



23.080

**Zusatzabkommen zum Abkommen
vom 9. September 1966
zwischen der Schweiz und Frankreich
zur Vermeidung der Doppelbesteuerung
auf dem Gebiet der Steuern
vom Einkommen und vom Vermögen
und zur Vermeidung
von Steuerbetrug und Steuerflucht.
Genehmigung**

**Avenant à la Convention
entre la Suisse et la France
du 9 septembre 1966 en vue d'éliminer
les doubles impositions
en matière d'impôts sur le revenu
et sur la fortune et de prévenir
la fraude et l'évasion fiscales.
Approbation**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.03.24 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.05.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.06.24 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.06.24 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Sommaruga Carlo (S, GE), pour la commission: Le statut particulier des frontaliers – qui, par définition, résident sur le territoire d'une juridiction fiscale et travaillent sur le territoire d'une autre; l'introduction en 2019, par la France, de l'imposition à la source du revenu de l'activité lucrative applicable à tout employeur de travailleurs résidant en France – donc théoriquement applicable aussi aux employeurs suisses de frontaliers français, ce qui est contraire à notre ordre juridique; et le développement du télétravail dès la pandémie en 2020 – qui a abouti à ce qu'une partie du travail des frontaliers français ait lieu non plus en Suisse mais en France: tout cela a créé ce que j'appellerais un micmac quant à la fiscalité des frontaliers, entre la France et la Suisse.

En raison du conflit des lois nationales, du risque de perte de substance fiscale pour la Confédération et les cantons concernés et de la nécessité de poser un cadre légal assurant la sécurité juridique pour les salariés frontaliers français – qui sont aujourd'hui près de 230 000 – et les employeurs de ceux-ci, il y avait urgence à résoudre rapidement la situation. C'est ce que le Conseil fédéral s'est empressé de faire, en collaboration avec les cantons concernés, d'abord avec des accords amiables temporaires pendant la pandémie, puis de manière définitive, avec l'avenant du 27 juin 2023 à la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et la France du 9 septembre 1966, que le Conseil fédéral nous invite à ratifier par l'adoption de l'arrêté qui est soumis à notre décision aujourd'hui.

Avant d'examiner l'avenant à ratifier et l'arrêté à approuver, j'aimerais brièvement souligner les diverses étapes qui ont précédé la signature de l'avenant. Lors de la survenance de la pandémie, dans l'esprit des recommandations de l'OCDE, la Suisse a conclu des accords amiables temporaires avec les Etats voisins, dont la France. L'objectif était, malgré le télétravail imposé par les restrictions de mouvement liées à la pandémie, de





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2024 • Vierte Sitzung • 30.05.24 • 08h15 • 23.080
Conseil des Etats • Session d'été 2024 • Quatrième séance • 30.05.24 • 08h15 • 23.080



maintenir l'assiette fiscale de la Suisse. La validité initiale de l'accord amiable avec la France courait jusqu'au 31 décembre 2020. En raison de la deuxième vague de COVID-19, il a été prolongé une première fois jusqu'au 31 décembre 2022, dans le but de trouver une solution à long terme pour le travail effectué dans les deux Etats.

AB 2024 S 380 / BO 2024 E 380

A quelques jours de la fin de la validité de l'accord, le 22 décembre 2022 les autorités compétentes suisses et françaises se sont mises d'accord sur trois éléments. Premier élément: un accord amiable, prolongeant de fait la réglementation temporaire prévue dans l'accord conclu en 2020. Toutefois, cet accord n'est valable que jusqu'au 31 décembre de cette année, le temps de procéder à la signature et la ratification de l'avenant. Deuxième élément: l'avenant à la convention contre les doubles impositions de 1966, qui règle de manière définitive l'imposition du télétravail pour l'ensemble de la Suisse. Troisièmement: un accord amiable, précisant la notion de travailleur sous l'angle du télétravail dans l'accord de 1983, relatif à la rémunération des travailleurs frontaliers et applicable aux cantons de Berne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud, Valais, Neuchâtel et Jura. Si nous ne voulons pas de rupture du cadre légal fiscal au 31 décembre 2024 pour les frontaliers français, il faut que la ratification formelle de l'avenant intervienne avant la fin de l'année. Comme elle ne peut intervenir avant la fin du délai référendaire, il est impératif que les chambres approuvent l'arrêté de ratification de l'avenant du 27 juin 2023 au cours de la présente session.

C'est d'ailleurs ce que vous propose à l'unanimité la Commission de l'économie et des redevances, qui a traité de cet objet lors de sa séance du 3 mai dernier. Je précise que le Conseil national – le premier conseil –, a approuvé l'arrêté de ratification à l'unanimité hormis une voix, lors de la session de printemps.

La solution négociée par le Conseil fédéral est très favorable à la Suisse. Elle permet de préserver quelques centaines de millions de francs de recettes fiscales pour la Confédération et les cantons. Le résultat est d'ailleurs meilleur que celui obtenu dans l'accord négocié avec l'Italie sur la fiscalité des frontaliers italiens.

Concrètement, l'avenant du 27 juin 2023 garantit à long terme, aux employeurs et autres salariés de toute la Suisse, de pouvoir se mettre d'accord sur un télétravail transfrontalier jusqu'à 40 pour cent au maximum d'un temps de travail à plein temps pour l'année civile, y compris dix jours de voyage d'affaires ou de service dans l'Etat de résidence du salarié ou dans un Etat tiers, sans que cela ne change rien au statut de frontalier. Il s'agit d'un facteur d'attractivité indéniable pour les entreprises suisses en cette période de pénurie de main-d'oeuvre. En outre, la solution négociée préserve les intérêts financiers des cantons et de la Confédération. En effet, selon les dispositions de la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et la France, cette dernière aurait le droit d'imposer les revenus afférents aux jours télétravaillés en France. La solution convenue par l'avenant prévoit le maintien en Suisse de l'imposition du revenu et une compensation limitée à 40 pour cent des impôts dus sur la rémunération versée en raison de l'activité exercée en télétravail depuis l'Etat de résidence. Plus simplement dit, la Suisse conserve les 60 pour cent des impôts dus sur les revenus versés pour l'activité exercée en télétravail depuis la France.

Dans la mesure où le canton de Genève n'est pas lié par l'accord entre la Suisse et la France de 1983, qui concerne les huit cantons que j'ai cités précédemment, mais par un accord spécifique de 1973 concernant les frontaliers des départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie, lequel prévoit que l'impôt est encaissé en Suisse et que le canton verse une rétrocession aux deux départements voisins, les négociations avec la France ont dû répondre à deux régimes fiscaux différents.

Pour ce qui est du canton de Genève, en raison de la rétrocession existante en faveur des deux départements cités, de 3,5 pour cent des salaires bruts des travailleurs frontaliers, et qui s'est élevée – il faut le souligner – à 343 millions de francs en 2022 et à 352 millions de francs en 2023, il a été prévu, dans l'avenant, une franchise de 15 pour cent en dessous de laquelle la Suisse ne versera pas de compensation pour le télétravail à la France dans les cas où l'employeur est situé à Genève. Cela signifie qu'en cas de télétravail à concurrence de 40 pour cent, la compensation pour la France est due uniquement pour la part située entre 15 et 40 pour cent. Cette solution ne devrait pas avoir d'effets négatifs sur les finances cantonales. Toutefois, la Confédération versera une compensation au canton de Genève afin d'établir une égalité de traitement avec les autres cantons qui connaissent des règles fédérales différentes sur l'imposition des frontaliers. La compensation de la Confédération, pour les années 2023 et 2024, est estimée à 100 millions de francs et à 50 millions de francs par année à l'avenir.

Pour les autres cantons, ce n'est pas l'avenant qui règle la situation, comme je l'ai dit, mais l'accord amiable du 22 décembre 2022. Cet accord amiable de durée indéterminée précise également que le télétravail jusqu'à 40 pour cent du temps de travail par année ne remet en cause ni le statut de frontalier ni l'assiette pour le versement de la compensation de 4,5 pour cent de la masse salariale brute de la France à la Suisse.

J'aimerais dire encore quelques mots sur l'arrêté lui-même. Ainsi, je ne reprendrai pas la parole tout à l'heure.





L'article 1 concerne la ratification de l'avenant du 27 juin 2023 à la convention contre la double imposition avec la France. Son article 2 modifie la loi relative à l'exécution des conventions internationales dans le domaine fiscal, afin de donner le pouvoir au Conseil fédéral d'organiser la répartition des montants reçus d'un autre Etat lié par une convention dans le domaine fiscal ou dus à cet Etat par la Confédération.

Quant à l'article 3, il règle la participation de la Confédération à la compensation financière en faveur du canton de Genève que je viens d'illustrer.

Avant de clore mon intervention, je tiens à relever que la Commission de rédaction m'a signalé qu'elle procéderait à une modification de la formulation du texte en allemand pour le vote final. La phrase introductive de l'article 3 alinéa 3 sera "sofern das Zusatzabkommen für beide Parteien in Kraft tritt" en lieu et place de la formulation actuelle qui dit "unter Vorbehalt des Inkrafttretens des Zusatzabkommens". C'est une formulation plus précise et juridiquement plus solide. Au nom de la commission, unanime, je vous invite à entrer en matière et à approuver l'arrêté.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Das Kernelement der vorliegenden Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens (DBA) mit Frankreich ist eine Anpassung im Bereich der Telearbeit. Die Telearbeit hat ja in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, insbesondere auch während der Corona-Pandemie. Und das ist steuerrechtlich eben eine gewisse Herausforderung, insbesondere dann, wenn die Arbeitnehmenden in einem anderen Staat leben als in jenem, in dem sie angestellt sind. Es geht also konkret um Grenzgängerinnen und Grenzgänger. Der Grundsatz im bestehenden Abkommensnetz der Schweiz ist, dass in der Regel derjenige Staat besteuern darf, in dem die Person angestellt ist und auch physisch ihre Arbeit ausführt. Damit ist auch der Einfluss von Telearbeit ersichtlich: Das Besteuerungsrecht könnte vom Arbeitsstaat auf den Wohnsitzstaat übergehen.

In der Schweiz sind viel mehr Arbeitnehmende aus den umliegenden Staaten beschäftigt als umgekehrt. Mehr als die Hälfte dieser Personen wohnt in Frankreich; es sind 223 000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger von total 392 000. Potenziell stehen also substantielle Einnahmen aus der Einkommenssteuer von Bund, Kantonen und Gemeinden auf dem Spiel.

Für Arbeitgeber in der Schweiz besteht eine weitere Herausforderung: Seit 2019 erhebt Frankreich eine Quellensteuer auf Löhnen. Zur Erhebung verpflichtet sind auch ausländische Arbeitgeber, wenn die Arbeit in Frankreich ausgeübt wird und Frankreich das Einkommen nach DBA besteuern kann. Bei Telearbeit in Frankreich wäre der Schweizer Arbeitgeber in Frankreich verpflichtet, die Quellensteuer für seine Arbeitnehmenden zu erheben. Damit würde er aber gegen das Verbot von Handlungen für einen fremden Staat gemäss Artikel 271 StGB verstossen. Um diesem Normenkonflikt zu entgehen, hätten die Schweizer Arbeitgeber die Ausübung der Telearbeit in Frankreich durch dort ansässiges Personal verbieten müssen. Dieser Thematik trägt die nun vorliegende Anpassung des DBA Rechnung.

AB 2024 S 381 / BO 2024 E 381

Wichtig ist hier vorweg: Die Regelung des Zusatzabkommens betrifft insbesondere die Kantone ohne Grenzgängervereinbarung mit Frankreich, namentlich Genf, das mit mehr als 100 000 Beschäftigten fast die Hälfte der Arbeitnehmenden aus Frankreich beschäftigt. Für Kantone mit Grenzgängervereinbarung ist das Besteuerungsrecht schon bei Frankreich, und der Normenkonflikt ist gelöst. Für diese Kantone sichert das Zusatzabkommen respektive eine entsprechende Verständigungsvereinbarung, dass die Ausgleichszahlung von 4,5 Prozent von Frankreich an die Schweiz trotz Telearbeit bestehen bleibt, wenn die Telearbeit nicht 40 Prozent des Arbeitspensums übersteigt.

Nun noch konkret zur Regelung des Zusatzabkommens: Es gab im Mai 2020 schon eine Verständigungsvereinbarung mit Frankreich. Das wurde eigentlich während der Covid-19-Pandemie schon so gelebt, und das hat sich bewährt. Konkret führt nun Telearbeit in bis zu 40 Prozent der Arbeitszeit nicht zu einer Verschiebung des Besteuerungsrechts. Konkret ist auch eine in Frankreich wohnhafte und bei einem Schweizer Unternehmen angestellte Person für den vollen Lohn in der Schweiz steuerpflichtig, auch wenn sie bis zu 40 Prozent in Form von Telearbeit in Frankreich arbeitet.

Das DBA sieht sodann eine Ausgleichszahlung für Telearbeit zugunsten des Wohnsitzstaates der Arbeitnehmenden vor. Im konkreten Fall behält die Schweiz 60 Prozent der Steuereinnahmen, die auf Telearbeit entfallen, 40 Prozent gehen an Frankreich. Ohne diese Regelung könnte Frankreich den auf die Telearbeit in Frankreich entfallenden Teil des Lohnes vollständig besteuern, während die Schweiz nur den Teil des Lohnes hätte besteuern können, der auf die Tätigkeit in der Schweiz entfällt.

Ich möchte – der Kommissionssprecher hat das ausgeführt – noch auf die besondere Betroffenheit des Kantons Genf eingehen. Hier kommt auch weiterhin die geltende Vereinbarung zwischen Genf und den zwei fran-





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2024 • Vierte Sitzung • 30.05.24 • 08h15 • 23.080
Conseil des Etats • Session d'été 2024 • Quatrième séance • 30.05.24 • 08h15 • 23.080



zösischen Départements Ain und Haute-Savoie zur Anwendung. Die Arbeitnehmenden aus diesen Départements sind vollumfänglich in der Schweiz steuerpflichtig. Als Ausgleich fliessen 3,5 Prozent der Bruttolohnsumme aus Genf in diese Départements. Die DBA-Änderung sieht vor, dass diese Zahlung bei der zu entrichtenden Ausgleichszahlung für Telearbeit von 40 Prozent zu berücksichtigen ist. Konkret zahlt die Schweiz für französische Arbeitnehmende, die für einen Genfer Arbeitgeber arbeiten, keinen Ausgleich für Telearbeit an Frankreich für die ersten 15 Prozent Telearbeit. Bei über 15 Prozent kommt auf dem Überschuss die Ausgleichszahlung für Telearbeit zum Tragen. Diese Lösung wird auch vom Kanton Genf begrüsst.

Um für den Kanton Genf finanzielle Mehrbelastungen zu vermeiden und die Gleichbehandlung mit anderen Kantonen sicherzustellen, ist neu vorgesehen, dass sich der Bund an der Zahlung der 3,5 Prozent aus Genf an die Départements beteiligt. Grob geschätzt dürften dem Bund dadurch Mehrausgaben zwischen 38 und 48 Millionen Franken entstehen. Aufgrund des sachlichen Konnexes legt Ihnen der Bundesrat diese neue Verpflichtung des Bundes zusammen mit dem Zusatzabkommen zum DBA vor.

Nun, ich komme zum Schluss. Der Bundesrat ist der Meinung, die klare Regelung der Telearbeit führt zu Rechtssicherheit für alle Beteiligten und löst den Normenkonflikt innerhalb des Rahmens von 40 Prozent Telearbeit. Die Regelung ist im Interesse des Wirtschaftsstandortes Schweiz, insbesondere im Interesse der betroffenen Grenzregionen und Kantone. Des Weiteren wahrt die Regelung die Haushaltsinteressen der Kantone und des Bundes. Diese Einschätzung hat auch die Orientierung bestätigt. Die Kantone und die interessierten Verbände begrüssen diese Neuerung, und auch Ihre Kommission kam hier zu einem einstimmigen Ergebnis. Ich danke Ihnen, wenn Sie auf die Vorlage eintreten und ihr zustimmen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung eines Zusatzabkommens zum Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und Frankreich Arrêté fédéral concernant l'approbation et la mise en oeuvre d'un avenant à la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et la France

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1–4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1–4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 23.080/6510)

Für Annahme des Entwurfes ... 38 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

Präsident (Caroni Andrea, erster Vizepräsident): Das Geschäft ist bereit für die Schlussabstimmung.

