

Date de dépôt: 20 avril 2005

Messagerie

Réponse du Conseil d'Etat

à l'interpellation urgente écrite de M. Guy Mettan : Pourquoi le canton de Genève ne conserverait-il pas l'actuel certificat de salaire

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 21 avril 2005, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation urgente écrite qui a la teneur suivante :

Pourquoi le canton de Genève ne conserverait-il pas l'actuel certificat de salaire ?

Ce sont les cantons qui exercent la souveraineté fiscale et qui perçoivent les impôts. Dès lors, ce sont les cantons, et non la Confédération, qui ont la charge d'introduire le nouveau modèle de certificat de salaire, lequel pose un nombre de problèmes administratifs très lourds et engendre de grosses charges pour les entreprises, et notamment pour les PME et les petites organisations qui emploient du personnel.

La surcharge bureaucratique provoquée par ce nouveau certificat ne se justifie pas. Plusieurs cantons alémaniques et, en Suisse romande, le canton de Fribourg, s'opposent au nouveau certificat et exigent le maintien du certificat actuel. Genève pourrait donc très bien s'associer à ce mouvement.

Les questions qui se posent donc sont les suivantes : pourquoi le canton de Genève ne conserverait-il pas l'actuel certificat de salaire ? Pourquoi notre canton ne s'associerait-il pas au mouvement en faveur du maintien du système actuel ? Qu'est-ce qui oblige le canton à appliquer le nouveau modèle et à renoncer à l'ancien ? Y a-t-il des risques à maintenir l'actuelle forme de déclaration des salaires et à refuser l'introduction du nouveau

modèle ? Y aurait-il une solution alternative qui permettrait de combler les lacunes de l'actuel certificat tout en évitant les défauts du nouveau modèle proposé ?

Réponse du Conseil d'Etat

1. Remarque liminaire

Le Conseil d'Etat constate que le traitement du dossier « certificat de salaire », conduit sous une approche administrative et sans référence à un véritable contrôle politique des instances concernées (conférence des directeurs cantonaux des finances et Conseiller fédéral en charge du DFF), a conduit à des réactions économiques et politiques qui auraient pu être évitées si une véritable consultation avait été menée dès le début avec les milieux économiques concernés et si la Conférence suisse des impôts avait soumis son projet au contrôle politique qui lui échoit. Est venu s'ajouter à cela le fait que les décisions de la CSI concernant le certificat de salaire émanent de son Comité et non de l'Assemblée générale de la CSI.

Tous ces faits ont conduit la Présidente du département des finances de la République et canton de Genève à intervenir à deux reprises, en 2004 et en mai 2005, auprès de la Conférence des directeurs cantonaux des finances pour demander que soient définitivement éclaircies les compétences de la CSI, que des statuts et un règlement clairs soient adoptés afin d'éviter, à l'avenir, que l'application de la loi d'harmonisation des impôts directs (LHID) ne conduise à d'autres dysfonctionnements.

2. Historique des travaux

Il convient de rappeler quelques points susceptibles de faciliter la compréhension de ce dossier.

La Conférence suisse des impôts (CSI) regroupe tous les directeurs des administrations fiscales cantonales suisses, sous la présidence actuelle de Monsieur B. Knüssel, administrateur des impôts du canton de Berne. Cette instance travaille en étroite collaboration avec l'Administration fédérale des contributions qui y est largement représentée. Elle est un organe purement administratif.

Outre un Comité et un office de coordination, la CSI est organisée en groupes de travail, tels que le groupe « législation et harmonisation » ou le groupe « logistique », qui s'est notamment occupé de l'introduction de

l'application informatique du contrôle électronique des titres dans tous les cantons (CET).

En 2001, en vertu de la loi sur l'harmonisation des impôts directs (LHID) et de la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD), la CSI a lancé un projet de réforme du certificat de salaire. Le but de ce projet était d'introduire un certificat uniforme dans toute la Suisse.

Il s'agissait de remplacer l'actuel et ancien formulaire appelé TED datant des années septante, ainsi que les divers certificats de salaire cantonaux.

En février 2003, la CSI présente un premier projet que les milieux économiques et politiques, non consultés, qualifieront d'excessif et de bureaucratique.

Ce nouveau certificat de salaire (NCS) devait apporter d'importants changements dans la notion de salaire brut. Il étendait l'obligation de déclarer aussi bien les prestations et avantages financiers accordés à l'employé que les décomptes de frais.

Selon les auteurs du projet, (Genève n'était pas représenté dans cette étude) il s'agissait de juguler la tendance croissante de l'économie à utiliser les prestations accessoires au salaire (« fringe benefits »).

Outre le fait qu'elle élargit considérablement l'assiette fiscale des contribuables, cette nouvelle procédure engendrerait manifestement des charges supplémentaires pour les entreprises, particulièrement les PME.

Plusieurs interventions parlementaires ont alors alerté les autorités pour demander un contrôle politique et une prise de position de la CSI.

A ce stade, les milieux économiques ont vivement réagi et sous la pression, un groupe de travail mixte a été mis sur pied par la CSI avec les représentants des milieux économiques, afin de remanier le texte et de l'adapter aux réalités du monde économique.

Le 10 juillet 2003, la CSI qui, tient-elle à préciser, représente les autorités fiscales suisses, accepte de reporter d'une année l'entrée en vigueur du nouveau certificat de salaire, tout en déclarant : « il devra obligatoirement être utilisé dès la période fiscale 2006 ».

Le 30 septembre 2004, la CSI a de nouveau mis le feu aux poudres en annonçant officiellement que les discussions étaient terminées, alors que trois questions cruciales étaient encore loin d'être résolues : l'usage privé d'un véhicule de fonction, les règlements d'entreprise et les frais de perfectionnement professionnel.

Sur le site internet de l'Administration fédérale des contributions, on a pu lire dès le 25 novembre 2004 le texte ci-dessous :

« Le nouveau certificat de salaire pourra être introduit dès le 1^{er} janvier 2006. Telle est la solution à laquelle sont parvenus, sous la médiation du conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz, les représentants de l'Union suisse des arts et métiers, d'Economiesuisse, de l'Union patronale suisse et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances... Les associations économiques en admettent désormais la nécessité, malgré l'augmentation considérable des charges administratives. La solution retenue aujourd'hui étant équilibrée, praticable et fiscalement équitable, elle est acceptée par tous les milieux intéressés ».

Le 12 mars 2004 déjà, une proposition de résolution (R485) est présentée par un groupe de députés genevois, invitant notamment le Conseil d'Etat à : *« proposer la validation des travaux de la CSI par le Parlement fédéral après en avoir saisi le Conseil fédéral ».*

Au niveau fédéral, une motion demande le report d'un an de l'introduction du nouveau certificat de salaire, signée notamment par la Présidente du département des finances en décembre 2003, au motif que :

« Ce certificat de salaire pose toute une série de problèmes. Il avait été convenu que l'on fasse des tests, ceux-ci viennent de débiter et il n'est pas sérieux d'envisager une introduction avant que l'on ait connaissance du résultat des tests faits par les entreprises volontaires ».

Le 12 avril 2005, au nom du Conseil d'Etat du Canton de Schwyz, Monsieur K. Zibung adresse un courrier à la Conférence des directeurs cantonaux des finances à propos du certificat de salaire, demandant qu'une décision ne soit prise qu'après une période de tests, conduite sérieusement.

Le directeur des finances du canton de Schwyz est mandaté pour porter ce sujet à l'ordre du jour de la séance des directeurs cantonaux des finances du mois de mai 2005.

3. Situation actuelle

Pour répondre à l'interpellant, le canton de Fribourg n'a pas pris de position officielle. Selon des informations officieuses, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg n'a encore jamais manifesté une opinion tendant au maintien du certificat de salaire actuel.

Seuls deux députés du Grand Conseil et 16 cosignataires auraient déposé un postulat en date du 16 mars 2005 demandant au Conseil d'Etat d'examiner la possibilité de maintenir le certificat de salaire actuel. L'exécutif n'a pas encore répondu à cette intervention.

Par ailleurs, la conférence suisse des impôts, dans un courrier adressé à Economiesuisse, aurait accepté de repousser d'une année l'entrée en vigueur du nouveau certificat de salaire, tout en rejetant toute autre prolongation de ce nouveau délai et en rappelant que le NCS peut être utilisé, à titre facultatif, dès 2005.

Eu égard aux indications susmentionnées et en réponse aux questions de cette interpellation urgente écrite, il peut être affirmé, en ce qui concerne le canton de Genève, ce qui suit :

Si le canton était le seul à conserver l'actuel certificat de salaire, il ne respecterait pas la volonté d'harmonisation du législateur fédéral.

L'administration fédérale des contributions, chargée de constater la bonne application des dispositions de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, des directives fixées par la Conférence suisse des impôts et de la loi sur l'impôt fédéral direct pourrait, en tous les cas pour l'impôt fédéral direct, exiger que soient appliquées les règles du nouveau certificat de salaire. Cela obligerait les employeurs à établir deux certificats de salaire !

Les cantons qui adopteraient le nouveau certificat de salaire ne manqueraient certainement pas de prendre à partie le canton de Genève et d'invoquer le non-respect du concordat intercantonal.

S'agissant des instances de recours, elles pourraient constater que Genève n'applique pas les règles harmonisées, débouter systématiquement les parties et obliger le canton à appliquer les règles formulées dans le nouveau certificat de salaire.

Cela étant dit, et quand bien même le canton de Genève conserverait l'ancien certificat de salaire, certaines règles énoncées dans le nouveau certificat de salaire devront obligatoirement être examinées par l'administration fiscale et certaines pratiques actuelles devront être modifiées, notamment s'agissant des règlements en matière de frais d'acquisition du revenu, ainsi que de la pratique de l'AFC en matière de frais de représentation et de frais d'acquisition du revenu des expatriés.

Le nouveau certificat de salaire n'est donc pas neutre fiscalement et il appartiendra au canton de Genève de mesurer et de pallier, le cas échéant, les effets pernicioeux de son application. Il importe surtout que, dans un premier temps, les tests entrepris, à Genève comme ailleurs, permettent de mesurer les conséquences de son application.

Il est nécessaire, enfin, que ce dossier permette de déterminer de façon claire les responsabilités administratives et politiques au niveau fédéral et intercantonal. Les contribuables et les entreprises sont en droit d'attendre une telle clarification pour qu'un véritable climat de confiance règne entre les administrés et les administrations fiscales.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

La présidente :
Martine Brunschwig Graf