



14 mai 2025

Procédure de consultation sur la loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements concernant les données salariales

Rapport sur les résultats

Condensé

Le 7 juin 2024, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de mener une procédure de consultation au sujet de la loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements concernant les données salariales auprès des cantons, des partis politiques, des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, des associations faîtières de l'économie et des autres milieux intéressés. Cette procédure a pris fin le 27 septembre 2024. Au total, 39 avis ont été déposés.

Les accords contre la double imposition avec l'Italie et la France prévoient des règles spécifiques pour l'imposition des travailleurs frontaliers ou l'imposition du télétravail. Le nouvel accord avec l'Italie est applicable depuis le 1er janvier 2024 ; l'avenant à la convention contre les doubles impositions avec la France a été approuvé par l'Assemblée fédérale le 14 juin 2024. Pour une application correcte des règles qu'ils contiennent, les accords prévoient un échange automatique des renseignements concernant les données salariales. La mise en œuvre de ces accords nécessite des bases légales en droit interne afin de pouvoir assurer la transmission des renseignements entre les États concernés. Cette loi est nécessaire pour que la Suisse puisse respecter ses engagements internationaux pris dans ce domaine.

Une grande majorité des participants à la consultation approuve le projet de loi fédérale sur l'échange automatique des renseignements concernant les données salariales. 3 cantons (AG, BE et BL) l'approuvent sans réserve. Les autres cantons soutiennent le projet, 17 d'entre eux (AI, AR, FR, GL, JU, LU, NW, OW, SH, SG, SO, TI, UR, VD, VS, ZG et ZH) et la CDF soulignant qu'il entraînera une charge administrative pour les cantons. Deux partis politiques (PLR et UDC) constatent que les obligations des employeurs entraîneront un surcroît de travail administratif pour les employeurs. Bien qu'ils approuvent le projet, les milieux économiques regrettent le surcroît de charge administrative induit par les nouvelles règles. Ainsi, L'usam s'inquiète de la charge administrative et des coûts de fonctionnement accrus pour les PME. Le CP insiste sur la nécessité de limiter les obligations des entreprises aux éléments nécessaires pour assurer un échange des données salariales conforme aux accords internationaux signés. Le CP et l'UDC déplorent le fait que la surcharge administrative induite par le projet tant pour les employeurs que pour l'État n'ait pas pu être quantifiée. Selon EXPERTsuisse, la charge administrative supplémentaire et les risques liés au télétravail incitent certains employeurs à renoncer aux collaborateurs qui résident à l'étranger ou exigent qu'ils transfèrent leur domicile en Suisse.

En résumé, la plupart des participants approuve le projet dans son principe, mais formule des propositions d'amélioration à l'égard de certains aspects du projet.

Table des matières

1	Contexte	4
2	Projet mis en consultation	4
2.1	Contexte	4
2.2	Contenu du projet	4
3	Avis reçus et méthodologie suivie pour l'évaluation des avis reçus	5
3.1	Avis reçus	5
3.2	Méthodologie suivie pour l'évaluation des avis reçus	5
4	Résultats de la consultation	5
4.1	Position de principe des participants à la consultation	5
4.2	Propositions de modification des différentes dispositions du projet de loi	6
4.3	Divers	9

1 Contexte

Le 7 juin 2024, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de mener une procédure de consultation au sujet de la loi fédérale sur l'échange international automatique de renseignements concernant les données salariales auprès des cantons, des partis politiques, des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, des associations faîtières de l'économie et des autres milieux intéressés. Cette procédure a pris fin le 27 septembre 2024. La liste des participants à la consultation est jointe au présent rapport. Au total, 39 avis ont été déposés.

2 Projet mis en consultation

2.1 Contexte

L'accord conclu avec l'Italie le 23 décembre 2020 contenant de nouvelles règles relatives à l'imposition des travailleurs frontaliers et l'avenant du 27 juin 2023 modifiant la convention en vue d'éliminer les doubles impositions avec la France prévoient un échange automatique des renseignements concernant les données salariales. Ces accords contiennent les bases juridiques matérielles des renseignements concernant les données salariales à échanger. Ils ne règlent toutefois pas la mise en œuvre de cet échange à l'intérieur de la Suisse. Par conséquent, vu le contenu requis, il est nécessaire de créer une loi fédérale pour régler la mise en œuvre en Suisse de l'échange automatique des renseignements concernant les données salariales.

2.2 Contenu du projet

Le projet de loi contient les bases légales nécessaires en droit interne suisse, dans le domaine de l'échange de renseignements, pour la mise en œuvre des nouveaux accords conclus avec l'Italie et avec la France.

Cette loi est nécessaire pour que la Suisse puisse respecter ses engagements internationaux pris dans ce domaine. Ainsi, le projet de loi fédérale sur l'échange automatique des renseignements concernant les données salariales règle la mise en œuvre de cet échange en Suisse, lorsqu'un tel échange est prévu par un traité international dans le domaine fiscal. Il règle en particulier la transmission des renseignements entre les autorités fiscales cantonales et l'Administration fédérale des contributions (AFC). Il contient également des règles sur les tâches de l'AFC et des autorités fiscales cantonales, sur l'utilisation du numéro de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) en tant que numéro d'identification fiscale suisse ainsi que des dispositions sur la protection des données. Par ailleurs, il contient des dispositions sur l'organisation et sur l'obligation d'échanger les renseignements par voie électronique entre l'AFC et les autorités fiscales cantonales.

3 Avis reçus et méthodologie suivie pour l'évaluation des avis reçus

3.1 Avis reçus

Des prises de position ont été reçues des participants suivants à la consultation¹ :

Participants invités à se prononcer

- Tous les cantons et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF)
- PLR, PS, UDC
- usam, ASB, USS

Participants non invités à se prononcer

- Association patronale des banques en Suisse (APBS), Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG), Centre patronal (CP), EXPERTsuisse, Genève Aéroport, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI)

3.2 Méthodologie suivie pour l'évaluation des avis reçus

Les prises de position reçues sont analysées dans le présent rapport en fonction des thèmes abordés et ne sont pas présentées individuellement, ce qui ne permettrait pas d'atteindre l'objectif visé. Seule la position de principe des participants à la procédure de consultation est présentée².

4 Résultats de la consultation

4.1 Position de principe des participants à la consultation

Une grande majorité des participants à la consultation approuve le projet de loi fédérale sur l'échange automatique des renseignements concernant les données salariales. 3 cantons (AG, BE et BL) l'approuvent sans réserve. Les autres cantons soutiennent le projet, 17 d'entre eux (AI, AR, FR, GL, JU, LU, NW, OW, SH, SG, SO, TI, UR, VD, VS, ZG et ZH) et la CDF soulignant qu'il entraînera une charge administrative pour les cantons. Le PLR et l'UDC constatent que les obligations des employeurs entraîneront un surcroît de travail administratif pour les employeurs. L'usam s'inquiète de la charge administrative et des coûts de fonctionnement accrus pour les PME. Le CP insiste sur la nécessité de limiter les obligations des entreprises aux éléments nécessaires pour assurer un échange des données salariales conforme aux accords internationaux signés. Le CP et l'UDC déplorent le fait que la surcharge administrative induite par le projet tant pour les employeurs que pour l'État n'ait pas pu être quantifiée. Selon EXPERTsuisse, la charge administrative supplémentaire et les risques liés

¹ La liste des participants jointe au présent rapport suit l'ordre de la liste des destinataires systématiquement consultés et, s'agissant des participants qui n'avaient pas été invités à se prononcer, l'ordre alphabétique.

² Pour plus de détails, il est renvoyé aux prises de position publiées par la Chancellerie fédérale.

au télétravail incitent certains employeurs à renoncer aux collaborateurs qui résident à l'étranger ou exigent qu'ils transfèrent leur domicile en Suisse. Economiesuisse a expressément renoncé à prendre position, renvoyant aux prises de position des associations économiques particulièrement concernées œuvrant sur le plan régional.

Il convient de distinguer entre une approbation sans réserve et une approbation de principe avec des propositions d'adaptation du projet de loi. La plupart des participants approuve certes le projet dans son principe, mais formule des propositions d'amélioration à l'égard de certains aspects du projet.

- 7 participants à la consultation approuvent le projet de loi sans réserve:
Cantons (3): AG, BE, BL ; Partis (1): PS; Organisations invitées à se prononcer (1) : USS ; Organisations non invitées à se prononcer (2) : CCIG, Genève Aéroport.
- 31 participants à la consultation approuvent le projet de loi en proposant des adaptations:
Cantons (23): AI, AR, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VS, VD, ZG, ZH et la CDF; Partis (1): PLR; Organisations invitées à se prononcer (2) : ASB, usam ; Organisations non invitées à se prononcer (4) : APBS, CP, EXPERTsuisse, SUPSI
- 1 participant à la consultation rejette le projet de loi:
Partis (1): UDC

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des avis reçus :

Catégorie	Approbation	Avec propositions d'amélioration	Rejet	Total des avis reçus
Cantons / CDF	3	24	-	27
Partis politiques	1	1	1	3
Associations faïtières communes / Unions des villes / Groupement régions de montagne	-	-	-	-
Organisations invitées	1	2	-	3
Organisations non invitées	2	4	-	6
Total des avis reçus	7	31	1	39

4.2 Propositions de modification des différentes dispositions du projet de loi

- *Précision dans le message du Conseil fédéral concernant les cantons GR, TI et VS en relation avec les données salariales à envoyer à l'Italie (art. 1)*

12 cantons (FR, GR, LU, NW, OW, SH, SG, SO, TI, VS, ZG et ZH) souhaitent que soit précisé dans le message du Conseil fédéral qu'une base légale cantonale pour l'envoi des données salariales à l'Italie n'est pas nécessaire.

Motifs:

L'art. 7, par. 5 de l'accord du 23 décembre 2020 avec l'Italie prévoit que les cantons GR, TI et VS envoient les renseignements concernant les données salariales directement à l'Italie, sans envoi à l'AFC. Par conséquent, cet accord contient une base légale suffisante pour cet envoi et une base légale cantonale distincte n'est pas nécessaire.

- *Obligation des employeurs de transmettre les informations sous forme électronique aux autorités fiscales cantonales (art. 3, al. 1)*

20 cantons (AI, AR, BS, FR, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SG, SZ, SO, TI, UR, VD, VS, ZG et ZH) estiment qu'il convient de compléter l'art. 3 par une disposition obligeant les employeurs à transmettre les informations sous forme électronique, tout en laissant la possibilité aux cantons de prescrire une obligation de transmettre les données sur papier.

GR souhaite pouvoir déterminer lui-même le moment auquel il obligera les employeurs à transmettre les données sous forme électronique. Il propose de compléter l'art. 3 par une disposition potestative correspondante.

PLR, APBS et ASB souhaitent que soit défini un processus uniforme en termes de délai et de format de notification électronique, notamment un formulaire ou une plateforme de notification commune valable dans toute la Suisse, afin de réduire les charges administratives des employeurs actifs dans plusieurs cantons.

Motifs :

Comme, selon le projet de loi, les autorités fiscales cantonales doivent transmettre les données reçues des employeurs à l'AFC sous forme électronique, ce qui est salué quant au principe, cela présuppose que les cantons soient en mesure de disposer de ces données sous forme électronique. Il convient donc de créer une base légale explicite obligeant les employeurs à les transmettre électroniquement.

De plus, certains cantons, notamment le TI, disposent déjà de bases légales explicites selon lesquelles le décompte de l'impôt à la source doit être effectué exclusivement par voie électronique. Ces bases légales ont régulièrement été remises en cause au motif que le droit fédéral ne prévoit pas une telle obligation. Pour cette raison également, il est nécessaire de prévoir la transmission par voie électronique dans le droit fédéral.

PLR, APBS et ASB sont d'avis que l'augmentation des charges administratives pour les employeurs pourra être réduite à un niveau raisonnable par la définition d'un processus uniforme dans toute la Suisse en termes de délai et de format de notification électronique.

EXPERTSuisse propose que le formulaire à utiliser par les employeurs tienne compte des suggestions émises par les milieux économiques dans le groupe de travail mixte économie – administrations publiques. S'agissant de la transmission électronique, il serait souhaitable d'utiliser des plateformes qui existent déjà en vue de limiter les charges supplémentaires. De plus, il devrait être clarifié que les attestations émises par les employeurs ne constituent pas des titres au sens de l'art. 251, al. 1 du Code pénal (faux dans les titres).

- *Clarification que les employeurs doivent transmettre les informations à l'autorité fiscale du canton dans lequel l'employé est assujéti à l'impôt (art. 3, al. 1)*

20 cantons (AI, AR, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, OW, SH, SG, SZ, SO, TI, UR, VD, VS, ZG et ZH) estiment qu'il convient de modifier l'art. 3 par un renvoi aux art. 107, al. 1, let. b LIFD et 107, al. 2 LIFD afin de préciser que les employeurs doivent transmettre les données à l'autorité fiscale du canton dans lequel l'employé est assujéti à l'impôt.

Motifs :

Par souci de cohérence, les critères de compétence devraient être calqués sur ceux applicables en matière d'impôt à la source et définis aux articles 107, al. 1, let. b LIFD et 107, al. 2 LIFD. Ainsi, en présence d'un travailleur domicilié à l'étranger et résident à la semaine en Suisse, l'attestation devrait être adressée au canton de résidence à la semaine. En revanche, en présence d'un travailleur domicilié à l'étranger sans résidence à la semaine en Suisse, l'attestation devrait être adressée au canton dans lequel l'employeur est domicilié ou en séjour si c'est une personne physique ou au canton où se trouve son siège, son administration ou son établissement stable si c'est une personne morale.

- *Modification rédactionnelle de la disposition prévoyant que l'AFC donne son consentement à une utilisation non fiscale des informations envoyées à l'État partenaire (art. 5, al. 3)*

16 cantons (AR, BS, FR, GR, LU, NW, OW, SH, SZ, SO, TI, TG, UR, VD, VS et ZH) proposent que la rédaction de l'art. 5, al. 3 de la loi soit modifiée sur le plan formel, sans conséquence de portée matérielle.

- *Principe de spécialité (art. 6, al. 3 et 4, art. 7, al. 3 et art. 15, al. 3)*

EXPERTsuisse estime que les données salariales échangées ne doivent pas être utilisées à des fins autres que fiscales. En particulier, il convient de supprimer l'art. 7, al. 3, qui prévoit que l'AFC transmet les renseignements reçus d'un État partenaire à d'autres autorités suisses pour lesquelles ces renseignements présentent un intérêt.

SUPSI propose de limiter l'utilisation des données salariales échangées afin d'éviter qu'un État contractant ne prenne des mesures unilatérales potentiellement en conflit avec un traité international.

- *Les conditions d'accès des collaborateurs des autorités fiscales cantonales aux renseignements reçus de l'étranger détenus par l'AFC devraient être réglés dans une ordonnance et non dans la loi (art. 8, al. 4)*

21 cantons (AI, AR, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SH, SG, SZ, SO, TI, TG, UR, VD, VS, ZG et ZH) estiment que l'identification à deux facteurs prévue par l'art. 8, al. 4 de la loi pourrait être dépassée selon l'évolution technologique future. Comme il est plus aisé de modifier une ordonnance qu'une loi, ils proposent de régler les conditions de l'accès dans une ordonnance, comme cela a été fait pour l'échange automatique concernant les comptes financiers.

- *Obligation d'informer les employés incombant aux employeurs (art. 9)*

APBS et ASB demandent la suppression de l'art. 9 de la loi.

Motifs : Selon les principes généraux du droit de la protection des données, l'obligation incombant au responsable du traitement des données (employeur) d'informer la personne concernée n'est pas nécessaire dans le cas d'un traitement de données prescrit par la loi (cf. art. 20, al. 1, let. b) de la LPD). Au cas particulier, le traitement des données est prévu par la loi, raison pour laquelle une information de la part des employeurs n'est pas nécessaire. Cette nouvelle charge administrative pour les employeurs doit être évitée.

CP estime que l'obligation pour l'employeur d'informer les employés est large et substantielle. Il s'agit de ne pas en faire une obligation trop extensive dans la pratique.

- *Droits des employés en relation avec la protection des données (art. 11)*

GE préconise qu'un délai soit prévu durant lequel les employés peuvent demander une correction des données inexactes. Il souhaite que le commentaire de la disposition précise que les autorités fiscales cantonales ne sont pas tenues d'effectuer un contrôle matériel des données communiquées par les employeurs.

EXPERTsuisse demande la suppression de l'art. 11 dans son entier.

Motifs :

Comme les données personnelles sont traitées en premier lieu par l'employeur, il est clair que la loi sur la protection des données (LPD) s'applique et l'art. 11, al. 1 est superflu. Cela vaut également pour l'art. 11, al. 2. Mais si l'on voulait malgré tout prévoir une telle disposition, il faudrait encore régler le cas où l'AFC fournit les données à l'État étranger. Dans de tels cas, les dispositions de la LPD (entre autres l'art. 6) sont à nouveau applicables.

De même, l'alinéa 4 semble superflu. Si l'AFC reçoit une demande de non-transmission de données, elle devra d'une manière ou d'une autre prendre une décision. Plutôt que de prévoir

l'alinéa 4 comme fondement pour faciliter le travail de l'AFC, cette dernière pourrait plutôt se baser directement sur l'art. 20, al. 2, let. b, LPD et les accords applicables pour rejeter une demande de non-transmission. Cela serait plus clair pour les personnes concernées, au lieu de donner l'impression, avec cette disposition, que les droits de la personne concernée sont limités à l'encontre des principes de la LPD. Il en va de même pour les cantons (art. 11, par. 3). Selon EXPERTsuisse, la Confédération ne peut pas prévoir de telles dérogations aux législations cantonales de protection des données, même dans une «disposition potestative». Une telle disposition est d'ailleurs superflue, étant donné que les législations cantonales prévoient également des dispositions similaires à l'art. 20 LPD. Pour toutes ces raisons, l'art. 11 est superflu et devrait être biffé.

- *Suppression de l'obligation incombant aux employeurs de renseigner l'AFC sur demande (art. 16, al. 1, let. b)*

ASB souhaite que les employeurs ne doivent transmettre les informations qu'à une seule autorité, cantonale ou fédérale.

APBS demande de supprimer l'obligation faite aux employeurs de renseigner l'AFC, sur demande de sa part.

- *Précision que l'AFC peut transmettre les informations reçues des employeurs et des cantons à d'autres autorités fiscales cantonales (art. 16)*

20 cantons (AI, AR, BS, FR, GE, GL, LU, NW, OW, SH, SG, SZ, SO, TI, TG, UR, VD, VS, ZG et ZH) suggèrent que l'art. 16 de la loi soit complété par une disposition autorisant expressément l'AFC à transmettre les informations reçues des autorités fiscales cantonales et des employeurs aux (autres) autorités fiscales cantonales.

- *Violation des obligations de l'employeur (art. 19)*

APBS et ASB demandent la suppression de la négligence de l'employeur lors de la commission d'une infraction au sens de l'art. 19 de la loi.

Motifs :

Les employeurs doivent essentiellement se baser sur les informations fournies par les employés pour remplir leurs obligations légales dans le contexte de la loi. Les employeurs ne peuvent exclure une erreur de déclaration de la part des employés. C'est pourquoi l'extension de la punissabilité à la négligence va trop loin et fait courir à l'employeur des risques qu'il ne peut pas assumer.

4.3 Divers

VD souhaite qu'il soit précisé que les résidents de France disposant de la nationalité suisse et qui travaillent pour le compte d'un employeur suisse de droit public ne sont pas visés par l'échange automatique de renseignements concernant les données salariales avec la France.

APBS demande qu'il soit précisé que l'échange automatique des renseignements portera également sur les données salariales lorsque l'employeur suisse de droit public exerce une activité industrielle ou commerciale au sens de l'art. 21, par. 2 CDI-FR en relation avec l'art. 17 CDI-FR.

Liste des participants à la procédure de consultation

1. Cantons

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Canton de Zurich	ZH	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Berne	BE	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Lucerne	LU	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Uri	UR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Schwyz	SZ	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Obwald	OW	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Nidwald	NW	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Glaris	GL	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Zoug	ZG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Fribourg	FR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Soleure	SO	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Bâle-Ville	BS	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Bâle-Campagne	BL	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Schaffhouse	SH	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures	AR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures	AI	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Saint-Gall	SG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton des Grisons	GR	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton d'Argovie	AG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Thurgovie	TG	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton du Tessin	TI	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Vaud	VD	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton du Valais	VS	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Neuchâtel	NE	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton de Genève	GE	<input checked="" type="checkbox"/>
Canton du Jura	JU	<input checked="" type="checkbox"/>
Conférence des gouvernements cantonaux	CdC	
Conférences des directrices et directeurs cantonaux des finances	CDF	<input checked="" type="checkbox"/>

2. Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Le Centre	Le Centre	
Union démocratique fédérale	UDF	
Parti évangélique suisse	PEV	
PLR. Les Libéraux-Radicaux	PLR	<input checked="" type="checkbox"/>
Les VERT-E-S suisses	Les Verts	
Parti vert'libéral suisse	pvl	
Lega dei Ticinesi	Lega	
Mouvement Citoyens Genevois	MCG	
Union démocratique du centre	UDC	<input checked="" type="checkbox"/>
Parti socialiste suisse	PS	<input checked="" type="checkbox"/>

3. Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Association des communes suisses	ACS	
Union des villes suisses	UVS	
Groupement suisse pour les régions de montagne	SAB	

4. Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
economiesuisse	economiesuisse	
Union suisse des arts et métiers	usam	<input checked="" type="checkbox"/>
Union patronale suisse	UPS	
Union suisse des paysans	USP	
Association suisse des banquiers	ASB	<input checked="" type="checkbox"/>
Union syndicale suisse	USS	<input checked="" type="checkbox"/>
Société suisse des employés de commerce	SEC Suisse	
Travail.Suisse	Travail.Suisse	

5. Participants qui se sont prononcés sans y avoir été invités officiellement

Destinataires	Abréviations	Avis reçu
Association patronale des banques en Suisse	APBS	<input checked="" type="checkbox"/>
Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève	CCIG	<input checked="" type="checkbox"/>
Centre Patronal	CP	<input checked="" type="checkbox"/>
EXPERTsuisse	EXPERTsuisse	<input checked="" type="checkbox"/>
Genève Aéroport	Genève Aéroport	<input checked="" type="checkbox"/>
Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana – Centro competenze tributarie e giuridiche	SUPSI	<input checked="" type="checkbox"/>