

*Date de dépôt : 5 septembre 2016*

## Rapport

**de la Commission fiscale chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi de procédure fiscale (LPFisc) (D 3 17) (Transmission obligatoire par l'employeur des certificats de salaire à l'autorité fiscale)**

*Rapport de majorité de M<sup>me</sup> Lydia Schneider Hausser (page 1)*

*Rapport de première minorité de M. Yvan Zweifel (page 32)*

*Rapport de seconde minorité de M. Christo Ivanov (page 35)*

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de M<sup>me</sup> Lydia Schneider Hausser

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le PL 11803, après son retour en commission fiscale, a fait l'objet d'un réexamen lors des séances des 14 et 21 juin 2016. Les travaux de la commission ont été présidés par le président, M. Lionel Halpérin, et le vice-président, M. Thomas Wenger.

Les procès-verbaux des séances ont été rédigés avec exactitude par M. Gérard Riedi.

Ont assisté aux travaux :

- M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat, président du département des finances
- M. Daniel Hodel, directeur général, administration fiscale cantonale (DF)
- M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint (DF)

## **Audition du département et de l'administration fiscale cantonale**

M. Dal Busco, conseiller d'Etat, rappelle qu'il était déjà venu devant la commission au mois de février 2016 pour dire tout le bien qu'il pensait de ce PL 11803. A cet effet, les rapports relatifs aux premiers travaux sur le sujet sont accessibles sous le lien :

<http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11803A.pdf>

M. Hodel indique que l'AFC et l'Etat espèrent atteindre plusieurs objectifs avec ce projet de loi.

- Rationalisation : il y aura augmentation possible du nombre de taxations automatiques. L'AFC présentera également beaucoup moins de demandes de renseignement aux contribuables. Cela représente également une simplification pour le contribuable puisqu'il n'aura pas besoin d'annexer un certificat de salaire à sa déclaration d'impôts ; celui-ci aura été transmis à l'AFC par l'employeur.
- Sécurité pour le contribuable : lorsque l'employeur enverra les certificats de salaire, les contrôles de vérification du dépôt du certificat de salaire n'existeront pratiquement plus. Actuellement, en cas de contrôle subséquent, si le certificat n'est pas envoyé, le cas est traité comme un rappel d'impôt et il y a une amende à la clé.

Une éventuelle différence identifiée entre la déclaration d'impôts et le certificat de salaire déposé par l'employeur sera traitée, sans amende, dans le cadre de la taxation. À ce propos, les revenus des salariés sont de loin le poste où l'AFC doit faire le plus de reprises. Les statistiques pour l'année 2012 montrent que l'AFC a repris 397 millions de francs d'assiette sur les 12,2 milliards de francs déclarés. C'est un poste qui n'est pas forcément bien appréhendé par les citoyens. Un certain nombre d'entre eux met par exemple le revenu net au lieu du revenu brut tout en ajoutant les déductions sociales en déduction des revenus nets. Ce sont ainsi toute une série de corrections et de demandes de renseignement qui doivent être faites par l'AFC.

- Égalité de traitement : tous les contribuables seraient logés à la même enseigne avec une déclaration quasiment exhaustive de tous les revenus, ce qui n'est pas le cas maintenant pour ceux qui ne les déclarent pas.

Cela faciliterait aussi l'appréciation des taxations d'office. Lorsqu'un contribuable ne remplit pas sa déclaration d'impôts, l'AFC doit le taxer d'office. La taxation d'office devant coller le plus possible aux revenus exacts, l'AFC disposerait avec ce projet de loi du montant des revenus pour faire une taxation d'office qui n'ira ni au-delà, ni en deçà des montants réels.

Actuellement, les employeurs transmettent déjà tous ces éléments de revenus dans deux cas, d'une part pour les 160'000 personnes imposées à la

source et, d'autre part, lorsqu'il y a des rémunérations sous forme de participation.

En plus des cantons indiqués dans l'exposé des motifs comme ayant déjà cette pratique, le canton du Tessin est en train d'étudier un tel changement.

Pour terminer, M. Hodel indique que, au-delà de certaines considérations, les éléments positifs de cet envoi des certificats de salaire permettraient à l'AFC de remplir sa mission de manière plus précise qu'actuellement.

## Discussion

Un député UDC revient sur le cas du canton du Tessin. Comment ce canton comprend-il les articles 42 et 43 de la LHID ? C'est un élément qui pose problème et qui a justifié le retour du projet de loi en commission. Il note que la commission a eu un avis de droit oral, mais celui-ci n'a convaincu personne. En tout cas, le groupe UDC n'est pas convaincu que ce projet de loi soit conforme à la LHID. De plus, cette transmission automatique permettrait-elle à l'AFC de transmettre directement les données à l'Hospice général, par exemple ?

M. Hodel répond que l'AFC ne transmet pas, de manière générale, des informations à l'Hospice général ou à la direction de l'action sociale. Par contre, ceux-ci sont au bénéfice de l'article 12 LPFisc<sup>1</sup> qui leur permet d'interroger les bases de données de l'AFC pour consulter les éléments nécessaires. Cette transmission n'a rien à voir avec le fait que le certificat de salaire soit transmis d'une manière automatique ou non. L'Hospice général fait déjà maintenant des contrôles pour déterminer les revenus des citoyens qui demandent l'aide sociale (HG ainsi que d'autres services).

M. Bopp indique que ce point a déjà été étudié au cours des premiers travaux sur ce projet de loi. Il renvoie les commissaires au PL 11803-A où M<sup>e</sup> Sansonetti, lors de son audition, confirme que le projet de loi est conforme à la LHID selon lui (cf. page 10).

M. Dal Busco rappelle qu'un certain nombre de cantons ont déjà cette disposition dans leur législation et qu'elle n'a pas été contestée.

Un député MCG a plusieurs questions à poser. Il estime tout d'abord que, si la loi entre en vigueur, il y a quand même un risque lié à la rétroactivité. L'AFC peut se dire qu'un contribuable n'a par exemple pas déclaré un petit revenu de 400 F lié à un job occasionnel. Serait-il possible d'éviter le danger d'une rétroactivité afin que l'AFC n'aille pas chercher plus en amont ?

---

<sup>1</sup> Loi de procédure fiscale (LPFisc), du 4 octobre 2001 (rs/GE D 3 17)

M. Hodel assure qu'il n'y a pas de rétroactivité pour des chiffres tels que ceux avancés par le député en raison des seuils de matérialité utilisés par la direction du contrôle. Pour les contribuables qui n'auraient pas déclaré des salaires importants, il y aura une rétroactivité. Cela étant, l'AFC compte quand même sur le contribuable pour éviter une rétroactivité où il y aurait une amende à la clé. Le contribuable a avantage à utiliser l'amnistie partielle actuelle, soit la dénonciation spontanée. De cette manière, il ne payerait que l'impôt qui est dû, mais pas l'amende équivalant normalement, au minimum, à une fois l'impôt éludé. Pour les petits revenus, il est clair qu'il n'y aura pas de rétroactivité. Pour les revenus plus importants, cela sera le cas pour une question d'égalité. Par contre, il faudrait que le citoyen soit invité – l'AFC fera le nécessaire dans un but d'information si la loi devait passer – à utiliser la voie de la dénonciation spontanée de manière à ne payer que l'impôt et non pas l'amende qui l'accompagne.

Le député MCG prend le cas d'un contribuable distrait qui oublierait d'envoyer un certificat de salaire de l'un de ses nombreux petits revenus. Il demande si ce contribuable serait sanctionné.

M. Hodel explique que l'un des points positifs de ce projet de loi est que, si un contribuable oublie un revenu et que l'AFC reçoit en parallèle les certificats de salaire de l'employeur, cela sera corrigé dans le cadre de la taxation. Il n'y aura alors pas de rappel d'impôt. Les revenus manquants seront ajoutés et l'impôt consécutif à l'entier des revenus sera calculé ou re-calculé par l'AFC. Au contraire, actuellement, pour les contribuables qui n'auraient pas déclaré des revenus, l'AFC va rechercher les dix dernières années avec à la clé une amende qui équivaut à, au moins, une fois l'impôt dû. Le projet de loi apporterait donc une sécurité pour le citoyen salarié sur ce point.

M. Bopp ajoute que, pour mettre une amende au stade de la taxation, il faut que le fait de ne pas avoir déclaré quelque chose soit intentionnel. L'omission de joindre un certificat ne sera généralement pas considérée comme intentionnelle et il n'y aura alors pas d'amende pour tentative de soustraction. Toutefois, dans un cas extrême où un contribuable ne déclarerait qu'une activité accessoire rémunérée 400 F par mois alors qu'il gagne 300 000 F par année, il pourrait y avoir une amende dans la mesure où cela serait considéré comme intentionnel.

Un député PLR note que le projet de loi est vendu comme étant un allègement pour le contribuable, pour l'administration et pour les employeurs. Il comprend bien que cela va faciliter les contrôles pour l'AFC. Mais que cela soit l'employé ou l'employeur qui donne le certificat, de toute façon l'AFC devra le contrôler dans le cadre de la taxation. Il n'y a donc pas d'allègement à ce niveau pour l'administration. Pour l'employeur, il n'y a en tout cas pas

d'allègement ; il y a au contraire des charges supplémentaires. À partir du moment où l'employeur a une responsabilité supplémentaire qu'il n'a pas aujourd'hui en regard de la pratique genevoise et de la LHID, il va peut-être mettre en place des contrôles supplémentaires, ce qui impliquerait des coûts supplémentaires pour lui. Pour le contribuable lui-même, si l'idée d'envoyer automatiquement les certificats de salaire permettait un pré-remplissage automatique, il pourrait comprendre l'intérêt, mais le contribuable va quand même devoir faire sa déclaration comme avant. Cela ne change donc rien pour lui, si ce n'est d'avoir un document de moins à annexer à sa déclaration. D'après les explications données lors du premier débat de la commission sur ce projet de loi, il avait compris que le contribuable devrait quand même joindre son certificat de salaire à sa déclaration d'impôts. Au final, il n'y a donc pas d'allègement ni pour l'AFC, ni pour le contribuable, ni pour l'employeur.

M. Hodel indique que le contribuable n'aura pas besoin de remettre le certificat de salaire à l'AFC. Concernant le pré-remplissage de la déclaration, c'est techniquement faisable. Les données transmises par l'employeur sous forme de fichier peuvent être intégrées dans la déclaration pour les contribuables qui ont adhéré aux e-démarches, mais cela dépend de la décision du Grand Conseil. Si les députés pensent que c'est positif parce que cela décharge le travail de 99% des contribuables qui déclarent bien leur certificat de salaire, l'AFC introduira déjà les chiffres dans la déclaration. En ce qui concerne les coûts supplémentaires pour l'employeur, M. Hodel estime qu'il n'y en a pas. Tout d'abord, l'employeur le fait déjà dans le cas de l'impôt à la source ainsi que des rémunérations sous forme de participation. Par ailleurs, il doit de toute façon faire le certificat de salaire pour l'employé ; il le transmettra juste à l'AFC. Il sera en mesure de le faire de manière électronique grâce au système centralisé Swissdec qui transmet les informations nécessaires à la caisse de prévoyance, à la caisse AVS, à la caisse chômage, à l'assurance-maternité, etc. Cela simplifie ainsi grandement le travail pour ceux qui reçoivent ces informations, mais également pour l'employeur qui n'aura qu'une façon de traiter toutes les données puisqu'on imagine que, pour ceux qui utilisent ce système, il n'y aura plus qu'une sorte de transmission, par exemple pour ceux qui seront imposés à la source, puisque toutes les données se retrouvent dans le certificat de salaire. Il n'y a donc pas besoin de faire encore un traitement spécial pour ceux qui sont imposés à la source. Cela représente ainsi une simplification.

Concernant l'allègement par rapport au travail des taxateurs, si l'AFC reçoit les données de l'employeur, elle ne va pas encore regarder physiquement ce qui est donné par l'employé. Elle va simplement vérifier informatiquement si les chiffres indiqués par le contribuable dans sa déclaration (pour autant

qu'elle ne soit pas pré-remplie) et ceux transmis par l'employeur correspondent. Si l'ordinateur constate une différence, il affichera un avertissement à l'attention du taxateur. Celui-ci n'ayant plus besoin de le faire manuellement, cela apportera une rationalisation importante. Actuellement, chaque cas est vérifié étant donné que l'AFC fait des reprises pour environ 400 millions de francs d'assiette fiscale.

Par rapport au fait de faciliter les contrôles, il ne s'agit pas d'un contrôle sous la forme d'un contrôle avec un rappel d'impôt, mais d'un contrôle automatique fait à l'origine de la déclaration des revenus où, en cas de problème, les corrections nécessaires sont effectuées. Comme maintenant, un bordereau avec un montant corrigé sera envoyé au contribuable. L'AFC indique alors au contribuable que son revenu a été corrigé d'un certain montant et, si celui-ci n'est pas d'accord, il peut faire une réclamation. Cela va singulièrement décharger l'AFC ; la plus grande partie des taxations concerne les personnes salariées. Avec les moyens alloués à l'AFC, la rationalisation a été jusqu'au bout de ce qui pouvait être fait ; ce projet de loi apportera une marge supplémentaire qui évitera une demande de personnel supplémentaire.

Le député PLR n'est pas favorable au pré-remplissage. M<sup>e</sup> Sansonetti a d'ailleurs dit que le projet de loi était conforme à la LHID s'il n'y avait pas de pré-remplissage des déclarations. S'il y avait pré-remplissage, il y aurait une déresponsabilisation trop grande du contribuable et cela deviendrait contradictoire avec la LHID. Il y aurait non-conformité à la LHID selon M<sup>e</sup> Sansonetti.

Le député PLR estime que l'employeur a une charge supplémentaire puisqu'il a une responsabilité supplémentaire : le contribuable n'aura plus besoin de transmettre ces données et l'AFC ne fera plus de contrôles. L'AFC prendra automatiquement la transmission de l'employeur qui devra être sûr et certain des données qu'il va envoyer. Aujourd'hui, le premier contrôle du certificat de salaire est celui de l'employé. Si les données du certificat de salaire ne sont pas justes, l'AFC se tournera vers l'employeur. Il aura donc potentiellement une charge supplémentaire qui implique des contrôles supplémentaires. Par ailleurs, les employeurs n'utilisant pas Swissdec auront véritablement une charge supplémentaire. En conséquence, le fait de dire qu'il n'y a aucune charge supplémentaire n'est pas correct.

Le député PLR comprend que l'AFC recevra les informations de la part de l'employeur par voie électronique et qu'elle ne contrôlera plus rien par rapport à cela. Il relève d'ailleurs que cela ne correspond pas à ce qu'il avait compris lors du 1<sup>er</sup> débat.

M. Hodel répond qu'il ne lui semble pas que la LHID n'autorise pas le pré-remplissage automatique. Cela étant, si M. Dal Busco ou le Grand Conseil ne souhaitent pas que les déclarations d'impôts soient pré-remplies, cela ne sera pas fait. Il s'agit d'un confort supplémentaire pour le citoyen pour éviter des erreurs. De toute façon, l'AFC dispose des données ; autant les mettre à disposition du contribuable. Concernant le fait qu'il n'y ait pas d'allègement pour l'employeur, M. Hodel rappelle que l'employeur doit déjà donner un certificat de salaire à son employé et doit déjà vérifier qu'il est correct ; sa responsabilité sera identique. Qu'il remette les données sous forme de fichiers ou qu'il remette les données sous forme d'une feuille, si l'employeur fait des faux, l'AFC l'attaquera, mais cela existe déjà maintenant. Le seul changement est le mode de transmission des données. Pour les employeurs qui font encore les certificats de salaire à la main, ils continueront à le faire de cette manière, mais ils devront transmettre une copie du certificat de salaire à l'AFC. Pour les autres, les logiciels de salaire permettent une transmission des données par le biais de Swissdec ; tout le monde va dans cette direction. M. Hodel a eu l'occasion de discuter avec son homologue bernois hier : ce canton connaît ce système depuis longtemps et il lui a certifié qu'il n'y avait aucun problème, ni avec les employeurs, ni avec les employés. Cela fonctionne très bien et cela ne leur viendrait pas à l'idée de revenir en arrière. Par contre, ils ne font pas le pré-remplissage de la déclaration. C'est un confort qu'il était envisagé d'offrir au contribuable genevois, mais ce n'est pas impératif.

M. Hodel répond qu'aujourd'hui l'AFC fait un contrôle pour s'assurer que le chiffre mis par le contribuable est bien celui figurant dans le certificat de salaire. C'est un contrôle qui ne serait plus fait par la suite. Ce sont ainsi des dizaines de milliers d'opérations que les taxateurs ne devraient plus effectuer.

Un député MCG revient sur le principe de rétroactivité. Faut-il comprendre que l'adoption de ce projet de loi permettrait à l'AFC de demander aux employés des fiches de salaire de manière rétroactive ou cela se limiterait-il à l'entrée en vigueur de la loi ? La crainte est qu'il y ait des demandes en masse et que cela crée une surcharge de recherches sur une, deux, trois ou quatre années.

M. Hodel explique que les certificats de salaire seront demandés à l'employeur à partir de la date d'entrée en vigueur de la loi et pas pour les années précédentes. Pour l'employeur, il n'y a donc pas de rétroactivité. Pour l'employé qui n'aurait pas déclaré un salaire, l'AFC va le lui demander, mais l'employé aura intérêt à le dire avant sous forme de dénonciation spontanée. Cela étant, il est vrai que, pour les petites sommes, l'AFC ne va de toute façon rien faire et d'ailleurs elle n'en aurait même pas le temps.

M. Bopp apporte une précision sur l'entrée en vigueur. A l'origine, le projet de loi prévoyait une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017 dans la mesure où il aurait été adopté au cours de l'année civile 2016. Maintenant, s'il devait être adopté au cours de l'année civile 2017, l'entrée en vigueur serait reportée d'une année, les modifications fiscales entrant toujours en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier. Cela signifie que la loi ne déploierait ses effets que pour la période fiscale 2018. Dans cette hypothèse, il n'est donc pas question que l'administration demande à l'employeur une transmission obligatoire des certificats de salaire pour la période fiscale 2017 ou toute autre année antérieure.

Un député PLR demande ce qui se passera si les employeurs ne transmettent pas le certificat de salaire, par exemple par oubli ou parce qu'ils ont fait faillite.

M. Hodel indique que l'AFC va agir comme elle le fait maintenant pour l'impôt à la source. Si l'employeur ne transmet pas le certificat de salaire, elle essaye d'obtenir les données par le biais de l'employé. A l'heure actuelle, l'employeur ayant l'obligation de donner un certificat de salaire à son employé, s'il ne transmet le certificat de salaire à personne, ce qui peut déjà arriver aujourd'hui, l'AFC peut se retourner contre lui et elle lui infligera une amende pour violation des obligations de procédure. Mais ce sont des cas qui se comptent sur les doigts de la main. En résumé, il n'y aura pas de changement non plus sur ce point. Ce n'est pas parce que la transmission est faite de cette manière qu'il y aura un changement dans la procédure.

Le député PLR se demande ce qui se passera lorsque cette nouvelle obligation arrivera pour tous les employeurs. Par ailleurs, au cas où le contribuable n'a plus à annexer son certificat de salaire à sa déclaration, l'AFC se retournera-t-elle, le cas échéant, vers l'employeur pour obtenir une copie du certificat de salaire ?

M. Hodel signale que l'AFC essaye de cerner au plus près les revenus de manière que la taxation soit juste. Si l'employeur fait défaut, elle va donc demander à l'employé de fournir une copie de son certificat de salaire. Il est vrai qu'il y a quelques rares employeurs qui font totalement défaut, mais les mêmes problèmes se posent avec la CIAM-AVS et tous ceux qui reçoivent des éléments du certificat de salaire. Toutes ces institutions vont aussi avoir besoin de ces éléments.

Un député UDC reste sceptique par rapport aux réponses de M. Hodel sur l'employeur : celui-ci aura le double de travail puisqu'il sera obligé de transmettre le certificat de salaire à l'AFC et à son employé. Finalement, l'AFC risque aussi d'avoir du travail à double si l'employeur transmet un certificat

comportant des erreurs – c'est déjà arrivé à une entreprise comme les TPG ; cela signifie alors que 3000 taxations vont être potentiellement fausses.

M. Hodel relève que cela ne change rien par rapport à la situation actuelle où déjà des employeurs se trompent. En fonction de l'avancement de la procédure, l'AFC corrigera des taxations, mais cela ne changera rien par rapport à la situation actuelle. En cas d'erreur, cela ne diminuera donc pas le travail de l'AFC et cela ne l'augmentera en tout cas pas. Pour les employeurs, il n'y aura pas non plus de double travail : l'immense majorité d'entre eux saisissent aujourd'hui déjà des données dans un logiciel pour pouvoir produire un certificat de salaire remis à l'employé. Avec le projet de loi, ces données seront transmises à Swissdec qui les répartit ensuite en fonction de la nature et des déductions. Les différentes administrations touchées par les éléments du certificat de salaire les reçoivent sous forme électronique. Pas de travail supplémentaire pour ces employeurs. Pour ceux qui n'utilisent pas l'informatique, l'employeur continuera à remplir ses certificats de salaire à la main et il les transmettra à l'AFC et à ses employés ; il est vrai qu'il devra envoyer un courrier supplémentaire.

M. Bopp revient à la question sur une éventuelle erreur commise par l'employeur dans des certificats de salaire. Actuellement, si un employeur ayant 3000 employés commet une petite erreur de calcul dans ses certificats de salaire, les 3000 employés enverront chacun un correctif à l'AFC en disant qu'il y a eu une erreur. Avec le projet de loi, il n'y a qu'une source d'entrée : l'employeur enverra le fichier corrigé à l'AFC et les 3000 cas seront traités par une seule entrée.

Le député UDC réagit aux propos de M. Hodel sur la dénonciation spontanée. Le projet de loi part du principe qu'on est tous fraudeurs. La personne qui veut vraiment frauder ne va-t-elle pas s'arranger avec son deuxième employeur pour qu'il la paie plutôt au noir ? On n'aura alors rien gagné.

M. Dal Busco estime que ce risque est relativement limité. Pour imaginer ce genre d'arrangement il faut que l'employeur, qui respecterait actuellement la loi, ait un intérêt à suivre son employé préférant tout d'un coup travailler au noir. Il n'y a pas de logique là derrière.

Le président pense qu'il pourrait y avoir une logique dans des cas limités. En tout cas, il n'y en a pas pour l'employeur qui a des employés et qui peut les déduire comme charges. Il a donc un intérêt à les déclarer. En revanche, pour les employeurs domestiques qui ne peuvent pas déduire de leurs impôts les frais de ménage et autres, il pourrait être relativement facile de s'arranger avec l'employé.

Un député MCG constate que ce projet de loi a une dimension technique et probablement aussi de rationalisation. Il a toutefois également une composante philosophico-politique. Ce projet de loi porte une logique de déresponsabilisation du contribuable. Cela paraît anodin, mais de projet en projet, on finira par ne plus vivre dans le même monde au bout de 10 ans. Il faut quand même définir un peu quelle est la place de chacun. Pour sa part, la responsabilité et la liberté doivent l'emporter sur trop d'Etat. Sur le plan purement technique, le certificat de salaire est d'un côté une déduction pour l'employeur et d'un autre côté un élément de revenu imposable pour l'employé. Par sa nature même, il est générateur d'un conflit d'intérêts potentiel. Il craint par conséquent que, lorsque le certificat de salaire sera transmis automatiquement par l'employeur, l'employé sera moins regardant et moins enclin à vérifier tout cela. Pour finir, cela ira peut-être à l'encontre des intérêts du contribuable.

M. Dal Busco pense que cette crainte est infondée. Il est d'accord qu'il y a une dimension philosophique, mais il n'y voit pas une altération de la position du contribuable dès lors qu'il y a l'obligation de transmettre ces éléments. C'est simplement le vecteur qui est différent.

Pour le député EAG, en termes philosophiques, il n'y a pas de souci à avoir sauf à entreprendre un démantèlement où l'on confierait également à l'employé la déclaration à la caisse AVS et toute une série d'autres démarches. Par rapport à la déclaration de l'administration concernant la possibilité d'un pré-remplissage des déclarations d'impôts, il y voit une simplification réelle pour le contribuable.

Le député EAG fait remarquer qu'un point l'a frappé dans les premiers échanges où le groupe MCG a eu des questions sur la rétroactivité de cette loi. M. Hodel a répondu qu'il y aurait une rétroactivité dans certains cas. Il y a une disposition légale qui proscriit la rétroactivité, c'est la loi sur les effets et l'application des lois disant, dans son article unique, que « la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif ».

M. Hodel confirme qu'il n'y aura pas de rétroactivité ; l'AFC ne va pas rendre responsable l'employeur de quoi que ce soit pour une rétroactivité. Toutefois, si l'AFC s'aperçoit qu'un contribuable n'a pas déclaré des revenus, elle va l'interroger pour savoir si ce revenu existait déjà lors des années précédentes. M. Hodel se référerait à cette rétroactivité qui consiste à remettre à flot une situation. Il prend le cas d'un contribuable qui n'aurait pas déclaré ses revenus pendant des années. L'AFC va lui demander pour les 9 dernières années s'il avait d'autres revenus tels que celui qui apparaît tout d'un coup. Le contribuable qui est dans ce cas devrait le faire savoir à l'AFC, avant l'entrée en vigueur de la loi, ce qui lui permettrait de faire une dénonciation spontanée

et de ne pas subir de peine pour se régulariser. Il ne devra que payer l'impôt par rapport aux revenus qu'il a touchés et qu'il n'avait pas déclarés. Ce n'est donc pas une rétroactivité qui tomberait sous le coup de la loi citée. S'il ne fait pas de dénonciation spontanée, cela pourrait être fait dans le cadre d'un rappel d'impôt. Toutefois, le citoyen commettrait une erreur s'il ne s'avancait pas ; le but premier de ce projet de loi n'est pas d'aller récupérer quoi que ce soit.

M. Hodel a entendu que cela revenait à considérer tout le monde comme des fraudeurs potentiels. Ce n'est pas le cas. Il y en a, mais ce n'est de loin pas la majorité. Des contribuables se trompent très clairement. Quand M. Hodel informe que l'AFC reprend environ 400 millions de francs d'assiette, c'est lié à des erreurs de remplissage. Avec le projet de loi, ces erreurs n'existeraient plus et l'AFC n'aurait plus besoin d'aller vérifier si elles existent ou non. Il fait remarquer que, au niveau de l'administration, il subit une pression voulue par le gouvernement et par le parlement au sujet du nombre de personnes allouées à l'AFC. Pour cela, il faut aussi laisser l'AFC trouver des solutions pour alléger le travail du fonctionnaire et ce projet de loi propose précisément un allègement.

Le président, à titre personnel, est opposé à ce projet pour les raisons philosophiques évoquées par un député MCG. Maintenant, au-delà de cette question, il y a deux éléments surprenants. S'agissant de la question de la rétroactivité, on n'est effectivement pas dans une rétroactivité proprement dite et, juridiquement, la loi ne s'oppose probablement pas à cette forme de rétroactivité. Il n'empêche que c'est problématique de manière générale de mettre en œuvre des choses qui ont des effets rétroactifs. Au plan fédéral, lors de discussions sur l'éventuelle levée du secret bancaire, il est discuté, en parallèle, d'une amnistie spécifique pour assurer que les gens qui seraient touchés ne paient pas ce prix rétroactivement. De la même manière, le président est surpris qu'une amnistie spécifique n'ait pas été proposée en parallèle de ce projet de loi. Il semble difficile de partir du principe que les gens vont le faire spontanément. La plupart ne sauront pas qu'ils peuvent avoir recours à l'amnistie fédérale. Pour pouvoir aller de l'avant avec ce projet de loi, ce qui n'est toutefois pas son objectif, il devrait être assorti d'une forme d'amnistie. L'administration devrait peut-être proposer un complément à ce projet de loi tenant compte de ces éléments.

M. Hodel explique que les cantons qui ont voulu introduire une amnistie se sont fait rabrouer par le TF, ce qui a donné un fort coup de frein à toutes les volontés d'amnisties. Il n'y a donc pas de possibilité dans ce sens, hormis celle qui a cours sous forme de dénonciation spontanée.

M. Bopp estime que la discussion ne doit pas être focalisée sur les cas de soustraction en imaginant qu'il y aura des amendes. Ce n'est pas le but premier

du projet de loi, le but est une facilitation et l'accès à un nouvel outil qui profitera à tout le monde. Il n'y aura pas de corrections sur les années précédentes pour les cas bagatelle. Il n'y a pas de changement dans le fait qu'un élément non déclaré apparaissant au fisc implique une correction sur des années passées et cas échéant (si non-dénonciation spontanée) notification d'une amende, c'est une situation qui existe déjà aujourd'hui et il n'y aura pas de changement sur ce point.

Un député MCG souhaite connaître le nombre de taxations d'office.

M. Hodel indique qu'il y a entre 15 000 et 16 000 taxations d'office par année. Il faut savoir que, pour le contribuable qui ne remplit pas sa déclaration, la taxation d'office augmente d'année en année étant donné que l'AFC ne connaît pas son revenu. Vu la situation dans laquelle se retrouvent certaines personnes, il a donné l'ordre à l'AFC, pour les « cabossés de la vie » qui ne sont plus en mesure de remplir une déclaration d'impôts, de revenir dessus pour autant qu'il y ait un problème bien spécifique qui les ait conduits dans cette situation. Si le certificat de salaire est transmis par l'employeur, la situation est différente: la taxation d'office répondra exactement à l'importance du revenu. Pour exemple, il a été approché, un jour, par un citoyen. Le fisc lui demandait plus d'une année de salaire en impôts. En analysant son cas, M. Hodel a constaté que cette personne n'avait effectivement pas rempli sa déclaration d'impôts pendant trois ans en raison d'une dépression profonde. L'AFC est revenue sur cette situation et a fait les corrections nécessaires. Elle a ainsi eu droit à une nouvelle chance, mais s'il y avait eu des certificats de salaire transmis par l'employeur, elle ne se serait jamais retrouvée dans une situation avec des saisies sur son salaire.

Le député MCG rapporte que des personnes rédigeaient elles-mêmes leurs certificats de salaire, même s'il y en a de moins en moins vu la complexité pour calculer la part AVS, celle pour le 2<sup>e</sup> pilier, etc. Même les petits artisans ou commerçants passent souvent par des fiduciaires ou des experts qui disposent d'un logiciel pour effectuer ces calculs.

M. Hodel précise tout d'abord que le projet de loi concerne les salariés, mais pas les indépendants. Par ailleurs, les employeurs qui réalisent les certificats de salaire sans l'aide d'un logiciel sont vraiment des cas marginaux; rien ne changera pour eux.

Un député socialiste a une question par rapport au débat philosophique sur la liberté du contribuable. Le contribuable a-t-il une certaine liberté pour déclarer ce qu'il a envie de déclarer? Dix cantons pratiquent déjà la transmission obligatoire par l'employeur des certificats de salaire à l'autorité fiscale. Pour le canton de Berne, le responsable de l'administration fiscale dit

que rien ne ferait revenir en arrière le canton sur ce point. Compte tenu de l'expérience de M. Hodel ou de M. Dal Busco, y a-t-il des indices qui montreraient que l'employeur genevois est éventuellement moins compétent ou un peu en retard d'un point de vue informatique par rapport aux employeurs d'autres cantons ?

M. Hodel répond à la première question : l'employé n'a pas le choix. Il doit déclarer tous ses revenus. Cela étant, il peut se tromper ; le nombre de personnes qui se trompent est certainement supérieur au nombre de personnes qui fraudent réellement. En ce qui concerne les autres cantons, Bâle applique également ce système depuis peu de temps et il est très satisfait du système et de la fluidité de la transmission des informations ; cela s'est également passé sans difficulté avec les employeurs. Il ne faut pas oublier que, à Genève, il y a beaucoup d'employeurs, notamment parmi les plus importants, dont le siège n'est pas dans le canton. L'AFC doit ainsi vérifier quelle est la pratique de l'administration concernée. D'ailleurs, même pour les employeurs genevois, lorsqu'ils ont affaire aux administrations fiscales des autres cantons, ils doivent s'adapter à leurs exigences. Actuellement, il n'y a pas d'unité au niveau suisse, mais la tendance va clairement vers une augmentation du nombre de cantons pratiquant cette transmission des données par l'employeur. Cela va d'ailleurs de pair avec les facilités informatiques. Plus l'informatique est performante, plus cela ira dans cette tendance. Il comprend très bien cette philosophie considérant que l'Etat ne doit pas peser de tout son poids sur le contribuable. Toutefois, comme le contribuable a de toute façon l'obligation de transmettre les données à l'AFC, l'Etat ne pèse pas davantage sur lui, mais ici l'Etat lui offre une facilitation puisqu'il n'aurait plus besoin de transmettre ces éléments.

Le président ne croit pas que le débat philosophique est de savoir si l'Etat pèse plus ou moins sur le contribuable. Effectivement, tout le monde doit déclarer ses revenus et des contrôles sont effectués. La question réside dans le type d'approche donnée. Il comprend l'aspect de la facilitation des services qui est voulue. Pour lui, le débat philosophique n'est pas celui-ci. Il est de savoir si le contribuable apporte lui-même les éléments de sa déclaration à l'administration fiscale ou si on part du principe que ce sont d'autres qui le font à sa place, que cela soit sa banque ou son employeur. De ce point de vue, l'employé sera traité différemment de l'indépendant et il aurait au fond une forme de sentiment de dépendance vis-à-vis de son employeur qui lui ferait pour ainsi dire sa déclaration, tandis que l'indépendant continuerait à faire sa déclaration tout seul.

Le président estime également que, lorsqu'on veut faciliter le système, notamment en termes d'informatique, on finit par porter atteinte plus directement à la sphère privée des individus. Il est clair que l'information

permet beaucoup de choses qui simplifient la vie des gens. En même temps, à un moment donné, les gens ont l'impression de perdre le contrôle de leurs données, de leurs informations, etc. De ce point de vue, le fait de ne plus être à l'origine du dépôt de sa déclaration est philosophiquement problématique, même s'il comprend bien que l'information finit par arriver à l'administration fiscale par ailleurs.

M. Hodel considère qu'il y a un équilibre général à trouver. Concernant les indépendants, ils ont l'obligation de fournir leurs comptes à l'AFC. Ils ne le font pas par un système informatique ou à travers un fichier informatique, mais sous forme papier. C'est exactement la même chose. Quant à l'employé, il devra continuer à remplir sa déclaration. D'ailleurs, même si elle était pré-remplie par l'administration fiscale, il pourrait y apporter des modifications. Par contre, si telle est la volonté du Grand Conseil, elle ne sera pas pré-remplie. Il fait remarquer que les députés exigent quand même la rationalisation du travail de l'Etat et de l'AFC en particulier. L'AFC se trouve dans des situations presque invivables où beaucoup de cas passent sans autre. Avec ce projet de loi, un processus de rationalisation est ajouté, à propos duquel il faut effectivement mettre une perte d'autonomie dans la balance, mais cette perte d'autonomie n'en est pas vraiment une puisque de toute façon le contribuable doit transmettre les données à l'AFC. S'il ne le fait pas, il a un grand risque de se faire attraper et, le cas échéant, de subir une forte amende. On n'est pas dans l'hypercontrôle. Là, vraiment pas grand-chose n'est demandé hormis les éléments que l'AFC devrait de toute façon recevoir pour taxer correctement les contribuables. M. Hodel considère que la liste des avantages est vraiment importante. Les commissaires prendront leur décision, mais il y a une contradiction entre les demandes de rationalisation faites à l'administration et les moyens qui ne lui seraient pas donnés dans le cas où ce projet de loi venait à être refusé.

La députée Verte fait remarquer qu'il y a effectivement un nombre important de taxations d'office. Lorsqu'une personne décroche et ne remplit plus ses déclarations d'impôts, elle se retrouve taxée d'office par l'administration à un niveau souvent trop élevé. Elle entre alors dans un cercle vicieux judiciaire où l'Etat perd de l'argent et de l'énergie à devoir récupérer de l'argent. Pour le contribuable, cela a également une répercussion importante. Pour ces personnes, c'est un projet de loi qui est important et qui vise à améliorer leur situation.

Elle note que 10 cantons pratiquent déjà ce système. Elle ne croit pas qu'ils soient tombés du côté obscur de la force avec une économie planifiée. Il ne semble pas non plus que l'économie de ces cantons se soit effondrée. La députée Verte propose de garder un peu de raison dans le débat philosophique

que la commission mène. Elle traite d'un projet de loi que M<sup>e</sup> Sansonetti, qui n'est pas connu pour être très connoté à gauche, qualifie de projet de loi technique. Un député UDC peut certes contredire M<sup>e</sup> Sansonetti, mais il faut arrêter de demander un avis d'expert si c'est pour ensuite que la commission marche sur l'avis qu'il lui apporte. De plus, c'est un projet de loi qui peut rapporter 16 millions de francs sans augmentation d'impôts. Certains groupes refusent toute augmentation d'impôts, mais ce projet de loi permettrait une augmentation des recettes précisément sans augmenter d'un centime les impôts. C'est une occasion assez rêvée pour mettre tout le monde d'accord autour de la table sur un objet qui ne devrait pas poser de problème et qui ne pose pas de problème ailleurs.

Elle ne comprend pas pourquoi un psychodrame est créé sur un projet de loi technique. Il est vrai qu'il est sans cesse demandé à l'administration de rationaliser ses activités et de faire des efforts d'efficience ; la Cour des comptes vient également de rendre un rapport dans ce sens. La députée Verte ne comprend pas les résistances que suscite ce projet de loi. Quant à l'idée que cela serait une manière de lutter contre la fraude cachée, etc., il faut quand même reconnaître que les gros fraudeurs ne sont pas les employés. Elle demande quel employé va faire de grosses tricheries sur son salaire alors qu'il sait qu'il suffit à l'administration de s'adresser à son employeur pour avoir son certificat de salaire. La commission a devant elle un projet de loi qui ne mange pas de pain, qui ne va pas révolutionner la place financière genevoise, qui ne va pas faire périliciter l'industrie et qui rapporte même un peu d'argent. Maintenant, elle demande de passer au vote.

Un député UDC demande si le fait de diminuer le taux de majoration de la taxation d'office ne diminuerait pas les problèmes auxquels sont confrontées les personnes concernées.

M. Hodel explique que ce taux de majoration est appliqué au début, mais il ne sert à rien de le faire pendant 10 ans. Après quelques années de taxation d'office, il n'y a plus de majoration et une procédure de contrôle est ouverte. Il faut comprendre que certains contribuables sont contents d'être en taxation d'office puisqu'ils paient beaucoup moins d'impôts par ce biais que s'ils faisaient leur déclaration. Au bout de trois ans, une procédure beaucoup plus lourde et dont les conséquences sont plus fortes est ainsi ouverte.

Le président n'est pas sûr que cela se passe systématiquement de cette manière. Il a eu connaissance d'un cas d'une personne très âgée qui n'est pas forcément capable de faire une déclaration d'impôts complète et correcte. N'étant plus salariée, elle est dans une situation un peu différente, mais elle est taxée d'office année après année ; elle a constaté que la taxation augmentait d'année en année et elle était également amendée pour ne pas faire sa

déclaration alors que, visiblement, elle n'est simplement pas en état de la faire malgré le fait que des discussions ont eu lieu avec les taxateurs. Le président n'est pas sûr que la pratique soit systématiquement celle décrite par M. Hodel.

M. Hodel confirme que la pratique est celle qu'il a indiquée. Maintenant, dans le cas d'une personne retraitée dont on sait qu'elle a un premier pilier, un deuxième pilier, deux carnets d'épargne et qui ne remplit pas sa déclaration, elle sera taxée d'office, mais le but n'est pas de faire monter le montant de la taxation jusqu'à la stratosphère. Par contre, si l'AFC ne connaît rien de ses revenus, il faudrait que cette personne se manifeste, qu'elle aille trouver un mandataire ou une association ou qu'elle vienne à l'AFC pour obtenir de l'aide. M. Hodel explique que le principe de la taxation d'office est d'être le plus proche possible de la réalité. La taxation d'office est un problème qui se pose régulièrement vis-à-vis de jeunes de 18 ans qui omettent de remplir leur déclaration d'impôts. Il faut savoir que l'AFC va leur mettre 0 F de revenus et juste 100 F d'amende. Si cela se répète une deuxième année de suite, l'AFC va alors leur calculer un impôt, toujours avec une amende. Cette situation peut encore se poursuivre et on se retrouve alors avec des jeunes qui se mettent hors circuit et qui se retrouvent dans des difficultés financières insurmontables. Il ne cache pas que la taxation d'office est un véritable problème. Pour essayer d'y remédier, tous les jeunes reçoivent, lors de l'année de leurs 18 ans, une lettre pour leur dire que, s'ils travaillent, ils doivent songer à payer des acomptes provisionnels.

Un député MCG comprend bien qu'on vienne au secours des personnes taxées d'office, mais il y a aussi beaucoup de cas où les personnes taxées d'office s'en sortent mieux que si elles avaient rempli leur déclaration d'impôts. Ce n'est donc pas un argument en soi. Il fait remarquer au député socialiste qu'il a parlé d'une liberté accompagnée d'une responsabilité et d'une sanction.

Une députée socialiste trouve qu'il y aurait une certaine incohérence si le Grand Conseil ne votait pas ce projet de loi. Il y a moins d'un mois, la Commission des travaux a travaillé sur un projet de loi sur l'informatisation de l'administration fiscale dans le but d'avoir plus d'efficacité. Celui-ci a été accueilli positivement parce qu'il allait amener de l'efficacité et des économies de postes au niveau de l'AFC. Un mois après, dans le cadre de ce projet de loi, où il est démontré que, sans impôt nouveau, il serait possible de rationaliser l'AFC, une partie des députés changent leur fusil d'épaule. D'un côté, on applaudit quand il s'agit de faire des économies et, d'un autre côté, quand on applique effectivement des outils permettant ces économies, les mêmes partis sont très sceptiques. Nous devons soit engager du personnel pour

faire le travail, soit rationaliser, notamment en acceptant ce projet de loi qui, philosophiquement, ne va pas à l'encontre de la majorité des contribuables.

Le président demande si une évaluation a été faite de ce qu'impliquerait l'application de ce projet de loi en termes de rationalisation des coûts, voire de suppression de postes.

M. Hodel indique que les statistiques sur les déclarations de 2012 montrent que l'AFC a contrôlé 142 000 dossiers et qu'elle en a repris 17 000. Si ce projet de loi entrait en vigueur, l'AFC n'aurait plus besoin de les contrôler dans cette optique. Cela étant, il ne peut pas dire que cela conduira à supprimer des postes parce qu'il n'en a pas assez actuellement. Mais cela lui permettrait peut-être de ne pas trop élargir les mailles du filet. Il faut ainsi comprendre que l'AFC ne va pas, de loin pas, au franc près.

Un député MCG fait remarquer qu'il y a une hausse importante du coût de l'aide sociale qui plombe le budget. On ne peut pas laisser les gens mourir de faim dans la rue, mais même s'il ne s'agit pas de sommes considérables, on peut quand même essayer de freiner certains individus qui abusent. Certains revenus salariaux, s'ils sont transmis directement à l'AFC, permettront peut-être de se rendre compte que telle ou telle personne n'a pas droit à l'aide sociale.

M. Hodel n'a pas cité cette conséquence parce que cela ne concerne pas le département des finances. Cela étant, la direction générale de l'action sociale et plusieurs de ses services sont au bénéfice de l'article 12 LPFisc et ils peuvent venir voir les revenus des gens dans les bases de données de l'AFC pour octroyer ou non les prestations de l'action sociale. Ces bases de données servant aussi au calcul du RDU, tous les revenus seraient ainsi pris en compte.

Un député MCG présente un amendement pour que l'on ne sanctionne pas les travailleurs en cas d'erreur ou d'omission liées à la transmission automatique du certificat de salaire par l'employeur. En effet, la responsabilité vient alors de l'employeur. Le deuxième amendement propose d'ajouter dans les dispositions transitoires que le projet de loi n'a pas d'effet rétroactif. Cet amendement concerne l'employé et l'employeur.

M. Hodel confirme que l'AFC ne fera pas porter la responsabilité sur l'employé en cas de non-remise du certificat de salaire par l'employeur.

### **Art. 34, al. 1, lettre e**

*e) les employeurs, sur leurs prestations aux travailleurs au moyen de copies des certificats de salaire. **Les erreurs ou omissions des travailleurs ne sont pas sanctionnées.***

*Amendement - Disposition transitoire à ajouter :*

*Art. 84A*

*La mise en place de l'envoi du certificat directement à l'administration (loi 11803, art. 34, al. 1, lettre e) n'a pas d'effet rétroactif.*

**2. PL 11803 modifiant la loi de procédure fiscale (LPFisc) (D 3 17) (Transmission obligatoire par l'employeur des certificats de salaire à l'autorité fiscale)**

*Proposition d'amendements du MCG*

Un député MCG indique que le premier amendement propose qu'il n'y ait pas de sanction pour l'employé qui n'aurait pas envoyé son certificat de salaire à l'AFC. En effet, si le projet de loi était adopté, c'est son employeur qui serait tenu de l'envoyer à l'AFC. Cet amendement protégerait ainsi les contribuables distraits et les personnes qui, d'une manière ou d'une autre, n'auraient pas eux-mêmes envoyé ce document. Il pense notamment aux jeunes ou à des personnes qui peuvent avoir des problèmes.

Le deuxième amendement consiste à indiquer qu'il n'y a pas de rétroactivité. Il a été expliqué aux commissaires que l'administration fiscale ne réclamera rien s'il s'agit de petites sommes. Il pourrait toutefois y avoir des cas où l'administration pourrait faire des demandes rétroactives pour certains contribuables. Le député MCG estime qu'il ne sert à rien de faire ce type de recherche invasive et il semble préférable d'enlever une éventuelle rétroactivité. Comme l'avait dit le député EAG, le fait qu'il n'y ait pas de rétroactivité des lois est une disposition très ancienne de la législation genevoise.

M. Bopp souhaite apporter quelques remarques techniques sur les amendements du groupe MCG. Dans ce cadre, il va aborder la problématique des corrections pour les périodes fiscales déjà taxées et la problématique des corrections en cours de taxation.

Le 1<sup>er</sup> amendement modifiant l'art. 34, al. 1, lettre e LPFisc, dit que « pour chaque période fiscale, une attestation doit être remise au département par : e) les employeurs, sur leurs prestations aux travailleurs au moyen de copies des certificats de salaire. **Les erreurs ou omissions des travailleurs ne sont pas sanctionnées** ». Ainsi rédigée, cette disposition s'applique à tous les cas d'erreur ou d'omission, autant pour les taxations en cours de traitement que pour les taxations déjà entrées en force. Cet amendement vise à réglementer les sanctions en cas d'erreur ou d'omission de la part du contribuable salarié. Il faut toutefois savoir que l'utilisation du terme « sanction » renvoie au droit pénal fiscal. La réglementation du droit pénal fiscal est régie par le droit fédéral

harmonisé et, dans ce domaine, il n'y a pas de marge de manœuvre pour les cantons. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de le préciser dans un arrêt du 30 mars 2015. Il s'agit de l'ATF 141 I 78 (traduit en français dans la RDAF 2015 II 229). Cette affaire concernait le canton du Tessin qui avait modifié sa loi fiscale le 25 novembre 2013 en introduisant une amnistie fiscale en cas de rappel d'impôt. Cette modification législative a été contestée auprès du Tribunal fédéral. Celui-ci a considéré que le droit fédéral harmonisé contenait des normes permettant un rappel d'impôt simplifié pour les héritiers – puisque ce dernier est calculé sur les trois périodes fiscales précédant l'année de décès du contribuable – et une dénonciation spontanée non punissable aboutissant à un rappel d'impôt sur 10 ans sans fixation d'amende, lorsque cette dénonciation intervient pour la première fois. Dans ce cas de figure, le législateur tessinois avait complété le dispositif du droit fédéral harmonisé avec un régime transitoire permettant une réduction de 70 % du taux d'imposition. Le Tribunal fédéral a relevé que les normes du droit fédéral harmonisé dans ce domaine étaient exhaustives et que le canton du Tessin ne pouvait pas compléter le dispositif avec une réduction de 70 % du taux d'imposition en cas de rappel d'impôt. Ce faisant, le Tribunal fédéral a sanctionné une loi cantonale qui avait obtenu la légitimité du parlement cantonal.

A Genève, le droit de procédure fiscale régleme les sanctions en matière fiscale. Il faut se référer à la troisième partie de la loi de procédure fiscale<sup>2</sup> sur les dispositions pénales. Aujourd'hui, le droit pénal fiscal genevois est conforme au droit fédéral harmonisé. L'amendement proposé par le groupe MCG est ainsi problématique parce qu'il déroge au droit pénal fiscal selon le droit fédéral harmonisé en introduisant une amnistie générale dans les cas où il y aurait une erreur ou une omission des travailleurs en relation avec leur certificat de salaire. D'autre part, M. Bopp fait remarquer que cet amendement présente un problème rédactionnel. Une amnistie de ce type devrait être placée dans la troisième partie de la LPFisc traitant du droit pénal fiscal et non pas dans la deuxième partie traitant de la procédure.

Au départ, le PL 11803, tel que déposé par le Conseil d'Etat, est un projet purement technique visant une simplification de la manutention liée au dépôt de la déclaration d'impôts et de ses annexes par un contribuable salarié. Le certificat de salaire serait alors remis directement par l'employeur à l'autorité fiscale dans l'intérêt du salarié, de son employeur et de l'AFC. Pour le reste, le projet de loi initial ne prévoit aucun changement dans le domaine du droit pénal fiscal. M. Hodel, directeur de l'administration fiscale cantonale, a

---

<sup>2</sup> Loi de procédure fiscale (LPFisc), du 4 octobre 2001 (rs/GE D 3 17).

expliqué le fonctionnement actuel du droit pénal fiscal, celui-ci demeurant inchangé avec le PL 11803. Le droit pénal fiscal actuel prévoit ainsi que, au stade de l'établissement du bordereau de taxation, si l'administration constate que la déclaration fiscale est incomplète (le contribuable salarié a peut-être oublié d'inclure son certificat de salaire), elle va la corriger au stade de la taxation. Dans un tel cas, il n'y aura pas de sanction parce que, du moment où il s'agit d'une simple négligence de la part du contribuable, la correction peut être faite en taxation sans sanction pour le contribuable. Dans une situation où la taxation a déjà été faite et où le bordereau est entré en force, si l'AFC se rend compte que la déclaration était incomplète, elle va la corriger et une procédure de rappel d'impôt sera ouverte. Dans un tel cas, elle mettra une amende, même en cas de négligence. Cela étant, en cas de simple négligence, l'amende est réduite à un tiers de l'impôt soustrait. Ce qui est important, c'est que l'administration ne ferait pas de rappel d'impôt pour les cas bagatelle et n'ouvrirait donc pas la procédure de rappel d'impôt. Ce faisant, sans rappel d'impôt, il n'y aura pas d'amende pour les cas bagatelle. M. Bopp souligne que ces explications vont dans le sens de ce que dit le député MCG dans sa proposition d'amendement. Avec ces explications, cela suffit pour arriver au résultat souhaité par le groupe MCG. En revanche, l'amendement tel que rédigé va au-delà puisqu'il introduirait une amnistie fiscale qui serait contraire au droit fédéral harmonisé.

Avec ces précisions, la commission peut envisager le projet de loi sereinement. Il n'y a pas de souci à se faire du côté des sanctions pénales. Compte tenu de ce qui précède, le DF s'oppose donc à cet amendement du groupe MCG qui va au-delà de l'intention de son auteur.

Le 2<sup>e</sup> amendement crée un nouvel article 84 A LPFisc prévoyant que « La mise en place de l'envoi du certificat de salaire directement à l'administration (loi 11803, art. 34, al. 1, lettre e) n'a pas d'effet rétroactif ». Il vise à réglementer l'application dans le temps de l'art. 34, al. 1, lettre e, en disant que cette disposition n'a pas d'effet rétroactif. Cela veut dire que l'obligation faite à l'employeur de remettre une copie du certificat de salaire à l'autorité fiscale ne sera obligatoire qu'au moment où la loi sera entrée en vigueur et que l'employeur n'aura donc pas d'obligation de remettre le certificat de salaire à l'autorité fiscale avant que cette loi soit adoptée.

M. Bopp indique que le principe de la non-rétroactivité des lois est un principe fondamental du droit prévu par la Constitution fédérale, notamment ses articles 5, alinéa 3, et 9. Dans le canton de Genève, il y a la loi sur les effets et l'application des lois du 5 mars 1803<sup>3</sup>. Son article unique dit que « la loi ne

---

<sup>3</sup> Loi sur les effets et l'application des lois (LEAL), du 5 mars 1803 (rs/GE A 2 10).

dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif ». Le PL 11803, dans sa teneur initiale, est tout à fait compatible avec le principe de la non-rétroactivité des lois. En effet, cela ne sera qu'à partir de son entrée en vigueur qu'il y aura une obligation pour l'employeur de transmettre directement les certificats de salaire à l'autorité fiscale. Cette obligation ne déploiera pas ses effets dans le passé. La loi 11803 n'aura ainsi aucun effet rétroactif.

Si l'amendement du groupe MCG vise à ce que la loi 11803 s'applique de la manière qui vient d'être décrite, il n'y a pas lieu d'introduire l'article 84A dans la LPFisc. Si l'amendement vise à dire autre chose, il conviendrait de le dire autrement. En résumé, le DF s'oppose également à cet amendement.

Un député PDC aimerait une précision sur les peines encourues en cas d'omission de déclaration après taxation. M. Bopp a dit que la peine est d'un tiers de la somme soustraite. Il comprend que, en plus de la peine, l'impôt reste dû.

M. Bopp confirme la remarque du député PDC. En cas de négligence, si la taxation a déjà été faite, l'administration rattrape et elle fixe la peine. S'il s'agit d'une négligence simple, la peine sera d'un tiers du montant de l'impôt élué.

Un député MCG signale que la non-rétroactivité est un élément important pour son groupe par rapport à cette politique d'envoi du certificat de salaire. Pour lui, ce qu'a dit M. Hodel est inquiétant : l'administration pourrait demander des sommes conséquentes à un contribuable sur les 10 dernières années. Le groupe MCG ne veut pas que ce nouveau concept conduise à sanctionner des contribuables. M. Hodel peut, certes, faire des déclarations, mais la direction de l'AFC peut aussi changer. Les déclarations ne sont donc pas suffisantes, il faudrait au minimum avoir un élément réglementaire qui assure ces deux éléments – la non-rétroactivité et le fait d'avoir des garanties au niveau des sanctions pour les salariés. Le député MCG demande s'il y a des sanctions prévues envers l'employeur en cas de défaut de transmission du certificat de salaire ou d'erreurs dans le certificat de salaire.

Le groupe MCG estime que, dans un système fonctionnant sur la base d'un automatisme, il n'y a pas la nécessité d'avoir de sanctions pour l'employé puisque la transmission ne dépend alors plus de lui. Le député MCG n'est pas sûr que cela soit pertinent de faire cette analogie avec une amnistie puisqu'on peut voir le problème de manière différente. Ce qui l'intéresse c'est plutôt la volonté de ce qui va être réalisé, c'est-à-dire avoir un système qui soit efficace et indolore. C'est la ligne du groupe MCG.

M. Bopp comprend les intentions du groupe MCG. Actuellement, le droit pénal fiscal en vigueur – cela ne dépend donc pas de la pratique de

l'administration – prévoit que, dans le cadre d'une taxation en cours, si le contribuable a oublié quelque chose et que c'est une négligence, il n'y a pas d'amende. Maintenant, lorsque la taxation est entrée en force, le droit pénal fédéral dit qu'il faut une amende et qu'elle peut être réduite à un tiers. Le canton ne peut pas toucher à ce droit fédéral et, s'il y touche, cela revient à faire une amnistie. La marge de manœuvre dont dispose l'administration concerne les cas bagatelle. Cela signifie que, dans le cas où le montant d'impôts à encaisser ne dépasse pas une certaine somme, l'AFC n'ouvrira pas le dossier.

M. Bopp répond à la question des sanctions vis-à-vis des employeurs. Il y aurait alors seulement la violation des obligations de procédures, mais la sanction n'est possible qu'après une sommation. C'est seulement après plusieurs courriers, dont un courrier recommandé, que l'administration pourra mettre une amende d'ordre à l'employeur parce qu'il n'a pas remis le certificat de salaire à l'autorité fiscale (si le PL 11803 est adopté). Demeurent réservés les cas où l'employeur et l'employé font une grosse tricherie de concert et il y aurait alors fraude fiscale. Ce type de cas est toutefois très rare. Pour avoir travaillé au contrôle fiscal, M. Bopp n'a vu qu'un tel cas en 10 ans.

Un député socialiste constate que, par rapport à la pratique actuelle, le 1<sup>er</sup> amendement du groupe MCG amènerait une vraie amnistie fiscale. En effet, la législation actuelle prévoit déjà de ne pas sanctionner les négligences. En revanche, l'amendement ouvrirait même la porte à des possibilités de fraude.

M. Bopp indique que cela serait un article difficile à appliquer et qui serait problématique sur plusieurs points.

Un député MCG note que le système fiscal genevois fonctionne sur le principe de la déclaration. Il se fonde sur une liberté, une responsabilité et des sanctions possibles. Quant au PL 11803, il ne s'agit pas d'un projet technique, mais il a une connotation éminemment politique puisqu'on irait avec lui vers plus d'Etat. Ce projet est inopportun. Même si on considérait qu'il est raisonnable, le droit public oblige au respect du principe de subsidiarité consistant à savoir s'il y a un autre moyen d'atteindre le même résultat de manière moins intrusive. Comme cela a été dit, le certificat de salaire est un élément du revenu imposable pour l'employé, mais c'est en même temps un élément de déduction fiscale pour l'employeur. On peut dès lors avoir une suspicion que tous les employés ne transmettent pas leurs certificats de salaire. En revanche, on ne saurait avoir aucune suspicion sur le fait que tous les employeurs le transmettent puisque c'est un élément de déduction fiscale. En application du principe de la subsidiarité administrative, le député aimerait savoir si, en regard des éléments en possession de l'administration, des recouplements ne sont pas possibles pour obtenir le même résultat, c'est-à-dire

de mettre la main sur l'indélicat. Quelles démarches seraient nécessaires, par voie de circulaire ou interne, pour arriver à ce résultat ? Il faut peut-être bricoler un peu l'informatique, mais si le résultat est le même, c'est une bonne raison pour mettre de côté un projet de loi qui est intrusif dans un système qui est fondé sur la confiance.

M. Bopp comprend qu'il s'agit de savoir si l'administration peut faire des recherches en interne pour recouper les données de l'employeur avec celles de l'employé pour vérifier si l'employé a bien tout déclaré.

Le député MCG répond que ce n'est pas tout à fait cela. Il prend le cas d'un contribuable travaillant pour deux entreprises, dont l'administration recevrait deux déductions concernant cette personne, mais un seul certificat de salaire. Il imagine qu'en faisant des recoupements, peut-être en investissant quelques millions de francs pour avoir les logiciels adéquats, cela permettra d'arriver au même résultat sans qu'il y ait besoin de ce projet de loi qui va trop loin dans la mesure où quelque chose de moins intrusif est possible.

M. Bopp note qu'il s'agit de la possibilité de faire des recoupements entre les données dont dispose l'administration concernant l'employeur et concernant l'employé. Actuellement, ce recoupement est possible, mais il doit être fait manuellement. L'AFC doit écrire à l'employeur pour lui demander la liste de tous ses employés et le détail du poste charges salariales. Il s'agit de l'art. 34, al. 4 LPFisc : « Toutes les personnes physiques et morales qui occupent des salariés sont tenues de déclarer, lorsque la demande leur en est faite, les noms et adresses des personnes qu'elles emploient, ainsi que le montant des salaires et autres prestations versées à ces personnes. » La remarque du député MCG s'inscrit tout à fait dans le droit actuel. Si cette possibilité existe, il faut préciser que c'est une procédure très lourde, qui demande beaucoup de manutention et du personnel. L'AFC ne la met donc pas en œuvre automatiquement pour tous les employeurs. C'est pour cette raison que le PL 11803 change le système puisque le contrôle est facilité et peut alors se faire automatiquement par le biais de l'informatique.

Le député MCG estime qu'une circulaire suffirait pour résoudre le problème. Il faudrait qu'elle requière les employeurs de joindre à leur déclaration une liste de leurs employés. La saisie est peut-être un peu compliquée lors de la première année, mais « ça roule » ensuite. Il est vrai qu'il y aura une lourdeur administrative additionnelle au départ de ce processus, mais qui ne pèserait ensuite pas si lourd. Il met dans la balance, d'un côté le fait de ne pas aller vers trop d'Etat et, d'un autre côté, ce que certains estiment être une facilité avec la transmission automatique des certificats de salaire par l'employeur. Si une mesure moins intrusive est possible, c'est elle qu'il faudrait mettre sur pied.

M. Bopp fait remarquer que, s'il était possible de faire une circulaire, l'AFC l'aurait faite depuis longtemps, mais son activité est régie par le principe de la légalité et elle ne peut pas faire une simple circulaire. Il faut qu'il y ait une loi. Quant à la faisabilité de l'amélioration du contrôle qui est actuellement manuel, c'est peut-être possible, mais, même sans avoir fait de recherches précises, on sent quand même que cela serait plus compliqué et plus cher que le PL 11803.

La députée Verte remercie M. Bopp pour ses explications. Concernant les amendements, elle rappelle que ce projet de loi présenté comme technique a également été considéré comme tel par M<sup>e</sup> Sansonetti. Maintenant, le groupe MCG semble partir de l'idée que les gens tendent à essayer de ne pas déclarer leurs revenus, or ce projet de loi ne vise pas à appréhender les indélégats. Il vise à une simplification des démarches administratives et à permettre davantage d'efficacité et d'efficience pour l'administration fiscale.

Elle comprend les interrogations du député MCG ayant expliqué les amendements disant qu'il faut éviter que des contribuables s'étant trompés soient sanctionnés. La commission a toutefois entendu que les cas bagatelle ne seront pas sanctionnés. Sur ce point, l'amendement devient inutile vu les assurances données à la commission par le Conseil d'Etat et vu la loi fédérale. Par ailleurs, il ne faut pas considérer ce projet de loi comme visant à appréhender des comportements délictueux ou des comportements de personnes oublieuses. C'est vraiment un projet de loi visant à faciliter le travail de l'administration. C'est dans cette optique qu'il a été conçu.

La députée Verte fait remarquer que ce projet de loi va également aider grandement les contribuables taxés d'office. C'est quand même un argument fort en faveur de personnes qui actuellement souffrent. Quant à l'idée de faire une directive permettant plus de contrôles transversaux, on voit, déjà dans sa formulation, que cela représenterait un énorme travail pour l'administration. On n'irait ainsi pas vers davantage d'efficience, mais vers davantage de lourdeur, ce qui n'est pas le but à viser absolument pour l'administration genevoise. Il faut plutôt se soucier que l'argent soit bien dépensé et utilisé de manière efficace plutôt que de créer une machine qui tournerait avec beaucoup plus de difficulté et qui engendrerait davantage de coûts. En revanche, le PL 11803 propose un système technique déjà appliqué dans de nombreux cantons et dont la mise en œuvre est envisagée par d'autres, elle ne comprend pas qu'il y ait encore des résistances à ce sujet. Les craintes exprimées ont reçu une réponse de l'administration. Premièrement, la non-rétroactivité est un principe connu de tous. Deuxièmement, les cas bagatelle ne seront pas concernés. Il n'y a pas une volonté de poursuivre à tout prix des gens qui auraient oublié d'envoyer un certificat de salaire. La commission peut vraiment

voter ce projet de loi sans ces amendements en ayant l'assurance que les choses se passeront mieux qu'actuellement.

Une députée socialiste demande s'il est prévu, en cas d'adoption du projet de loi, qu'un courrier soit envoyé aux employeurs du canton pour les aviser.

Elle comprend le souci de ne pas mettre des contribuables dans l'embarras ou de vouloir atténuer l'arrivée de ce projet de loi, mais elle trouve que c'est une suite de l'évolution technique de l'administration, mais également des employeurs. Il y a 10 ans, la systématique des certificats de salaires inclus dans la comptabilité pour près de 98 % des employeurs n'existait pas, tous n'ayant alors pas les logiciels nécessaires. Aujourd'hui, les logiciels de comptabilité permettent de tirer automatiquement les certificats de salaire à la fin de l'année et ce n'est plus vraiment une charge supplémentaire de procéder deux fois à l'impression du certificat de salaire ou de le transmettre à l'AFC par voie électronique. Pour les contribuables, on voit que pas mal de gens seront pris en compte dans les cas bagatelle s'ils ont oublié un certificat de salaire par exemple pour une mission temporaire. Concernant la situation des gens subissant une taxation d'office, à laquelle le projet de loi apporterait aussi une réponse, il faut noter que l'AFC fait quand même preuve d'une certaine souplesse. Le plus difficile pour ces personnes est plutôt d'avoir à nouveau un revenu pour faire un plan de désendettement. Le problème ne se situe pas tellement au niveau de la relation avec l'AFC. Il ne faut pas mettre tous les maux du monde en termes de fiscalités sur ce projet de loi qui est un simple accusé de réception de l'évolution technique qu'il y a, non seulement au niveau fiscal, mais aussi du côté de la comptabilité des entreprises.

M. Bopp rappelle que ce projet de loi a été déposé au début 2016 pour qu'il puisse être voté au 1<sup>er</sup> semestre 2016 et, le cas échéant, entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ces 6 mois d'intervalle auraient permis à l'administration d'entreprendre des démarches avec les employeurs, notamment avec les syndicats patronaux, pour mettre en place cette transmission automatique. Il est donc certain qu'il y aura une information vis-à-vis des employeurs, mais l'AFC informera certainement aussi les employés de ce progrès.

Un député EAG demande si les employeurs hors du canton sont tenus de donner cette attestation de salaire dans le cas où l'un de leurs employés habite dans le canton de Genève. Par ailleurs, sur le fond, il a l'impression que le DF a répondu aux objections du MCG. Si la loi est adoptée, elle entrerait en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et les employeurs n'auront aucun certificat de salaire antérieur à fournir. Quant aux omissions de peu d'importance, elles ne seront pas sanctionnées. Quelqu'un qui oublie de déclarer une petite chose, cela peut arriver, mais quelqu'un qui oublie le travail à mi-temps qu'il a fait ailleurs, cela s'appelle quand même un peu une tentative de fraude et cela

devrait être sanctionné. Cela étant, il ne comprend pas la logique d'un des députés MCG qui dit d'une part qu'il faut moins d'Etat et d'un autre côté qui propose une usine à gaz administrative pour essayer de confronter les déclarations des employés avec celles des employeurs à l'aide d'un système de recherche, voire de flicage. Selon le député EAG, la formule proposée est assez logique et compréhensible par tous. D'ailleurs, cela paraît rassurant que l'ensemble des revenus réellement perçus par les salariés soient transmis immédiatement.

Le député EAG constate que l'art. 34, al. 4 LPFisc permet déjà à l'AFC de demander aux employeurs la liste des salaires versés. On pourrait imaginer que, chaque année, l'administration fiscale écrive à tous les employeurs en leur demandant de fournir toutes les fiches de salaire. Cela reviendrait peut-être au même, mais cela serait mille fois plus lourd.

M. Bopp répond à la question de savoir si le champ d'application de la loi porterait également sur les employeurs hors du canton de Genève. Il confirme que cette loi s'appliquerait à tous les employeurs. Au sein de la Suisse, il existe une solution assez pratique puisque Swissdec offre une plate-forme d'information ouverte à tous les cantons. C'est d'ailleurs même possible de l'utiliser depuis l'étranger. En ce qui concerne la remarque sur le fait qu'il ne soit pas normal qu'un contribuable tentant de ne pas déclarer un revenu ne soit pas sanctionné, M. Bopp explique que, en droit pénal, il n'est pas possible de faire une tentative par négligence mais seulement une tentative intentionnelle. Il faut vraiment que vous ayez l'intention de faire quelque chose. Autrement dit, il n'y a pas de tentative par négligence de triche avec les impôts. Dans tous les cas où la taxation est en train d'être effectuée, si un revenu n'a pas été déclaré, suivant les circonstances et principalement dans les cas de négligence, l'administration doit rattraper le revenu non déclaré sans mettre de sanction. Quant au fait de savoir si l'administration est en droit de demander manuellement à tous les employeurs du canton la liste des salariés avec le montant des salaires versés, elle pourrait théoriquement faire usage de cette disposition, mais avec les ressources dont elle dispose, elle ne pourrait pas traiter toutes ces informations.

Un député MCG va présenter un amendement pour faciliter la tâche de l'administration. Quand bien même elle n'en a pas les moyens aujourd'hui, cela sera rentabilisé au moyen des recettes supplémentaires qui pourront rentrer. Il lit son amendement : « l'administration fiscale est autorisée à réclamer à l'employeur une liste des employés qu'il a embauchés pendant l'exercice fiscal en cours ». Il reste encore à savoir s'il faudrait y inclure la mention des salaires. Quant au reste du projet de loi, il serait supprimé par cet amendement. Cette solution donnerait à l'administration tous les instruments

nécessaires pour essayer de capter ce qui n'a pas été déclaré, sans aller dans une direction qui est déplaisante sur le plan idéologique. Il serait d'ailleurs bien d'entendre le conseiller d'Etat sur cet amendement.

Un autre député MCG retire le 2<sup>e</sup> amendement présenté qui concerne la rétroactivité, parce que la loi en vigueur apparaît comme étant suffisante et qu'elle ne s'applique d'ailleurs pas seulement aux cas bagatelle, mais à l'ensemble des cas.

Un député PLR revient sur la question intéressante du député EAG concernant l'employeur se trouvant dans un autre canton qui serait obligé de remettre ces éléments à l'AFC genevoise. Pour s'être occupé de fiches de salaire d'une entreprise genevoise, notamment pour des employés qui pouvaient habiter dans d'autres cantons, il peut dire que, même dans le cas d'un employé qui habitait dans le canton de Berne, où est appliqué le système de transmission automatique du certificat de salaire par l'employeur, l'entreprise n'a pas dû remettre une quelconque information sur le salaire ou sur le certificat de salaire aux autorités fiscales bernoises. Si cela ne se fait pas dans ce sens, il n'est pas sûr que cela se fasse dans l'autre sens. C'est quand même une loi cantonale et il ne voit pas en quoi l'employeur vaudois y serait automatiquement soumis. Il a compris la réponse par rapport à Swissdec, qui est un instrument qui facilite cette transmission d'informations, mais il se demande si M. Bopp est sûr de sa réponse.

M. Bopp signale que l'exposé des motifs du PL 11803 traite, en page 6, du champ d'application de la loi. Il y est expliqué que cela s'applique dès le moment où l'on a un salarié qui se trouve sur le canton de Genève, peu importe où est localisé l'employeur. Cela étant, dans le cas d'un employeur installé à Singapour, l'administration n'ira pas se focaliser sur un tel cas et mettre toute son énergie pour que cet employeur transmette électroniquement le certificat de salaire. La loi a une formulation, mais, dans son application, elle va déployer ses effets surtout à Genève, voire en Suisse.

Le président note qu'il reste 2 amendements soumis à la commission. Il lit le dernier amendement proposé : « L'AFC peut réclamer à l'employeur une liste des travailleurs et/ou mandataires employés par lui au cours de l'exercice fiscal. Le détail des rémunérations peut également être exigé ». Il faut préciser que cet amendement remplacerait l'ensemble du projet de loi.

Le député MCG indique que, grâce à cet amendement, l'administration pourra recueillir ces informations et disposera d'une base légale pour faire une circulaire. Il faut également signaler qu'il s'agirait d'une possibilité pour l'administration et non d'une obligation. Il explique que la différence par rapport au projet de loi est que son amendement ne dérogerait pas au système

de la déclaration ; il couvre des informations que l'AFC détient déjà, tandis que l'employé reste libre de fournir ce qu'il veut fournir. Philosophiquement, c'est complètement différent. On ne va pas vers plus d'Etat. C'est simplement que l'Etat détient peut-être plus d'informations. C'est tout. On lui facilite la tâche pour ce qui est également le souhait, peut-être inavoué, de ce projet de loi. En effet, ce projet de loi n'est pas simplement de la rationalisation administrative. Avec celui-ci, on déplace la barre vers un peu plus d'Etat et, dans 10 ans, on ne reconnaîtra même plus la société dans laquelle on vit à ce niveau-là si on continue à accepter ce genre de projets de lois l'un après l'autre.

M. Bopp a une question sur cet amendement. Il aimerait comprendre quelle est la différence entre celui-ci et l'art. 34, al. 4 LPFisc disant : « Toutes les personnes physiques et morales qui occupent des salariés sont tenues de déclarer, lorsque la demande leur en est faite, les noms et adresses des personnes qu'elles emploient, ainsi que le montant des salaires et autres prestations versées à ces personnes ».

Le député MCG est heureux d'entendre qu'il n'y a aucune différence. Dès lors, il ne comprend pas pourquoi ce projet de loi existe.

Une députée socialiste signale que cette distinction lui fait penser à un mécanisme existant au Québec. Là-bas, ce que le contribuable met dans sa déclaration d'impôts aura des conséquences sur les aides sociales, mais les contrôles sont les mêmes de part et d'autre.

Le député MCG renonce à demander l'audition de M. Dal Busco et il retire son amendement.

### **Vote en premier débat**

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 11803.

#### **L'entrée en matière du PL 11803 est acceptée par :**

Pour :	8 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 MCG)
Contre :	6 (4 PLR, 2 UDC)
Abstention :	1 (1 MCG)

### **Vote en deuxième débat**

Le président met aux voix le titre et le préambule.

***Pas d'opposition, le titre et le préambule sont adoptés.***

Le président met aux voix l'article 1 « Modifications ».

***Pas d'opposition, l'article 1 est adopté.***

Une députée Verte ne comprend pas le maintien de l'amendement, car il est contraire au droit fédéral.

Un député MCG conteste l'interprétation qui est faite par l'administration.

Le président met aux voix l'amendement du député MGC modifiant ainsi l'art. 34, al. 1, let. e :

« e) les employeurs, sur leurs prestations aux travailleurs au moyen de copies des certificats de salaire. *Les erreurs ou omissions des travailleurs ne sont pas sanctionnées.* »

**Cet amendement est refusé par :**

Pour :	3 (1 EAG, 2 MCG)
Contre :	6 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 MCG)
Abstentions :	6 (4 PLR, 2 UDC)

Le président met aux voix l'art. 34, al. 1, lettre e (nouvelle), al. 2 (nouvelle teneur) et al. 4 (abrogé)

**L'art. 34, al. 1, lettre e (nouvelle), al. 2 (nouvelle teneur) et al. 4 (abrogé) est refusé par :**

Pour :	6 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC)
Contre :	7 (4 PLR, 2 UDC, 1 MCG)
Abstentions :	2 (2 MCG)

Le président met aux voix l'article 2 « entrée en vigueur ».

***Pas d'opposition, l'article 2 est adopté.***

**Vote en troisième débat**

Un député UDC fait remarquer qu'il faut soit qu'un commissaire propose un amendement en troisième débat, soit mettre aux voix le projet de loi dans son ensemble tel qu'amendé.

Le député PDC considère que, dans le cas d'un projet de loi comportant un article unique, si un amendement est refusé, il n'est pas nécessaire de faire voter l'article du projet de loi initial.

Une députée socialiste propose l'amendement consistant à réintroduire l'art. 34, al. 1, lettre e (nouvelle), al. 2 (nouvelle teneur) et al. 4 (abrogé).

Le président met aux voix l'amendement de la députée socialiste modifiant ainsi l'art. 34, al. 1, let. e :

*<sup>1</sup> Pour chaque période fiscale, une attestation doit être remise au département par :*

*e) les employeurs, sur leurs prestations aux travailleurs au moyen de copies des certificats de salaire.*

*<sup>2</sup> Un double de l'attestation doit être adressé au contribuable pour les lettres a à d de l'alinéa 1.*

*<sup>4</sup> (abrogé)*

**Cet amendement est accepté par :**

Pour : 8 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 MCG)

Contre : 7 (4 PLR, 2 UDC, 1 MCG)

Abstention : –

Le président met aux voix le PL 11803 dans son ensemble tel qu'amendé.

**Le PL 11803 dans son ensemble est adopté par :**

Pour : 8 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 MCG)

Contre : 7 (4 PLR, 2 UDC, 1 MCG)

Abstention : –

## **Projet de loi (11803)**

**modifiant la loi de procédure fiscale (LPFisc) (D 3 17) (Transmission obligatoire par l'employeur des certificats de salaire à l'autorité fiscale)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

### **Art. 1      Modifications**

La loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001, est modifiée comme suit :

#### **Art. 34, al. 1, lettre e (nouvelle), al. 2 (nouvelle teneur) et al. 4 (abrogé)**

<sup>1</sup> Pour chaque période fiscale, une attestation doit être remise au département par :

- e) les employeurs, sur leurs prestations aux travailleurs au moyen de copies des certificats de salaire.

<sup>2</sup> Un double de l'attestation doit être adressé au contribuable pour les lettres a à d de l'alinéa 1.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Date de dépôt : 5 septembre 2016

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### Rapport de M. Yvan Zweifel

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le présent projet de loi a pour but la transmission obligatoire des certificats de salaire à l'administration fiscale cantonale par les employeurs des contribuables genevois. Ce projet aurait, selon le Conseil d'Etat, de multiples avantages :

- cela facilite le travail de l'administration ;
- cela facilite le travail du contribuable et de l'employeur ;
- cela limite les risques d'erreurs ou les omissions (notamment pour les personnes qui ont plusieurs emplois).

Concernant les aspects financiers, le Conseil d'Etat estime que le projet de loi permettrait des gains d'environ 16 millions de francs, ce montant n'étant toutefois pas vérifiable ni même expliqué.

La Commission fiscale comprend le souci de l'administration de rationaliser les processus et soutient les voies de simplification pour les administrés, en l'occurrence les contribuables.

Cependant, sous couvert de vouloir simplifier les tâches des contribuables et des entreprises en matière de déclaration fiscale, le Conseil d'Etat ne propose en réalité qu'une mesure de contrôle supplémentaire qui consiste fondamentalement à déresponsabiliser le contribuable et à transférer cette responsabilité, et les coûts induits, aux employeurs, ce qui n'est ni correct ni souhaitable.

En effet, l'administration a elle-même expliqué que, quelle que soit la voie de réception des certificats de salaire (via le contribuable, via l'employeur ou via un fiduciaire), elle sera contrainte à un contrôle de ceux-ci. Ainsi, son travail ne sera en aucune façon déchargé. Les employeurs verront de leur côté une responsabilité supplémentaire leur incomber et devront dès lors prévoir du travail et des contrôles supplémentaires qui engendreront *de facto* des coûts additionnels, ceci dans une conjoncture qui n'est déjà pas positive, ce qui nous a d'ailleurs été confirmé lors de l'audition de l'UAPG. Quant aux contribuables,

comme l'administration nous l'a expliqué, ils devront toujours remplir leur déclaration fiscale et devront toujours fournir leur certificat de salaire, ce qui implique un gain nul en matière de productivité pour eux. Et si l'on arrivait finalement à un pré-remplissage complet des déclarations fiscales, alors le contribuable perdrait de vue ses obligations fiscales en se trouvant complètement déresponsabilisé, ce qui ne semble pas être une bonne chose pour la minorité de la commission.

De plus, le droit supérieur, au travers des articles 42 et 43 LHID, précise clairement que le contribuable doit fournir les attestations nécessaires à sa déclaration à l'administration fiscale et non pas son employeur qui, lui, doit transmettre toute attestation utile, notamment tout certificat de salaire, à ses employés, mais pas à l'administration fiscale. Ce projet de loi comporte ainsi une grande incertitude en matière de conformité au droit supérieur.

Il faut d'ailleurs rappeler que la loi permet déjà actuellement à l'autorité fiscale (article 34 alinéa 4 LPFisc) de demander aux employeurs de la renseigner sur leurs employés. Cela découle toutefois d'une démarche active de l'autorité fiscale dans des cas spécifiques (non-réception des documents demandés) et cela n'a pas de caractère automatique, ce qui respecte donc les articles 42 et 43 LHID, contrairement au PL 11803.

Ce projet de loi apporte également un risque en matière d'égalité de traitement entre employeurs. En effet, un employeur genevois devra transmettre les certificats de salaire de tous ses employés contribuables à Genève, mais ce ne sera vraisemblablement pas le cas d'un employeur sis dans un autre canton qui ne connaît pas l'obligation de transmission automatique des certificats de salaire. Cela engendrera également une importante confusion dans les documents transmis et des coûts supplémentaires pour les entreprises qui devront distinguer leurs employés selon le canton dans lequel ils sont contribuables.

Enfin, au-delà des questions techniques et juridiques subsiste la question fondamentale du lien entre l'Etat et ses administrés. Souhaite-t-on voir perdurer un lien de confiance comme il existe depuis toujours dans notre pays ou veut-on aller vers un lien de méfiance comme il existe chez certains de nos voisins ? Et si aujourd'hui une transmission automatique du certificat de salaire de l'employeur à l'Etat devenait possible, quelle serait la suite ? La transmission automatique des relevés bancaires des institutions bancaires à l'Etat ? La transmission automatique des décomptes de régie ? La minorité de la commission a opté pour garder le lien qui prévaut aujourd'hui et qui a largement démontré sa viabilité, celui de la confiance, et vous enjoint, Mesdames et Messieurs les députés, à en faire de même en refusant l'entrée en matière de ce projet de loi.

**Extrait de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) :****Art. 42 Obligations du contribuable**

<sup>1</sup> Le contribuable doit faire tout ce qui est nécessaire pour assurer une taxation complète et exacte.

<sup>2</sup> Sur demande de l'autorité de taxation, il doit notamment fournir des renseignements oraux ou écrits, présenter ses livres comptables, les pièces justificatives et autres attestations ainsi que les pièces concernant ses relations d'affaires.

Les personnes physiques dont le revenu provient d'une activité lucrative indépendante et les personnes morales doivent joindre à leur déclaration:

- a. les comptes annuels signés (bilan, compte de résultats) concernant la période fiscale; ou
- b. en cas de tenue d'une comptabilité simplifiée en vertu de l'art. 957, al. 2, du code des obligations (CO) : un relevé des recettes et des dépenses, de l'état de la fortune ainsi que des prélèvements et apports privés concernant la période fiscale.

<sup>4</sup> Le mode de tenue et de conservation des documents visés à l'al. 3 est régi par les art. 957 à 958f CO.

**Art. 43 Attestations de tiers**

<sup>1</sup> Les tiers qui ont ou ont eu des relations contractuelles avec le contribuable doivent lui remettre les attestations portant sur l'ensemble de leurs relations contractuelles et sur leurs prétentions et prestations réciproques.

<sup>2</sup> Lorsque, malgré sommation, le contribuable ne produit pas les attestations requises, l'autorité fiscale peut l'exiger directement du tiers. Le secret professionnel protégé légalement est réservé.

*Date de dépôt : 6 septembre 2016*

## RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

### **Rapport de M. Christo Ivanov**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission fiscale s'est réunie les 2, 9 et 23 février ainsi que les 14 et 21 juin 2016 afin d'étudier le projet de loi 11803 pour la transmission obligatoire par l'employeur des certificats de salaire à l'autorité fiscale.

La problématique de ce projet de loi est la suivante : devons-nous passer à un système où les individus (les employés) sont contrôlés par avance par l'AFC ou part-on du principe que chacun fait sa déclaration d'impôts et est responsable de venir exposer à l'administration ses revenus, ses avoirs bancaires etc. ?

La compatibilité de la LHID, son art. 42 prévoit que c'est le contribuable qui doit donner les éléments à l'AFC.

Quant à l'art. 43 sur l'attestation de tiers, il dit : « les tiers qui ont ou ont eu des relations contractuelles avec le contribuable doivent lui remettre les attestations. »

A aucun moment, la LHID ne dit pas que le tiers fournit directement les informations à l'AFC.

On a l'impression qu'il n'y aurait plus l'effet de contrôle du contribuable alors que la LHID prévoit que c'est bien lui le responsable de ce qui est transmis à l'AFC.

L'employeur doit faire les certificats de salaire et autres documents pour l'employé ainsi que la déclaration d'impôts à la source. Cela représente donc un travail supplémentaire pour l'employeur.

En cas d'erreurs (de l'employeur), il faudra refaire tout le travail, donc deux fois.

Il s'agit d'un transfert de responsabilité de la relation entre le contribuable et l'Etat en y incluant l'entreprise.

La justification de ce projet de loi semble résider davantage dans la lutte contre la fraude fiscale, ce que le présent projet de loi spécifie explicitement.

Par conséquent, on peut comprendre l'intérêt pour l'Etat et ses finances de combattre la soustraction fiscale, mais on s'interroge sur le climat de suspicion que cette proposition engendre surtout à l'égard des contribuables qui sont considérés, a priori, comme des fraudeurs potentiels.

De plus, ce projet de loi revient donc à casser ce lien direct en déresponsabilisant clairement le contribuable et en reportant cette charge sur l'entreprise.

Ce projet de loi mentionne clairement qu'il s'agit de parvenir à un pré-remplissage automatique de la déclaration d'impôts. Dès lors, on peut se demander si l'on ne va pas vers une généralisation de l'imposition à la source, voire dans d'autres domaines, pour faire un parallèle, à une déclaration automatique des banques sur les avoirs bancaires de chacune et de chacun.

Le projet de loi prévoit « zéro papier »... pourquoi pas. Mais il prévoit aussi en revanche que cela serait au détriment des entreprises et que celles-ci soient transformées en agents du fisc qui traquent les fraudeurs potentiels.

Il y a donc une déresponsabilisation des contribuables qui ne sont pas capables de faire leurs déclarations d'impôts en demandant à un tiers d'envoyer directement les éléments à l'Etat.

On déresponsabilise ainsi le contribuable complètement.

Pour les entreprises, ce sera des charges administratives supplémentaires, des frais administratifs et des procédures en plus.

Pour toutes ces raisons, une minorité de la Commission fiscale vous demande de refuser ce projet de loi.