijkheid moet zijn;

J. overwegende dat een goed werkende grensoverschrijdende arbeidsmarkt de werkzaamheidsgraad verhoogt en de economische groei versterkt;

K. overwegende dat thuiswerk meerdere positieve maatschappelijke effecten heeft zoals een betere werk-privébalans voor werknemers en een vermindering van het woon-werkverkeer;

VERZOEKT DE FEDERALE REGERING:

1. op internationaal niveau gesprekken aan te gaan om de internationale definitie van thuiswerk te herbekijken en die definitie te laten opnemen in het OESO-modelverdrag;

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. vu l'accord de coalition fédérale;

B. vu les recommandations du Parlement Benelux relatives au télétravail transfrontalier;

C. vu le modèle de convention de l'OCDE en matière de double imposition;

D. vu les conventions préventives de la double imposition que la Belgique a conclues avec les Pays-Bas, l'Allemagne, la France et le Luxembourg;

E. vu l'avenant à la convention préventive de la double imposition conclue entre la Belgique et le Luxembourg;

F. vu l'Accord-cadre relatif à l'application de l'article 16, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 883/2004 en cas de télétravail transfrontalier habituel, qui a déjà été signé entre-temps par 23 pays;

G. vu les conventions temporaires conclues avec les Pays-Bas, l'Allemagne, la France et le Luxembourg, qui prévoyaient que les salariés qui, en raison du COVID-19, travaillaient au départ de leur domicile continuaient à être taxés dans le pays où ils exerçaient leur activité professionnelle;

H. considérant que, depuis la crise du coronavirus, le télétravail est structurellement ancré dans la société;

I. considérant que tout travailleur a droit à des conditions de travail optimales devant lui permettre de télétravailler;

J. considérant qu'un marché du travail transfrontalier dynamique augmente le taux d'emploi et renforce la croissance économique;

K. considérant que le télétravail a plusieurs effets bénéfiques du point de vue sociétal, notamment en ce qu'il permet aux travailleurs de mieux concilier la vie privée et la vie professionnelle et qu'il réduit les déplacements entre le domicile et le lieu de travail;

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

1. d'entamer des discussions au niveau international en vue de la révision de la définition internationale du télétravail et de l'intégration de cette définition dans le modèle de convention de l'OCDE;

2. te werken aan meer fiscale harmonisatie binnen de Europese Unie en binnen de Europese Unie initiatief te nemen teneinde een minimaal omvattend Europees kader rond grensarbeid uit te werken;

3. gesprekken met onze buurlanden aan te gaan en daarbij prioriteit te geven aan de Benelux- partners, om een regeling uit te werken waarbij grensarbeiders thuis kunnen werken zonder fiscale nadelen;

4. in uitvoering van verzoek 3 de mogelijkheid te bestuderen om het aantal toegelaten dagen van arbeid buiten de werkstaat op korte termijn te versoepelen naar 25 % van de arbeidstijd en, als duurzame oplossing op lange termijn, te versoepelen door een verhoging tot 40 % van de arbeidstijd;

5. in uitvoering van verzoek 3 te streven naar een snelle implementatie daarbij gebruikmakend van een voorlopige toepassingsbepaling;

6. een Benelux-brede en multilaterale werkgroep in te stellen om waar mogelijk interpretaties van termen in het domein van belastingen, waaronder belastingverdragen, en het domein van de sociale zekerheid (zoals Verordening nr. 883/2004 en de Kaderovereenkomst) te synchroniseren om daardoor zo veel mogelijk interpretatieverschillen tussen beide domeinen te vermijden;

7. te waken over de kennisoverdracht en kennisdeling binnen de diverse administraties rond de specifieke situatie van grensarbeiders en deze te versterken;

8. een kenniscentrum grensarbeid op te richten binnen de Federale Overheidsdienst Financiën zodat grensarbeiders beroep kunnen doen op medewerkers met een specifieke kennis.

21 mei 2025

Steven Matheï (cd&v)
Koen Van den Heuvel (cd&v)
Nawal Farih (cd&v)
Leentje Grillaert (cd&v)
Tine Gielis (cd&v)
Nahima Lanjri (cd&v)
Phaedra Van Keymolen (cd&v)

2. d'œuvrer en faveur d'une harmonisation fiscale plus poussée au sein de l'Union européenne et de prendre l'initiative en vue de développer un cadre européen global minimum pour le travail frontalier;

3. d'engager des discussions avec les pays voisins en donnant la priorité aux partenaires du Benelux, en vue d'élaborer une réglementation permettant aux travailleurs frontaliers de travailler à domicile sans être fiscalement pénalisés;

4. d'étudier, en exécution du point 3 ci-avant du dispositif, la possibilité de procéder à un assouplissement à court terme – en portant le nombre de jours de travail autorisés en dehors de l'État d'activité à un nombre équivalant à 25 % du temps de travail – et à un assouplissement à long terme, en tant que solution durable, en augmentant ce nombre afin qu'il représente 40 % du temps de travail;

5. en exécution du point 3 ci-avant du dispositif, d'œuvrer en faveur d'une mise en œuvre rapide au moyen d'une disposition d'application provisoire;

6. de mettre en place un groupe de travail multilatéral au niveau du Benelux en vue d'harmoniser autant que possible les interprétations des concepts dans le domaine de la fiscalité, y compris les conventions fiscales, et dans le domaine de la sécurité sociale (comme le Règlement n° 883/2004 et l'Accord-cadre) et ce, afin d'éviter le plus possible les différences d'interprétation selon qu'il s'agit de l'un ou de l'autre domaine;

7. de veiller au transfert et au partage des connaissances au sein des différentes administrations en ce qui concerne la situation spécifique des travailleurs frontaliers et de renforcer ce transfert et ce partage;

8. de créer un centre d'expertise sur le travail frontalier au sein du Service public fédéral finance afin que les travailleurs frontaliers puissent faire appel à des collaborateurs ayant des connaissances spécifiques.

21 mai 2025