



Date de dépôt : 22 septembre 2025

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 à l'administration fiscale cantonale des
décomptes de prestations de l'assurance-chômage)**

Rapport de majorité de Christo Ivanov (page 3)

Rapport de minorité de Julien Nicolet-dit-Félix (page 29)

Projet de loi (13551-A)

modifiant la loi de procédure fiscale (LPFisc) (D 3 17) (*Transmission à l'administration fiscale cantonale des décomptes de prestations de l'assurance-chômage*)

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 (LPFisc – D 3 17), est modifiée
comme suit :

Art. 34, al. 1, lettre e (nouvelle)

¹ Pour chaque période fiscale, une attestation doit être remise au département
par :

- e) les caisses de chômage publiques et privées agréées, sur les prestations versées, en application de l'article 97a, alinéa 1, lettre c^{bis}, de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Christo Ivanov

La commission fiscale a traité le PL 13551 lors des séances du 12 novembre 2024, 25 mars, 15 avril et 9 septembre 2025, présidée par M. Sylvain Thévoz.

Ont assisté à la séance : M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique, SGGC, et M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint, DF.

Les procès-verbaux ont été tenus avec précision par M^{me} Mélanie Carpin et M. Arnaud Rosset.

Séance du 12 novembre 2024

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du DF, M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint au DF, M. Florian Magnin, directeur adjoint à l'AFC, et M. Marc Eichenberger, juriste à l'AFC

M^{me} Fontanet prend la parole pour introduire le projet de loi. Elle explique que le but du projet est de permettre la création, en conformité avec le droit fédéral, d'une loi cantonale autorisant la transmission directe à l'administration fiscale des décomptes de prestations versées aux assurés par les caisses d'assurance-chômage. Elle rappelle qu'une révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2021. Cette révision a introduit une nouvelle disposition, soit l'article 97a, al. 1, let. c^{bis}, LACI, permettant aux caisses de chômage de transmettre directement aux autorités fiscales cantonales les décomptes de prestations versées aux assurés, si la législation cantonale le prévoit. L'article 30, al. 3, de l'ordonnance fédérale sur l'assurance-chômage (OACI) précise que, dans les cantons qui prévoient cette possibilité, la prestation est transmise par voie électronique directement à l'autorité fiscale cantonale.

M^{me} Fontanet indique qu'à ce jour, la législation cantonale ne prévoit pas cette possibilité. Le projet vise à rajouter à l'article 34, al. 1, de la loi de procédure fiscale, qui contient la liste des tiers devant fournir des attestations directement à l'autorité de taxation pour chaque période fiscale, la lettre e, qui prévoit la remise des attestations ou des prestations versées par les caisses de chômage. Elle explique que la transmission automatique à l'administration

fiscale des décomptes de prestations d'assurance-chômage va dans le sens d'une meilleure efficience de la procédure de taxation et contribue à garantir une taxation exacte des contribuables concernés. En ce qui concerne l'imposition de ces prestations, la modification telle qu'elle est proposée permettra également d'assurer une égalité de traitement entre les contribuables imposés à la source, pour lesquels la LACI prévoit déjà la transmission directe depuis 2001, et ceux qui ne sont pas imposés à la source, mais qui sont soumis au rôle ordinaire. Elle explique qu'aujourd'hui cette adaptation existe déjà pour les contribuables imposés à la source, conformément aux articles 88 et 100 LIFD et 38A LPFisc, suite à une modification introduite en 2001.

M^{me} Fontanet poursuit en indiquant que la LACI donne la compétence aux cantons qui souhaitent l'introduire. A ce jour, plusieurs cantons, Vaud, Neuchâtel, Berne, Jura, Bâle-Ville et Saint-Gall, appliquent déjà cette mesure. Elle explique ensuite qu'il n'y a pas d'impact financier, car il n'y a pas de modification, ni à la baisse ni à la hausse, de l'assiette fiscale ou des taux d'imposition. Le seul impact possible pourrait survenir si des prestations touchées n'avaient pas été déclarées ; toutefois, le cas échéant, cet impact serait extrêmement minime et difficilement estimable. Il n'y a pas non plus de coût supplémentaire pour l'administration fiscale, car des applications informatiques permettent déjà de prendre en compte les attestations reçues par les caisses de chômage pour les personnes imposées à l'impôt à la source.

M^{me} Fontanet déclare donc que le Conseil d'Etat propose à la commission d'adopter ce projet de loi.

Un commissaire (Ve) demande comment se déroule la procédure actuelle. Il souhaite savoir si les personnes au chômage reçoivent une attestation et si elles doivent la transmettre à l'administration fiscale.

M^{me} Fontanet explique que cela fonctionne de la même manière que le certificat de salaire, que l'employeur envoie à l'employé, lequel le transmet ensuite directement à l'administration fiscale.

Un commissaire (Ve) demande si les certificats sont établis sur une base annuelle par l'OCE et s'il y a des risques de fraude.

M. Eichenberger répond que le format exact peut varier, mais, en principe, il s'agit d'une attestation remise au contribuable. Concernant la fraude, il précise que ce n'est pas un domaine où la fraude est fréquente. Toutefois, des erreurs peuvent survenir, par exemple, des oublis d'annexes. L'attestation directe permettrait de simplifier ce processus et d'éviter de tels oublis.

Un commissaire (S) se questionne sur le nombre de personnes touchées par ce projet de loi, en particulier celles qui remplissent mal ou pas du tout leur

déclaration d'impôts. Il demande s'il existe des estimations basées sur les années précédentes.

M^{me} Fontanet répond qu'il n'y a pas d'estimation précise. Elle ajoute qu'il est possible d'obtenir des chiffres concernant celles et ceux qui remettent les attestations des caisses de chômage, mais il sera difficile de connaître le nombre exact de ceux qui ne les remettent pas.

Un commissaire (LC) explique le processus de taxation. Si une personne touche des prestations de l'assurance-chômage, cela signifie qu'elle a précédemment exercé une activité lucrative. Sur le certificat de salaire sont indiquées les périodes d'activité, ce qui permet lors de la procédure de taxation d'identifier les périodes sans activité. Si une personne a omis de déclarer des prestations d'assurance-chômage, des questions seront posées en taxation.

Un commissaire (S) demande si, dans le cas où le contribuable n'a pas remis de déclaration, l'administration sollicitera la caisse pour transmettre l'information à ce moment.

M^{me} Fontanet répond que la transmission des informations est automatique, ce qui permet de simplifier la procédure. Comme pour les impôts à la source, rien n'est demandé directement à la personne : l'information est envoyée automatiquement par la caisse de chômage.

M. Eichenberger ajoute que les contribuables peuvent également demander (à l'AFC ou à la caisse de chômage) des renseignements dans le cas où il y aurait une erreur dans l'attestation.

Un commissaire (LC) indique que l'attestation sera directement intégrée dans le dossier du contribuable. Le taxateur disposera ainsi de l'information, remontée par la caisse de chômage concernée.

Un commissaire (S) demande s'il existe des chiffres concernant le périmètre total des personnes concernées par ce projet de loi.

M^{me} Fontanet répond que le nombre de personnes imposées à la source et le nombre d'entre elles qui reçoivent annuellement une attestation de chômage peuvent être obtenus et seront transmis par la suite.

Un commissaire (PLR) indique qu'il comprend l'intérêt du projet du point de vue de l'administration fiscale, car cela garantit l'obtention de toutes les informations nécessaires. Cependant, il exprime des réserves concernant l'idée de déresponsabilisation des citoyens, qui n'auront plus à se préoccuper de cette procédure, ce qui pourrait être regrettable. Il pose ensuite plusieurs questions, s'interrogeant sur ce qui sera concrètement transmis, s'il existe une plateforme permettant d'intégrer ces informations directement dans le dossier électronique du contribuable ou si les caisses de chômage devront envoyer des documents

papier. Il s'inquiète également de savoir s'il y aura un coût pour les caisses de chômage et si la charge administrative se répercutera sur ces dernières.

M. Eichenberger répond que l'objectif est qu'aucune transmission sous format papier ne soit effectuée. Avant de présenter le projet, une présentation a été faite auprès des caisses cantonales de chômage, qui n'avaient pas d'opposition sur le principe. Il précise qu'une application informatique est en cours de développement et sera prête en 2026. C'est pour cette raison qu'il est nécessaire d'attendre cette année-là pour l'entrée en vigueur du projet. Ainsi, cela ne devrait pas engendrer de charge supplémentaire pour les caisses de chômage.

Un commissaire (PLR) demande si le contribuable au chômage, lorsqu'il remplit sa déclaration fiscale, voit son obligation de déclarer les prestations qu'il reçoit modifiée d'une quelconque manière ou si la production des documents change.

M^{me} Fontanet répond que cela ne change pas, sauf si le contribuable oublie de remettre les informations. Dans ce cas, il sera interpellé, pour lui demander s'il y a des éléments manquants ou si une erreur a été commise.

Un commissaire (LC) précise que les obligations déclaratives restent inchangées. Lorsque le contribuable remplit sa déclaration d'impôt via le logiciel, à la fin, il devra toujours joindre les annexes nécessaires. Cela ne changera pas.

Un commissaire (S) demande combien il y a de caisses de chômage et il souhaite s'assurer que ce projet de loi ne leur porte pas préjudice. Il demande également si le projet a été discuté avec celles-ci.

M. Eichenberger explique que le département de l'économie a conseillé de consulter les caisses de chômage. Il y a cinq caisses de chômage. Une lettre leur a été envoyée pour expliquer le projet, et aucune remarque particulière n'a été formulée, sous réserve de l'aspect informatique de la transmission des documents.

Un commissaire (S) demande s'il est possible de consulter le courrier envoyé aux caisses de chômage.

M. Eichenberger indique qu'à la fin du projet de loi, il y a en annexe un échange d'e-mails avec le préposé cantonal à la protection des données (PPDT). Cependant, les courriers échangés avec les caisses de chômage peuvent être transmis à la commission fiscale.

Un commissaire (S) demande combien de cantons utilisent déjà cette possibilité.

M^{me} Fontanet répond qu'actuellement, six cantons ont déjà mis cette loi en vigueur, et d'autres sont en cours de mise en œuvre.

Un commissaire (PLR) remarque qu'en annexe du projet de loi, en page 15, le courrier électronique indique que « les caisses de chômage consultées ont pour leur part donné leur accord de principe, mais ont souligné qu'elles dépendraient de la solution informatique du SECO pour la mise en œuvre efficace du nouveau dispositif ».

Séance du 25 mars 2025

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du DF, M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint au DF, M. David Miceli, économètre à l'AFC, et M. Marc Eichenberger, juriste à l'AFC

M^{me} Fontanet indique que le département a envoyé l'ensemble des documents concernant ce projet de loi. Différentes questions avaient été posées et les réponses ont été envoyées.

Le président demande si le département peut rappeler ce qui a été envoyé.

M. Bopp indique que la commission avait demandé le nombre de contribuables concernés par ce projet de loi. Deux tableaux ont été envoyés : l'un avec la mention IBO, qui concerne les contribuables imposés sur le barème ordinaire, et le second avec la mention IS, pour les contribuables imposés à la source. Ces tableaux montrent le nombre de contribuables impactés.

M^{me} Fontanet poursuit en indiquant que, pour l'IBO, la situation à fin octobre 2024 sur l'année fiscale 2022, il y a 22 738 personnes concernées, et l'assiette imposable s'élève à 491 959 312 francs. Ces chiffres représentent des montants maximaux. Ensuite, pour les contribuables taxés à la source sur la base des données de l'année fiscale 2022, la situation à fin octobre 2024 montre qu'il y a 3167 personnes concernées et que l'assiette fiscale imposable s'élève à 45 792 368 francs. Pour cette catégorie de contribuables, les prestations versées par les caisses de chômage ont pu être identifiées et sont dans le tableau. Concernant les échanges entre l'AFC et les caisses de chômage lors de la consultation, toutes les pièces ont été transmises. La majorité des caisses de chômage ont répondu à l'AFC. La caisse cantonale de chômage, SYNA et l'OCS sont favorables au projet, sous réserve que l'application informatique du SECO soit opérationnelle. Deux caisses, Unia et Syndicom, n'ont pas répondu. Le SIT a fourni une réponse plus détaillée dans un courrier du 16 juillet 2024. Il indique que le SECO devrait adapter sa dotation pour permettre cette tâche supplémentaire, qui engendrera une augmentation de la charge administrative pour alimenter le logiciel. Il estime également que la

fraude et la soustraction fiscale concernant principalement les grandes fortunes et les hauts revenus, et non les personnes au chômage. Il considère que la mesure la plus utile et nécessaire pour la taxation fiscale serait d'abolir le secret bancaire et de rendre obligatoire la transmission automatique des données bancaires aux autorités fiscales. Pour ces raisons, le SIT a indiqué qu'il ne s'opposera pas à la modification proposée, mais la conditionne à la transmission de l'ensemble des données fiscales de tous les contribuables, y compris les données bancaires. M^{me} Fontanet précise que la demande du SIT dépasse le cadre du projet de loi et constitue une requête liée à la suppression du secret bancaire au niveau suisse, qui ne relève pas des compétences du législateur cantonal.

Le président précise que c'est un commissaire (S) qui avait posé ces questions.

Un commissaire (Ve) se reporte à l'arrêt de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice, qui avait invalidé la disposition à laquelle le SIT faisait référence. Cette disposition élargissait aux employeurs l'obligation de transmettre des documents financiers. Cet arrêt se base sur l'interprétation de l'exhaustivité des tiers habilités à fournir ces pièces figurant à l'article 45 de la LHID. Cet article n'inclut pas les caisses de chômage dans la liste. Il se demande donc si, même si la LACI le permet effectivement, il n'existe pas une forme d'incohérence législative. Il s'interroge sur la logique de suivre l'avis du SIT, c'est-à-dire d'inclure tous les revenus, et pourquoi pas la fortune, dans la transmission automatique des données, en appliquant les mêmes arguments que ceux avancés pour les personnes au chômage.

M. Eichenberger indique que la situation est différente. Il rappelle que le département, dans l'exposé des motifs du projet de loi sur la transmission des certificats de salaire, s'était appuyé sur une interprétation de la LHID et sur le fait que certains cantons prévoyaient cette transmission automatique. Toutefois, il n'existait rien à ce sujet au niveau fédéral. Dans le cas présent, il y a une base légale : la LACI, qui est une loi fédérale de même niveau que la LHID, stipule explicitement que les cantons peuvent, s'ils le souhaitent, introduire cette possibilité. M. Eichenberger voit difficilement comment parvenir à la même conclusion que celle de la Cour concernant les certificats de salaire, car il y a une distinction claire entre les deux cas.

M^{me} Fontanet souligne qu'il y a une base légale qui l'autorise.

Un commissaire (Ve) indique que la Chambre constitutionnelle a déclaré que l'article 45 de la LHID était exhaustif.

M. Eichenberger précise qu'une autre loi fédérale (LACI) prévoit une disposition différente autorisant expressément la transmission des décomptes

de chômage. Dans ce cas, ce n'est pas la même situation que celle des certificats de salaire, car, même si la LHID ne dit rien à ce sujet, il y a ici une loi fédérale de même niveau qui autorise expressément les cantons à le faire. Selon lui, il n'y a pas de problème de compatibilité fédérale avec ce projet de loi.

Un commissaire (Ve) demande si, en admettant qu'il n'y ait pas d'incompatibilité, cela signifie que l'article 45 de la LHID ne serait pas exhaustif, ce qui remettrait en question l'argumentation de la Cour.

M. Bopp souligne qu'il s'agit de droit fédéral. La Cour a affirmé qu'il n'existait pas de base légale dans la LHID permettant de transmettre les certificats de salaire et qu'au niveau cantonal, il était donc impossible d'introduire une telle base légale. Cependant, si une loi fédérale de même niveau autorise la transmission automatique des décomptes de l'assurance-chômage, la Cour ne peut pas affirmer qu'elle est infondée.

Le président n'observe pas d'autre question. Il demande si la commission souhaite consulter par écrit une caisse et l'association de défense des chômeurs.

Un commissaire (Ve) considère qu'il faut maintenir cette demande, car il s'agit des principaux concernés. A titre personnel, il souhaite approfondir cette question et estime qu'il serait intéressant d'avoir un avis par écrit.

Le président ne constate pas d'opposition pour un avis par écrit de l'ADC.

Séance du 15 avril 2025

En présence de M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint au DF

Le président ouvre la discussion sur le projet de loi PL 13551. Une lettre a été reçue de l'Association de défense des chômeurs et des chômeuses, qui n'a pas de remarque ni d'opposition au projet de loi 13551. Il indique que la commission a reçu une demande d'amendement du groupe des Verts. Il lui cède la parole pour présenter l'amendement.

Un commissaire (Ve) indique qu'il a fait un exposé des motifs argumenté pour expliquer la démarche. L'amendement s'inscrit pleinement dans la volonté d'avoir des déclarations aussi exactes et complètes que possible, comme le DF l'exprime dans ce projet de loi. Toutefois, il ne partage pas l'analyse du DF concernant la modification de la LACI, qui précise que c'est dans des conditions spécifiques que l'autorité fiscale peut demander aux caisses de chômage de transmettre ces documents, et non de façon générale. C'est ce qui apparaît dans l'énoncé de l'alinéa 1 de l'article 97 de la LACI. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle a invalidé un projet de loi élargissant

notamment aux employeurs l'obligation de transmettre ces documents, projet qui avait été contesté en justice.

Il indique avoir inclus dans l'exposé des motifs une citation de l'arrêt, affirmant que l'article 45 LHID était exhaustif quant aux tiers auxquels il était possible d'exiger la transmission de ces documents. Il estime que soit la Cour de justice a fait une analyse erronée de l'exhaustivité de l'article 45, soit le législateur fédéral a produit deux textes qui entrent en contradiction.

L'un autorise cette requête à un tiers qui ne figure pas dans la liste de l'autre. Par conséquent, en respect de la volonté du législateur genevois lors du vote sur le PL 11308, qui demandait aux tiers de transmettre ces documents directement à l'autorité fiscale, il propose un amendement qui ajoute les employeurs, mais aussi les institutions financières, dans un souci de transparence et d'exactitude des déclarations d'impôts. Il estime que c'est l'occasion d'avoir une deuxième lecture de la Cour constitutionnelle à la lumière de la modification de la LACI.

M. Bopp indique que le DF a reçu cet amendement hier, et que le délai était court pour se prononcer. Il peut dire à ce stade que la nouvelle lettre de l'article 97a, al. 1, LACI, sur laquelle se fonde le PL 13551, a été introduite par la loi fédérale du 19 juin 2020 et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2021. Selon le message du conseiller fédéral concernant cette modification, cette nouvelle lettre constitue la base légale permettant de transmettre les décomptes de prestations de l'assurance-chômage directement aux autorités fiscales des cantons qui prévoient ce mode de transmission directe dans leur législation. Le message ajoute par ailleurs que l'article 97a, al. 8, du projet de loi sur l'assurance-chômage autorise les échanges électroniques de données entre les organes cités à l'article 97a LACI. Compte tenu de cette modification récente et très claire du droit fédéral, c'est à tort qu'un commissaire du groupe des Verts soutient que la transmission de ces attestations ne se ferait qu'au cas par cas.

Il s'agit au contraire d'une procédure de transmission générale et directe des données par voie électronique. Elle a été voulue ainsi par le législateur fédéral et a déjà été reprise sans aucune contestation par plusieurs autres cantons. Il précise qu'une base légale cantonale est bien nécessaire pour que cette transmission automatique puisse se faire par les caisses, ce qui est précisément le seul but du PL 13551. Il ajoute que, si la commission souhaite un avis juridique plus détaillé sur la mention dans la loi que « dans la mesure ou aucun intérêt privé prépondérant ne s'y oppose », cela peut être fait, mais cela prendra du temps. M. Bopp indique que, pour le DF, le projet de loi est bon, qu'il n'y a pas de contrariété avec le droit supérieur. Ce sont deux bases

légales fédérales, dont l'une dans la LACI, qui permettent cette transmission et l'autre base légale se trouve dans la LHID.

Un commissaire (PLR), concernant l'amendement du groupe des Verts, estime qu'il y a un sérieux problème dans l'amendement proposé à la lettre, puisqu'il aurait pour conséquence de remettre en question le secret professionnel, notamment celui des avocats et des fiduciaires. Il n'est pas convaincu que cet amendement soit conforme au droit supérieur.

Il ajoute que ce n'est pas parce que cela figure dans la loi que cela peut justifier, pour un mandataire, de violer le secret professionnel en transmettant des éléments confidentiels à l'administration fiscale cantonale, concernant les fortunes et revenus de leurs clients respectifs. Un commissaire (PLR) indique que le PLR ne votera pas cet amendement à la lettre g. Si une majorité devait accepter cet amendement, il estime qu'un simple recours suffirait à l'écarter, car il est contraire au droit fédéral. Il en vient au projet de loi et pose une question à M. Bopp. Il entend la nécessité de ce projet de loi et il a pris connaissance avec intérêt de l'art. 97a de la LACI. Il mentionne également l'article 39, al. 3, LHID. Il demande à M. Bopp comment ces deux dispositions s'articulent entre elles et laquelle prime. Il pose une deuxième question pour savoir comment le canton apprécie la notion d'intérêt privé prépondérant.

La phrase initiale de l'article 97a, al. 1, est libellé comme suit : « Dans la mesure où aucun intérêt privé prépondérant ne s'y oppose, les organes chargés d'appliquer la présente loi ou d'en contrôler ou surveiller l'application peuvent communiquer des données ». Il demande comment cela sera mis en œuvre concrètement. Selon sa compréhension du projet de loi, il s'agit d'une transmission automatique d'informations. Ceci est très sensible pour le PLR, qui ne garantit pas que le groupe soutienne le projet en l'état s'il s'agit d'une transmission automatique de ces données, en plus de la déresponsabilisation du contribuable que cela implique.

M. Bopp répond que, pour la première question, il s'agit d'une base légale qui se trouve dans une loi fédérale et d'une autre base légale qui se trouve dans une autre loi fédérale. Pour le DF, il n'y a pas de contradiction entre les deux bases légales fédérales, l'une complète l'autre. La LACI prévoit cette possibilité, à condition que le canton dispose d'une loi ad hoc pour la transmission du certificat de salaire à l'autorité fiscale par la caisse de chômage. Par ailleurs, le département n'a pas eu vent d'un problème ailleurs pouvant indiquer une contradiction entre ces deux bases légales fédérales.

M. Bopp répond à la deuxième question. Il indique que le département prévoit une transmission automatique, même par voie informatique, comme c'est le cas dans les autres cantons. Si la commission souhaite connaître la

portée de la clause « Dans la mesure où aucun intérêt privé prépondérant ne s'y oppose » figurant à l'article 97a LACI, le département peut faire des recherches pour en expliquer le sens et quelle est la portée de cette disposition. Pour le département, il est clair que, si le PL 13551 est voté, il s'agira d'une transmission automatique, et non au cas par cas. Le but est d'alléger la charge administrative, tant pour les contribuables que pour l'administration fiscale. Par conséquent, ajouter une bureaucratie par-dessus pour faire des demandes au cas par cas irait à l'encontre de cet objectif.

Un commissaire (PLR) donne un cas concret qui pourrait poser problème. Il donne l'exemple d'un couple marié, l'un des époux est au chômage, le couple se sépare, mais il n'a pas encore fait de démarche en ce sens, donc la taxation reste conjointe. S'il y a la transmission automatique à l'autorité fiscale, cela signifie que l'autre conjoint pourrait avoir accès à cette information directement. Il ne dit pas que c'est une bonne ou mauvaise chose, mais c'est un effet que cela pourrait avoir et qui aujourd'hui ne se produit pas.

M. Bopp ne valide pas ce propos, car tant que les époux ont une déclaration commune, les deux contribuables ont accès à la déclaration d'impôt. Donc, ils peuvent voir ce qu'il y a dans la déclaration. Si la déclaration est remplie honnêtement, tôt ou tard, les deux contribuables seront au courant de la situation de l'un et de l'autre, puisqu'ils sont sur la même déclaration d'impôt et qu'ils peuvent la consulter.

Un commissaire (PLR) ne remet pas en cause le fait que de toute façon, dans la procédure de séparation ou de divorce, il y a un devoir de transparence mutuel entre les parties. Ce qu'il veut dire, c'est que l'accès à l'information ne se ferait plus dans le cadre d'une procédure judiciaire, elle se ferait de manière automatique et indirecte, ce qui, en termes de protection de la sphère privée des personnes concernées, pendant un laps de temps très court, ne lui donne pas entièrement satisfaction. Cela ne va pas le pousser à remettre en question le projet de loi dans son ensemble, mais ce qu'il veut dire, c'est qu'il s'agit d'un projet de loi qui n'a pas forcément anticipé tous les effets qu'il pourrait avoir de manière concrète dans un certain nombre de cas spécifiques. Il suggère d'aller dans le sens de la proposition d'approfondir la question de la signification de l'intérêt privé prépondérant.

Le président demande une précision : dans les cas évoqués de séparation ou de divorce, il lui semble qu'en cas de séparation de fait, donc avant même le stade d'une décision, n'importe lequel des deux conjoints peut exiger une taxation séparée. A partir du moment où il y a une taxation séparée, il ne comprend pas pourquoi la transmission automatique pourrait faciliter la divulgation d'informations à l'autre conjoint.

M. Bopp confirme. Il évoquait l'exemple où les deux conjoints sont encore tous les deux sur une seule déclaration. Pour le DF, si les deux époux remplissent la même déclaration, ils ont accès tous les deux aux informations de la déclaration. Au moment où le bordereau va être notifié, ils ont accès tous les deux au bordereau et à l'avis de taxation. Ils pourront contrôler tous les éléments imposables. Si les époux sont séparés de fait et que l'autorité fiscale en a connaissance, ils ne remplissent plus une déclaration d'impôt ensemble, donc à ce moment-là, ils n'ont plus accès à la déclaration de l'un ou de l'autre. Ce problème de transmission des certificats de l'assurance-chômage n'a aucune incidence.

Un commissaire (Ve) revient sur les éléments apportés par le département. Il y souscrit très largement, il a également l'impression que la bulle ne vient pas forcément d'une inadéquation entre les deux normes légales fédérales et peut-être d'une lecture excessive de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice du caractère exhaustif de l'article 45 de la LHID. Il propose de revenir en deuxième essai sur le PL 11803 qui avait été largement accepté. Comme M. Bopp l'a dit, d'autres cantons l'appliquent, mais il rappelle que d'autres cantons appliquent aussi la transmission automatique des certificats de salaire. Il n'y a qu'à Genève qu'il y a eu une opposition, qui est en cours et qui a débouché sur ce blocage. A sa connaissance, cela n'a pas suffi pour que ça bloque dans d'autres cantons.

Concernant l'intervention du préopinant PLR, il ne partage pas son analyse. Il indique que, dans le texte de la LPFisc, il y a un article dont l'alinéa 2 explique les situations précisément dans lesquelles l'autorité fiscale peut contraindre ce tiers à transmettre des documents. Ce sont des circonstances particulières, mais il n'empêche que la législation actuelle imagine des circonstances assez simples, lorsque le contribuable ne le fait pas lui-même, dans lesquelles l'administration peut déjà contraindre ces institutions à transmettre ces documents.

Par analogie, il ne voit pas pourquoi ce serait impossible de le faire automatiquement, mais possible de le faire dans certaines circonstances, si cela devait enfreindre une question aussi importante que le secret professionnel. Cela étant, il indique que, s'il y a une volonté de sous-amender l'amendement et de s'entendre sur le maintien de la lettre f, il est possible d'entrer en matière sur la question. La question est politique, il est en faveur, par principe, d'une déclaration exacte et complète ainsi que de l'automatisme de la transmission des informations. La question est de savoir s'il faut limiter cet automatisme à une catégorie de la population qui compte parmi les plus précarisées.

De fait, il ne s'oppose pas par principe à cette automaticité, mais souhaite l'élargir aux cas où il peut être imaginé qu'en termes de fréquence et de mise

en jeu, des inexactitudes ou des incomplétudes dans les déclarations sont plus importantes dans le cas des personnes au chômage.

Le président demande s'il y a d'autres demandes de prise de position. Il observe que ce n'est pas le cas.

Un commissaire (S) indique qu'il a entendu la volonté d'avoir plus d'indications sur le sens de l'article 97a LACI.

Le président demande s'il y a des oppositions à surseoir au vote de ce projet de loi. Il n'observe aucune opposition.

M. Bopp indique que le département reviendra avec un exposé plus détaillé de cette problématique de la phrase de l'art. 97a « Dans la mesure où aucun intérêt privé prépondérant ne s'y oppose », et de la manière dont cette phrase est appréhendée.

Séance du 9 septembre 2025

Audition de M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du DF, M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint au DF, et M. Marc Eichenberger, juriste à l'AFC

M^{me} Fontanet indique reprendre ce projet de loi pour lequel elle était déjà venue devant la commission. Ce projet de loi vise à créer, en conformité avec le droit fédéral, une base légale cantonale pour la transmission directe à l'administration fiscale des décomptes des prestations qui sont versées aux assurés par les caisses d'assurance-chômage. Ce projet de loi a son origine dans une révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2021 et qui introduit le nouvel article 97a, al. 1, let. c^{bis}, prévoyant que les caisses de chômage peuvent transmettre les décomptes de prestations versées aux assurés directement à l'autorité fiscale cantonale, si la loi cantonale le prévoit. Lors de la séance du 15 avril, les députés ont posé plusieurs questions. Ils leur ont demandé d'examiner plus en détail la question de la phrase introductive de l'article 97a, al. 1, LACI, selon lequel la transmission d'informations est possible dans la mesure où aucun intérêt privé prépondérant ne s'y oppose. Ils ont examiné la notion d'intérêt prépondérant au sens de cette phrase introductive et ils ont constaté qu'elle n'avait pas été commentée par la doctrine, la jurisprudence ou le message du Conseil fédéral concernant la modification de cet article 97a LACI, qui avait été introduit en 2001.

M^{me} Fontanet explique que, dans l'interprétation de cette disposition et de ce principe d'intérêt prépondérant, ils proposent de s'inspirer sur la LPD, de la LCD et du CO. Selon ces trois lois, sont des données couvertes par un intérêt

prépondérant : les données sensibles comme les données, les opinions ou les activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales. Ils vont communiquer cette note aux députés, car il y a des éléments liés à des références à des lois et à des jurisprudences. Il y a également les données sur la santé, la sphère intime ou l'origine raciale ou ethnique. Il y a des données génétiques, des données biométriques qui identifient de manière univoque une personne physique. Il y a aussi des données sur des poursuites ou des sanctions pénales et administratives. Il y a encore des données sur des mesures d'aide sociale et finalement les données protégées par le secret de fabrication ou le secret d'affaires. Ces données ne devraient pas pouvoir être communiquées au sens de la phrase introductive de l'article 97a, al. 1, LACI. Toutefois, dans un arrêt du 29 juin 2023, le Tribunal fédéral a abordé la question de la notion d'intérêt privé prépondérant au sens de la phrase introductive de l'article 97a, al. 1, LACI.

Il y a donc une jurisprudence directe qui a déterminé la situation. Il s'agissait d'une personne qui avait vendu son entreprise à sa mère et qui s'était inscrite ensuite au chômage. La caisse de chômage avait refusé les prestations à cette personne, estimant qu'elle conservait une position dirigeante de fait dans l'entreprise. Pour prendre cette décision, elle avait constaté que la mère ne disposait pas des connaissances techniques nécessaires pour diriger cette entreprise qui était active dans la pose de carrelage et qu'elle n'était pas en mesure, physiquement, d'effectuer les travaux. Elle a tiré ces informations du dossier de la mère qui avait également été inscrite au chômage. La caisse a considéré que la mère ne disposait pas d'un intérêt privé prépondérant pour empêcher que ses données et les données de son dossier de chômage ne soient transmises dans le dossier de chômage de son fils. Dans son arrêt, le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de savoir si l'intérêt privé prépondérant de la mère empêchait la transmission des données de son dossier de chômage dans le dossier de chômage de son fils.

Si on applique cela au cas d'espèce, les données visées par le projet de loi sont des décomptes de prestations qui sont versées par les caisses de l'assurance-chômage. Il s'agit de données qui pourraient être considérées comme couvertes par un intérêt prépondérant, car elles relèvent de mesures d'aide sociale. Cependant, leur communication doit être autorisée, car les assurés ont l'obligation de communiquer les prestations de l'assurance-chômage à l'administration fiscale cantonale lorsqu'ils remplissent leur déclaration d'impôts. L'administration fiscale cantonale est quant à elle tenue au secret fiscal par l'article 11 de la LPFisc et par l'article 110 LIFD, de sorte qu'elle ne peut pas transmettre ces données reçues à des tiers et qu'elle utilisera ces données uniquement pour procéder à la taxation du contribuable concerné.

Selon leur analyse, la phrase introductive de l'article 97a, al. 1, LACI n'empêche pas la communication à l'administration fiscale des données, comme proposé par le PL 13551.

M^{me} Fontanet explique, en conclusion, que le projet de loi tel que présenté est pleinement conforme au droit supérieur, dès lors qu'il ne fait que mettre en œuvre une solution déjà autorisée par la modification récente de la LACI. A ce jour, la moitié des cantons, soit Vaud, Neuchâtel, Berne, Jura, Bâle, Saint-Gall, Fribourg, Soleure, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Obwald et Uri, ont déjà procédé à une adaptation dans ce sens sans avoir eu d'opposition dans le cadre de ces adaptations en intégrant une disposition similaire à celle prévue par ce projet de loi.

Ils ont également consulté les différentes caisses de chômage avant le dépôt du projet de loi ainsi que l'association de défense des chômeurs, qui a été consultée par la commission fiscale, qui ont donné un avis favorable au projet. Il faut comprendre que cela donne aussi moins de travail au contribuable qui est déjà, lorsqu'il est au chômage, dans des situations administratives compliquées. Ce projet de loi est donc également considéré comme une aide pour ces personnes, car cela fait une démarche de moins à faire vis-à-vis de l'assurance fiscale cantonale.

Un commissaire (Ve) indique que ces clarifications vont dans le sens de ce qu'il souhaite, c'est-à-dire plus de transparence fiscale. Cependant, comme il l'avait déjà exprimé via un amendement qu'il avait proposé, il souhaite faire la proposition d'élargir au-delà des seuls chômeurs la transmission automatique des documents. Il y avait une loi qui avait été votée par le Grand Conseil en 2016. Certains députés ont fait un dépôt juridique qui a abouti au titre que l'article 45 LHID proposait une liste exhaustive des documents que l'administration fiscale pouvait demander automatiquement. Or, les décomptes du chômage ne figurent pas dans cet article 45 LHID. Il en arrive à la conclusion que la Cour constitutionnelle a eu une lecture erronée de la LHID ou qu'il y a une incohérence entre les deux lois. Il privilégie plutôt la 1^{re} option et serait tenté de retenter d'élargir cela au-delà des seuls chômeurs. Ils aspirent tous à ce que l'administration fiscale puisse travailler.

M^{me} Fontanet indique que le Conseil d'Etat était favorable à cette transmission directe des certificats de salaire par les entreprises. Au niveau fédéral, il n'y a pas de disposition qui la rende obligatoire ou la prévoie. Dans de nombreux cantons, cela se fait. Elle en a discuté à la Conférence des directeurs des finances, en se demandant s'il n'était pas possible de modifier la loi fédérale. Les cantons dans lesquels cela se fait déjà sont tranquilles et il n'y a donc pas une volonté de modifier la loi fédérale. Ce n'est pas qu'il y a un arrêt à cet égard qui dit que ce n'est pas possible, mais il y a ici, pour les

certificats de chômage, une loi fédérale qui le prévoit expressément, contrairement aux certificats de salaire. Ils sont donc dans l'application de ce que prévoit la loi fédérale. Il n'y a donc aucune incohérence entre la jurisprudence sur une notion qui ne figure pas dans la loi fédérale et le certificat de chômage. Avoir cet élément aurait entraîné des économies pour eux. Finalement, la vérification ne faisait que garantir que tout le monde déclarait bien son salaire. Il ne s'agissait pas de relevés de banque, mais du certificat de salaire envoyé directement.

Le Conseil d'Etat n'a pas de problème à cet égard, mais aujourd'hui, la modification, s'il y en a une, doit être faite au niveau fédéral, car ils ne peuvent pas le prévoir dans une loi, comme l'a dit la jurisprudence. Cette réponse est factuelle et non politique.

M. Eichenberger explique que le projet de loi qu'ils leur proposent se base directement sur la nouvelle loi fédérale de l'assurance-chômage. Effectivement, cela n'est pas prévu dans la LHID, c'est pourquoi la Cour de justice avait décidé, dans son arrêt de 2017, que cela ne couvrirait pas les certificats de salaire. Il y a ici une loi spéciale au niveau fédéral qui le prévoit. Même s'ils envisageaient qu'il y avait une contradiction entre la LHID et la LACI, il s'agit de deux lois fédérales de même niveau et il y a dans ce cas le principe général selon lequel la loi spéciale prime sur la loi générale ainsi que le principe général selon lequel la loi postérieure prime sur la loi antérieure. En l'occurrence, la disposition de la LACI est plus spéciale et plus récente que la LHID. Même s'ils admettaient qu'il y a une contradiction, la LACI devrait primer dans ce cas-là. Ils ne peuvent cependant pas aller au-delà de ce que prévoit la LACI.

Un commissaire (Ve) indique que son intuition est la même, c'est-à-dire que la LACI fait la démonstration que l'article 45 LHID n'est pas exhaustif et qu'il est donc possible de voter un élargissement, sur lequel il y aurait certainement un recours. Dans ce cas, la Cour constitutionnelle devrait probablement réviser son jugement, précisément car elle ne peut pas arguer que cet article est exhaustif puisqu'il ne l'est pas.

M. Eichenberger relève que, en 2017, la Cour de justice a estimé que l'article 45 LHID était exhaustif, mais la modification de la loi sur le chômage ne remet pas en question l'arrêt de la Cour, en dehors des décomptes de chômage. Il est donc probable qu'elle jugerait de la même façon pour les certificats de salaire si l'affaire devait à nouveau lui être soumise. Il peut y avoir des changements de jurisprudence, mais ils estiment que la modification de la loi sur le chômage qui est à la base du projet de loi ne justifie pas une modification de l'arrêt de 2017.

Un commissaire (Ve) relève qu'ils ont cité des cantons qui demandent aujourd'hui les certificats de salaire. A sa connaissance, il y a notamment Vaud et Neuchâtel.

M^{me} Fontanet relève qu'elle en a cité plusieurs.

M. Eichenberger indique que l'énumération préalable concernait les décomptes de chômage et que ce ne sont pas les mêmes pour les certificats de salaire. Il y a en tout cas le canton de Vaud qui le fait depuis 2022.

M^{me} Fontanet relève qu'il y a également un canton suisse alémanique, mais elle ne sait plus lequel. Ils en ont discuté à la Conférence des directeurs des finances, et le Conseil fédéral n'a pas envie de faire une nouvelle réforme.

M. Eichenberger rappelle qu'à l'époque le Conseil d'Etat avait essayé de contester l'arrêt de la Cour de 2017, mais que le Tribunal fédéral n'avait pas voulu entrer en matière, car le Conseil d'Etat n'avait pas la qualité pour recourir. Si le Tribunal fédéral avait rendu un arrêt qui confirmait l'interprétation de la Cour de justice, cette jurisprudence serait appliquée dans toute la Suisse, mais, puisqu'il ne s'est pas prononcé, l'arrêt de la Cour de justice de 2017 reste valable pour le canton de Genève, mais pas pour les autres cantons.

Un commissaire (Ve) relève qu'il y a donc une certaine fragilité jurisprudentielle.

M^{me} Fontanet indique que c'est pour cela que le Conseil fédéral ne veut pas venir avec une loi.

Discussion interne

Le président demande aux députés s'ils ont des demandes d'auditions supplémentaires. Ce n'est pas le cas. Il demande aux députés s'ils souhaitent dire quelque chose pour donner suite à l'audition de M^{me} Fontanet.

Un commissaire (Ve) indique qu'il ne va pas redire ce qu'il a eu l'occasion de dire à plusieurs reprises. Il a envoyé en avril un amendement qui fait suite à la réflexion qu'il avait eue sur l'histoire malheureuse du PL 11803 et sur les doutes qu'il a sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle à propos de cette loi au regard du fait que la législation fédérale admet que cet article n'est plus exhaustif. Du point de vue juridique, il estime que cela vaut le coup de retenter l'expérience s'il devait y avoir un recours à la suite de l'amendement qu'il souhaite faire voter.

Il maintient donc cet amendement. Si quelqu'un souhaite le sous-amender en le rétrécissant parce qu'il trouve que le champ est trop large, ils peuvent en discuter. Il pense que, par loyauté envers leurs prédécesseurs qui avaient voté

cet élargissement au certificat de salaire et par souci de transparence dans l'exercice de la fiscalité du canton de Genève, comme cela se fait dans d'autres cantons, il est tout à fait intéressant d'élargir cet article et de retourner en justice pour voir si la Cour constitutionnelle maintient son avis au regard des conditions du droit fédéral. Il votera donc l'entrée en matière.

Le président propose au préopinant de présenter son amendement, car il a peu de doutes que l'entrée en matière sera votée sur cet objet.

Un commissaire (Ve) indique que l'amendement propose d'élargir cette pratique aux questions de patrimoine. Il suppose que c'est là que cela peut bloquer pour certains. Il peut tout à fait imaginer que la lettre g soit retirée s'ils tombent d'accord sur l'idée d'élargir aux questions de salaire, mais il trouverait opportun que ce soit la partie adverse qui en fasse la proposition. Pour le reste, il a un exposé des motifs qui est relativement long et qu'il a déjà eu l'occasion de développer oralement. Il ne va donc pas faire perdre leur temps aux députés en le répétant.

Le président indique, par souci de clarté, que cet amendement conserve la lettre e et y ajoute les lettres f et g.

Une commissaire (PLR) indique que le groupe PLR s'opposera à cette proposition d'amendement. S'il devait arriver qu'une majorité accepte cet amendement, elle pense qu'il faudrait revenir avec une nouvelle salve d'auditions sur ce point spécifique, car cela élargit énormément le champ de cet article. Elle ne sait pas si cela est possible d'un point de vue procédural, mais, si l'amendement est accepté, il faudrait creuser davantage, car cela élargit énormément le champ du projet de loi qui concerne la question spécifique des chômeurs.

Un commissaire (Ve) indique être d'accord avec sa préopinante sur la nécessité d'auditionner plus largement s'ils ouvrent le champ. En termes d'équité fiscale, se concentrer sur un groupe très particulier, qui plus est particulièrement précarisé, peut poser un problème de justice fiscale. Il pense également que, si cet amendement est voté, il serait opportun d'arrêter les travaux.

Le président propose aux députés de voter l'entrée en matière, puis l'amendement. Si une majorité de groupes semblent prêts à le voter, ils pourront signifier des auditions complémentaires et le 3^e débat ne sera pas mis au vote.

Votes

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13551 :

Oui : 13 (3 S, 2 Ve, 2 MCG, 1 LC, 3 PLR, 2 UDC)

Non : —

Abstentions : —

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

Le président procède au vote du 2^e débat :

Titre et préambule pas d'opposition, adopté

Art. 1 pas d'opposition, adopté

Art. 34, al. 1, lettre e

Un commissaire (Ve) propose un amendement ajoutant deux lettres à l'art. 34, al. 1 : les lettres f et g.

Un commissaire (S) indique que le groupe socialiste soutiendra une partie de l'amendement proposé par les Verts, c'est-à-dire la lettre f, pour faire en sorte que les employeurs transmettent les certificats de salaire, comme ils l'avaient déjà soutenu à l'époque quand il s'agissait d'un projet de loi qui allait dans ce sens. Ils sont pour la transparence et pour la facilitation de la transmission de documents qui, que ce soit pour les décomptes du chômage ou pour les revenus liés à un salaire, ne devrait pas poser de problèmes puisque, à moins que l'on triche avec l'administration fiscale, on n'a aucun problème à voir notre certificat de salaire ou notre décompte de prestations de chômage transmis automatiquement.

Cela leur paraît effectivement assez juste de dire qu'ils ne peuvent pas juste prendre en compte les décomptes des revenus liés au chômage et pas les certificats de salaire. Cela leur paraît opportun et ils soutiendront donc la lettre f. Pour la lettre g, ils sont plus mitigés de demander à des fiduciaires de transmettre un certain nombre de documents de contribuables privés. Ils proposent donc un sous-amendement pour enlever la lettre g et espèrent que cela puisse mener à un compromis et qu'ils puissent avancer dans cette idée que, malgré la relation entre le contribuable privé et l'administration fiscale, avec des dizaines de milliers de dénonciations spontanées qui ont eu lieu ces dernières années, parfois le contribuable peut omettre de déclarer l'ensemble de ses revenus ou de sa fortune. Cela leur paraît donc positif d'aller vers cette

transparence et ce lien automatique entre les personnes qui touchent le chômage, les personnes qui ont un salaire et un revenu, et que tout cela soit transmis automatiquement à l'administration fiscale.

Le président met aux voix l'amendement d'un commissaire (Ve) à l'**art. 34, al. 1, lettre f (nouvelle)** :

f) les employeurs, sur leurs prestations aux travailleurs au moyen de copies des certificats de salaire ;

Oui : 5 (3 S, 2 Ve)

Non : 8 (2 MCG, 1 LC, 3 PLR, 2 UDC)

Abstentions : —

L'amendement est refusé.

Le président met aux voix l'amendement d'un commissaire (Ve) à l'**art. 34, al. 1, lettre g (nouvelle)** :

g) les fiduciaires, gérants de fortune, créanciers gagistes, mandataires et autres personnes qui ont ou avaient la possession ou l'administration de la fortune du contribuable, sur cette fortune et ses revenus.

Oui : 2 (2 Ve)

Non : 9 (1 S, 2 MCG, 1 LC, 3 PLR, 2 UDC)

Abstentions : 2 (2 S)

L'amendement est refusé.

Le président met aux voix l'**art. 34, al. 1, lettre e (nouvelle)** :

Oui : 10 (1 S, 1 Ve, 2 MCG, 1 LC, 3 PLR, 2 UDC)

Non : 1 (1 Ve)

Abstentions : 2 (2 S)

L'art. 34, al. 1, lettre e, est adopté.

Art. 2 pas d'opposition, adopté

Un commissaire (Ve) indique qu'il va refuser le projet de loi, non pas qu'il estime qu'il n'est pas utile d'avoir un petit peu de transparence en plus, mais parce qu'il est intéressant d'avoir un rapport de minorité qui expose le processus qui a amené à ce résultat.

Un commissaire (S) indique qu'il votera la loi, de la même manière qu'il a voté la lettre g, la lettre f et la lettre e. Il préfère une base légale avec cette seule lettre e que sans. Les autres lettres viendront sans doute plus tard puisque, dans ce registre, les choses bougent plus vite parfois qu'ils ne s'y attendent.

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble du PL 13551 :

Oui :	11 (2 S, 1 Ve, 2 MCG, 1 LC, 3 PLR, 2 UDC)
Non :	1 (1 Ve)
Abstentions :	1 (1 S)

Le PL 13551 est accepté.

Catégorie de débat préavisée : II

ANNEXE I



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département des finances, des ressources humaines et des affaires extérieures
Administration fiscale cantonale

Note à :	Commission fiscale
De :	Nathalie Fontanet
Date :	10 septembre 2025
Concerne :	PL 13551 – Projet de loi modifiant la loi de procédure fiscale (LPFisc) (D 3 17) (Transmission à l'administration fiscale cantonale des décomptes de prestations de l'assurance-chômage) Audition du DF

1. Objectif de la présente note

Cette note est un complément à l'audition du DF, en date du 9 septembre 2025, par la commission fiscale.

2. Rappel du but et contenu du PL

Le PL 13551 vise à créer, en conformité avec le droit fédéral, une base légale cantonale pour la transmission directe, à l'administration fiscale, des décomptes des prestations versées aux assurés par les caisses d'assurance-chômage.

Ce PL a son origine dans une révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, ci-après LACI), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2021, qui a introduit une nouvelle disposition, l'article 97a alinéa 1, **lettre c^{bis}** LACI, prévoyant que les caisses de chômage peuvent transmettre les décomptes de prestations versées aux assurés directement à l'autorité fiscale cantonale, si la loi cantonale le prévoit.

3. Question de la Commission fiscale

Dans sa séance du 15 avril 2025, la Commission fiscale a demandé au DF d'examiner plus en détail la question de la phrase introductive de l'article 97a, al. 1, LACI, qui indique que la transmission d'informations est possible « *dans la mesure où aucun **intérêt privé prépondérant** ne s'y oppose.* ».

4. Notion d'intérêt privé prépondérant

La notion d'intérêt privé prépondérant, au sens de la phrase introductive de l'article 97a, alinéa 1 LACI, n'est pas commentée dans la doctrine, la jurisprudence, ou le Message du Conseil fédéral concernant la modification de l'art. 97a LACI introduite en 2001 (FF 2000 219).

Pour l'interprétation de cette notion, le DF propose de s'inspirer de la LPD¹, de la LCD² et du CO³.

Ainsi, seraient des données couvertes par un intérêt privé prépondérant :

- les données sensibles comme les données sur les opinions ou les activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales⁴ ;
- les données sur la santé, la sphère intime ou l'origine raciale ou ethnique⁵ ;
- les données génétiques⁶ ;
- les données biométriques identifiant une personne physique de manière univoque⁷ ;
- les données sur des poursuites ou sanctions pénales et administratives⁸ ;
- les données sur des mesures d'aide sociale⁹ ;
- les données protégées par le secret de fabrication et le secret d'affaires¹⁰.

Les données susmentionnées ne devraient pas pouvoir être communiquées au sens de la phrase introductive de l'article 97a, alinéa 1 LACI.

Dans un arrêt du 29 juin 2023¹¹, le Tribunal fédéral a abordé la question de la notion d'intérêt privé prépondérant, au sens de la phrase introductive de l'art. 97a, al. 1, LACI. La situation était la suivante : il s'agissait d'une personne A. qui avait vendu son entreprise à sa mère puis qui s'était inscrite au chômage. La caisse de chômage a refusé les prestations à cette personne A., estimant qu'elle conservait une position dirigeante de fait dans l'entreprise. Pour prendre cette décision elle a constaté que la mère de A. ne disposait pas des connaissances techniques nécessaires pour diriger l'entreprise active dans la pose de carrelage et n'était physiquement pas en mesure d'effectuer les travaux. Elle a tiré ces informations du dossier de la mère de A qui avait également été inscrite au chômage. La caisse a considéré que la mère de A ne disposait pas d'un intérêt privé prépondérant pour empêcher que les données de son dossier de chômage soient transmises dans le dossier de chômage de son fils.

¹ Loi fédérale sur la protection des données, du 25 septembre 2020 (LPD – RS 235.1).

² Loi fédérale contre la concurrence déloyale, du 19 décembre 1986 (LCD – RS 241).

³ Loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations), du 30 mars 1911 (CO – RS 220).

⁴ Art. 5, lettre c, chiffre 1 LPD.

⁵ Art. 5, lettre c, chiffre 2 LPD.

⁶ Art. 5, lettre c, chiffre 3 LPD.

⁷ Art. 5, lettre c, chiffre 4 LPD.

⁸ Art. 5, lettre c, chiffre 5 LPD.

⁹ Art. 5, lettre c, chiffre 6 LPD.

¹⁰ Art. 6, al. 1 LPD, art. 6 LCD et art. 321a, al. 4 CO.

¹¹ Arrêt 8C_668/2022 du 29 juin 2023

Dans son arrêt, le Tribunal fédéral a laissé ouverte la question de savoir si l'intérêt privé prépondérant de la mère de A. empêchait la transmission des données de son dossier de chômage dans le dossier de chômage de son fils.

En l'occurrence, les données visées par le PL 13551 sont des décomptes des prestations versées aux assurés par les caisses de l'assurance chômage. Ce sont des données qui pourraient être considérées comme couvertes par un intérêt privé prépondérant comme mentionnées sur la liste ci-dessus car relevant des mesures d'aide sociale. Toutefois, leur communication doit être autorisée car les assurés ont l'obligation de communiquer les prestations de l'assurance chômage à l'administration fiscale cantonale lorsqu'ils remplissent leur déclaration d'impôt. Au surplus, l'administration fiscale cantonale est tenue au secret fiscal (art. 11 LPFisc et 110 LIFD), de sorte qu'elle ne transmettra pas les données reçues à des tiers et qu'elle utilisera ces informations uniquement pour procéder à la taxation du contribuable concerné.

Par conséquent, la phrase introductive de l'article 97a, alinéa 1 LACI n'empêche pas la communication à l'administration fiscale des données visées par le PL 13551.

Contribuables avec une rubrique 11.50 ou 21.50

IBO

Rubriques 11.50 et 21.50 : Perte de salaire (Chômage, maladie, accident, militaire)

Les tableaux présentés dans les pages qui suivent ont été établis à partir des données concernant les personnes physiques imposées au barème ordinaire pour les années fiscales 2021 et 2022. Plus l'année fiscale est récente, plus la fiabilité des résultats présentés dans les pages suivantes se trouve réduite. En effet, il se peut que certains dossiers de contribuables ne soient pas encore à disposition de l'Administration fiscale cantonale.

Informations sur le contenu des tableaux

- L'ensemble des contribuables, qu'ils soient domiciliés pas dans le canton de Genève, ou prélevés à la source et faisant l'objet d'une taxation ordinaire ultérieure, ont été considérés.
- Sont reportés dans les tableaux tous les cas présentant dans la déclaration fiscale une rubrique 11.50 ou 21.50 (montants à Genève, dans un autre canton suisse ou à l'étranger).

Contribuables avec une rubrique 11.50 ou 21.50

Année fiscale 2021

	Nombre de contribuables avec les rubriques			Montants des rubriques à Genève en franc			Montants des rubriques pour le taux en franc		
	11.50 Genève ou taux	21.50 Genève ou taux	11.50 et 21.50 Genève ou taux	11.50	21.50	et 21.50	11.50	21.50	et 21.50
Présence des rubriques 11.50 ou 21.50 dans la déclaration									
1 seule des deux rubriques	19'947	3'962	23'909	475'896'104	88'048'459	563'944'563	488'470'413	92'787'033	581'257'446
Les 2 rubriques	640	640	640	17'071'805	13'066'270	30'138'075	17'655'025	13'588'689	31'243'714
Total	20'587	4'602	24'549	492'967'909	101'114'729	594'082'638	506'125'438	106'375'722	612'501'160

Contribuables avec une rubrique 11.50 ou 21.50

Année fiscale 2022

Présence des rubriques 11.50 ou 21.50 dans la déclaration	Nombre de contribuables avec les rubriques			Montants des rubriques à Genève en franc			Montants des rubriques pour le taux en franc		
	11.50 Genève ou taux	21.50 Genève ou taux	11.50 et 21.50 Genève ou taux	11.50	21.50	11.50 et 21.50	11.50	21.50	11.50 et 21.50
1 seule des deux rubriques	18'493	3'651	22'144	380'912'491	70'568'599	451'481'090	393'638'403	74'489'785	468'129'188
Les 2 rubriques	594	594	594	12'361'100	10'405'167	22'766'267	13'020'791	10'809'333	23'830'124
Total	19'087	4'245	22'738	393'273'591	80'973'766	474'247'357	406'660'194	85'299'118	491'959'312

Source : Administration fiscale cantonale

Situation des données : fin 10 2024

Contribuables imposés à la source dont la prestation est versée par une institution
assimilée à une caisse de chômage

IS

Les tableaux présentés dans les pages qui suivent ont été établis à partir des données concernant les impôts retenus par les employeurs auprès des personnes physiques imposées à la source (IS) pour les années fiscales 2021 et 2022. Les retenues d'impôt étant personnelles, chaque contribuable représente un individu.

Informations sur le contenu des tableaux

- L'ensemble des contribuables, qu'ils soient domiciliés ou pas dans le canton de Genève ont été considérés.
- Afin d'éviter le comptage à double des contribuables faisant l'objet d'une taxation ordinaire ultérieure (TOU) et qui figurent dans le rapport concernant les contribuables IBO, la partie droite des résultats a été obtenue en écartant les contribuables IS faisant l'objet d'un porté à valor.

Contribuables imposés à la source dont la prestation est versée par une institution
assimilée à une caisse de chômage

Années fiscales
2021 et 2022

Année fiscale	Contribuables concernés		Contribuables concernés, à l'exclusion des contribuables faisant l'objet d'un "porté à valor"	
	Nombre	Prestations versées	Nombre	Prestations versées
2021	5'964	115'816'456	3'834	66'145'164
2022	5'582	94'288'408	3'167	45'792'368

Date de dépôt : 24 septembre 2025

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Julien Nicolet-dit-Félix

Le PL 13551, présenté par le Conseil d'Etat, fait suite à une modification de la LACI (loi fédérale sur l'assurance-chômage) qui permet désormais aux autorités fiscales cantonales de demander les décomptes de prestations directement aux caisses de chômage.

Ce projet va dans le sens d'une simplification et d'une transparence fiscales auxquelles adhère sans réserve la minorité.

Cependant, la question de l'automatisme de la transmission des documents relatifs aux revenus (et, pourquoi pas, à la fortune) des contribuables **ne devrait pas se limiter aux chômeuses et aux chômeurs**. C'est pour cela que la minorité a déposé un amendement, qui reprend une disposition qui avait été votée par notre Grand Conseil en 2016¹ et qui avait été annulée par la justice, à la suite d'un recours.

La législation fédérale ayant changé et d'autres cantons appliquant sans difficulté le principe général de la transmission automatique des certificats de salaire, la minorité estime qu'il faudrait a minima élargir cette disposition à ces documents pour ne pas stigmatiser une population spécifique et particulièrement précarisée.

L'amendement ayant été refusé, la minorité a refusé le projet de loi, essentiellement dans l'optique de rédiger ce présent rapport et de présenter l'amendement figurant en fin de rapport lors du débat en séance plénière.

La loi 11803 – un douloureux précédent...

En 2016, le Conseil d'Etat proposait de rendre automatique la transmission par les employeurs du certificat de salaire à l'administration fiscale. Cette pratique, qui existe déjà dans quelques cantons, dont Vaud et Neuchâtel, ne pose aucun problème pratique et permet d'assurer une transparence fiscale à laquelle aspire chacune et chacun.

¹ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11803.pdf>

Cependant, deux personnes (un employé et un employeur) ont déposé un recours auprès de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice et obtenu gain de cause.

L'arrêt du 30 octobre 2017 de la Chambre constitutionnelle² base la décision d'annulation de la loi essentiellement sur l'analyse de l'art. 45 de la LHID (loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs) qui présente une liste de documents dont les administrations peuvent demander la transmission automatique. La Cour estime que cet article présente une **liste exhaustive**, étant entendu que tous les autres documents utiles doivent être remis au contribuable et non à l'administration, comme stipulé dans l'article 43 de la même loi.

« A cela s'ajoute que, contrairement à d'autres dispositions, comme les art. 42 et 44 LHID, l'art. 45 LHID contient une réglementation détaillée des informations de tiers, de sorte qu'il est difficilement envisageable pour les cantons d'élargir cette liste, sous peine d'opérer un renversement du système institué par l'art. 43 LHID, ainsi que son pendant à l'art. 127 LIFD, selon lequel l'obligation de collaborer appartient principalement au contribuable, les tiers n'intervenant que de manière subsidiaire. » (ACST/20/2017 – p. 17)

Le recours du Conseil d'Etat au Tribunal fédéral ayant été considéré comme irrecevable, la loi a donc été annulée et, dans notre canton, il est toujours de la responsabilité du contribuable de remettre ce document à l'AFC.

La modification de la LACI – la Cour genevoise s'est-elle trompée ?

Or la modification de la LACI votée en 2020 par les Chambres fédérales **porte un coup décisif à l'argumentation de la Chambre constitutionnelle de 2017**, puisqu'il introduit dans une loi fédérale la possibilité de la transmission automatique d'un document (les prestations des caisses chômage) qui ne figure pas dans l'art. 45 LHID. De ce fait, il paraît évident que **la volonté du législateur fédéral est bien d'autoriser les cantons à élargir la liste des documents automatiquement transmissibles** et donc que, contrairement à l'avis de la Cour, l'art. 45 LHID ne propose pas une liste exhaustive.

Il est donc extrêmement probable **qu'un nouveau recours sur une loi demandant la transmission à l'AFC des certificats de salaire par les employeurs n'aboutirait plus**, du fait précisément de la modification de la LACI et de ses effets.

² https://ge.ch/grandconseil/data/publications_judiciaires/ACST_000020_2017_A_492_2017.pdf

Un amendement pour respecter la volonté antérieure du législateur

C'est pour cela que la minorité a estimé qu'il convenait d'assurer une transparence fiscale aussi étendue que possible et a, en conséquence, déposé un amendement qui élargissait la transmission automatique également aux éléments constitutifs de la fortune.

Cependant, par fidélité à la décision prise par notre parlement en 2016 et à la volonté clairement affirmée par le département d'élargir tant que possible la transparence fiscale, elle propose ici **un amendement qui reprend la formulation votée en 2016, en sus de la disposition proposée par le Conseil d'Etat.**

Proposition d'amendement

Art. 34, al. 1, lettre f (nouvelle)

¹ Pour chaque période fiscale, une attestation doit être remise au département par :

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

En conclusion

La minorité remercie le Conseil d'Etat d'œuvrer pour la transparence fiscale et estime qu'elle devrait s'étendre au-delà du groupe des chômeurs et chômeuses qui pourraient, à juste titre, considérer la loi proposée comme discriminatoire.

Au vu de la modification de la LACI ainsi que de la pratique des autres cantons, il apparaît extrêmement probable que la transmission automatique des certificats de salaire soit désormais considérée comme conforme au droit supérieur si un recours devait être interjeté sur l'amendement proposé.

C'est pour cela qu'elle vous recommande d'accepter l'amendement présenté ci-dessus et la loi ainsi amendée.