

La TVA dans le quotidien d'une ville – expériences pratiques

Colloque «**La TVA et les communes**» de la
Conférence des directrices et directeurs des finances des villes

Restaurant zum Äusseren Stand, Zeughausgasse 17, 3011 Berne
11 septembre 2015

Thomas Hess, chef de division Droit financier & Economie d'entreprise,
Administration des finances de la Ville de Zurich



Stadt Zürich
Finanzverwaltung

Sommaire de la présentation

«Le quotidien de la ville de Zurich avec la TVA»

- **La collectivité publique «Ville de Zurich»**
- Collaborations entre collectivités publiques
- Les places de stationnement sur sol public
- Le concept d'«activité relevant de la puissance publique»

- Des questions?

La collectivité publique «Ville de Zurich» ...



...en quelques chiffres (1)

Total des dépenses du compte de fonctionnement (en millions de francs)	Comptes 2013	Comptes 2014	Budget 2015
Confédération	63'700	63'880	67'116
ZH	14'227	14'414	14'690
BE	10'246	10'065	10'466
VD	9'272	8'924	9'241
Ville de Zurich	8'215	8'541	8'544
GE	8'037	8'229	7'862
AG	4'879	4'988	5'206
SG	4'475	4'584	4'699
BS	4'021	4'193	4'122
LU	3'632	3'635	3'575

➔ La commune «Ville de Zurich» est la cinquième collectivité publique de Suisse en termes de dépenses du compte de fonctionnement

...en quelques chiffres (2)

- Administration municipale: «Tout réunir sous un seul toit», peu de cessions à l'extérieur, pas d'appartenance à des corporations.
- 28'465 employés (env. 20'770 FTE) à plus de 1'000 fonctions diverses
- 9 départements → 63 unités d'organisations
- 80 services autonomes, au sens de l'art. 12 de la Loi sur la TVA, dont
 - 38 unités = non soumises à la TVA
 - 42 unités = soumis à la TVA, dont
 - 7 unités = méthode effective (avec déduction de l'impôt préalable)
 - 35 unités = méthode forfaitaire
- Chiffre d'affaires de la TVA en 2014: env. 1'410 millions de francs
- Versement net de TVA en 2014: env. 14,7 millions de francs

L'exécutif de Zurich

Aufbau der Verwaltung
Stand 1. Januar 2015



Sommaire de la présentation

«Le quotidien de la ville de Zurich avec la TVA»

- La collectivité publique «Ville de Zurich»
- **Collaborations entre collectivités publiques**
- Les places de stationnement sur sol public
- Le concept d'«activité relevant de la puissance publique»

- Questions?

Cas n° 1: Institut médico-légal de Zurich (FOR)



Cas n° 1: Institut médico-légal de Zurich (FOR)

Révision de la TVA: collaboration entre collectivités publiques

Situation juridique en vigueur

- Prestations exclues de la TVA (liste exhaustive), art. 21 de la LTVA
- L'exonération explicite des prestations au sein d'une même collectivité publique (art. 21, al. 2, chiffre 28) est centrale pour les collectivités publiques
- Ce point de la loi souligne en même temps que les prestations entre diverses collectivités publiques sont imposables

Cas n° 1: Institut médico-légal de Zurich (FOR)

Situation de départ (1)

- L'Institut médico-légal de Zurich (FOR) est né de la réunion de la division de technique criminelle de la police cantonale de Zurich et du service scientifique de la police municipale de Zurich
- En 2010, la première étape a été, au titre de «d'établissement pilote» de lancer une collaboration purement «organisationnelle»
- Depuis, le FOR propose une palette complète de prestations, depuis la recherche de traces sur un lieu jusqu'à l'analyse des éléments trouvés («CSI Zürich»)
- La 2^e étape a consisté à créer un regroupement juridique sous la forme d'une organisation cantonale de droit public avec personnalité juridique propre, sous la responsabilité de la ville et du canton

Cas n° 1: Institut médico-légal de Zurich (FOR)

Situation de départ (2)

Le projet envoyé en consultation par le canton et la ville en 2011/12 prévoyait les choses suivantes:

- Le canton et la ville accordent un contrat de prestations au FOR
- Les prestations du FOR sont intégralement financées par des contributions du canton et de la ville
- A côté du contrat de prestations, le canton et la ville peuvent commander d'autres prestations au FOR, mais elles doivent faire l'objet d'un paiement séparé
- A côté du contrat de prestations, le FOR peut fournir des prestations (payantes) à des tiers
- Le personnel du FOR se compose d'employés civils des administrations et de membres de la police «délégués» par le canton et la ville
- Le FOR est responsable de toutes les dépenses salariales

Cas n° 1: Institut médico-légal de Zurich (FOR)

Situation de départ (3)

Aktenzeichen «CSI Zürich» ungelöst

Die Kriminaltechniker von Stadt- und Kantonspolizei arbeiten seit drei Jahren zusammen. Aber die gesetzliche Grundlage für die Fusion fehlt.



Jahrelanges Kompetenzgerangel: Seit mehr als 3 Jahren ringen Stadt und Kanton um eine gesetzliche Grundlage für das Forensische Institut Zürich. Bild: Daniel Jaggi/Keystone

Von **Martin Huber**
Redaktor Zürich
[@tagesanzeiger](#)

04.11.2013

[Teilen](#) 0

[Tweet](#) 2

[Mail](#) 3

[Kommentare](#) 2

Feedback

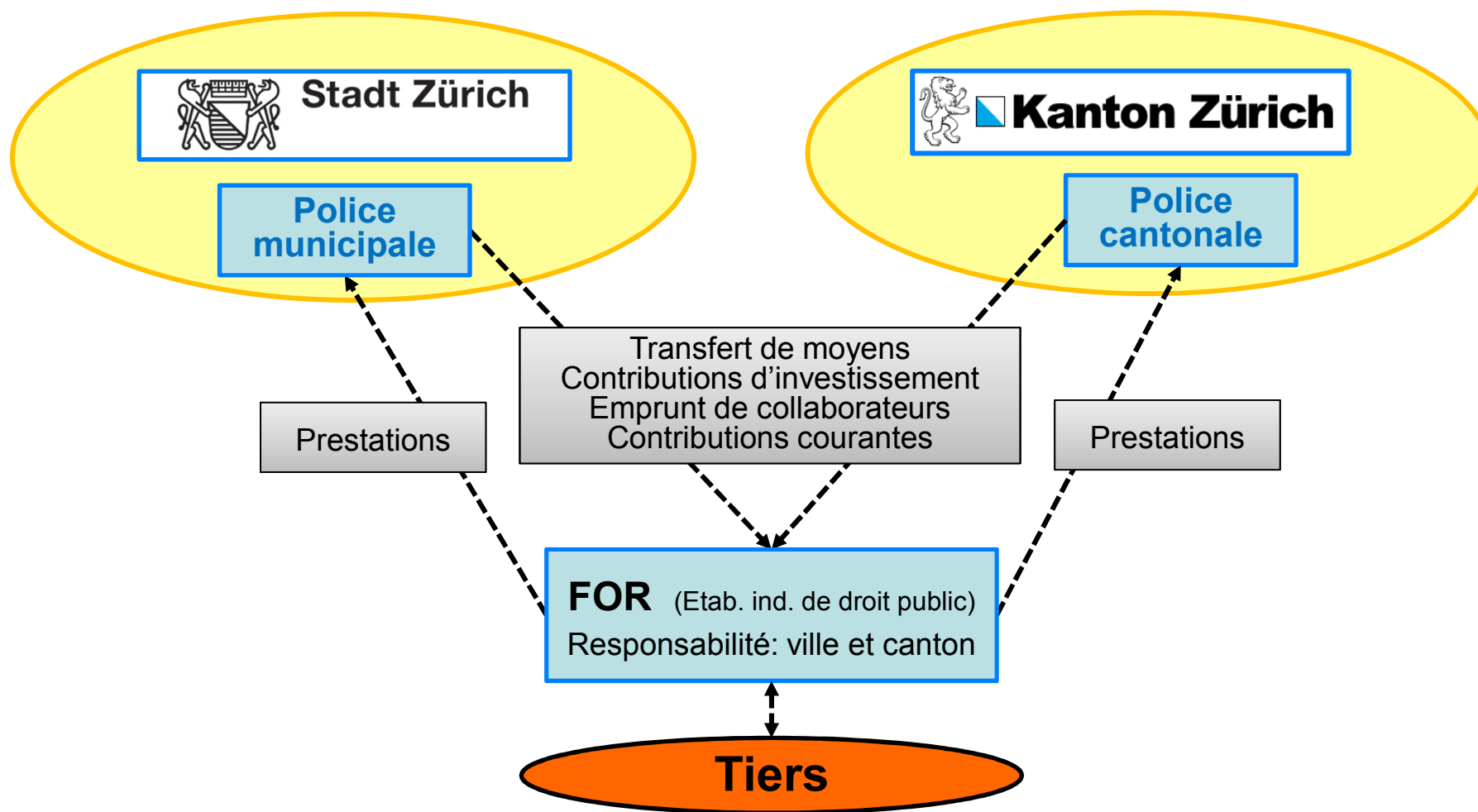
Es ist das Paradeferd von Kantons- und Stadtpolizei: das Forensische Institut Zürich, das Pendant zu den aus Fernsehserien bekannten CSI (Crime Scene Investigation) in Las Vegas oder Miami. Dort lösen die Helden von der Spurensicherung jeweils knifflige Fälle. Auch die Zürcher Kriminaltechniker haben mit spektakulären Unglücken und Verbrechen zu tun wie jüngst mit dem Kampffetabsturz am Lopper. Als führendes Kompetenzzentrum in Forensik nimmt das Institut immer wieder Aufträge anderer Polizeikorps entgegen. Die 153 Polizeiangehörigen und zivilen Spezialisten sind im Kripo-Gebäude bei der Kaserne untergebracht. Dort rekonstruieren sie Unfälle, sichern DNA-Profile, untersuchen Schusswaffen und prüfen Dokumente.

Comme, selon le droit de la TVA, des coûts supplémentaires de plus d'un million de francs ont été mis à jour pour le canton et la ville en tant qu'organismes chargés de la nouvelle entité, le projet n'a pas pu être réalisé comme prévu.

Pourquoi?

Cas n° 1: Institut médico-légal de Zurich (FOR)

Etablissement indépendant de droit public (droit en vigueur)



Cas n° 1: Institut médico-légal de Zurich (FOR)

Analyse selon le droit de la TVA

- Contributions aux coûts:
 - Pas de TVA si contre-prestation pour des prestations de la puissance publique ou pour des prestations exclues du champ de la TVA
 - Dans les autres cas, la TVA doit être prélevée. Il faut examiner pour chaque prestation, c'est-à-dire pour les «prestations en dehors du contrat de prestations»
 - Certains projets du FOR pourraient être classés comme «coopération à la recherche» selon l'art. 13, al. 2, let. b de la LTVA (prestation exclue du champ de la TVA)
- La «délégation» de personnel (sous la direction de l'emprunteur):
 - À qualifier comme emprunt de personnel, prestation imposable (taux d'impôt ordinaire)
- La «délégation» de personnel (sous la direction du prêteur):
 - Pas imposable, mais relation selon mandat. Les prestations fournies doivent être analysées séparément (imposables, exclues du champ de l'impôt ou relevant de la puissance publique)
 - Problème possible: l'AFC jugera-t-elle qu'il s'agit d'une atteinte au droit?

Cas n° 1: Institut médico-légal de Zurich (FOR) Réforme de la LTVA: collaboration au sein de la collectivité publique

Modifications proposées

Art. 21 al. 2 ch. 28 (collaboration) et ch. 28^{bis} (mise à disposition de personnel):

Sont exclues du champ de l'impôt les prestations:

- a. entre unités organisationnelles de la **même** collectivité publique,
- b. entre sociétés de droit privé ou de droit public détenues uniquement par des collectivités publiques et les **collectivités publiques qui les détiennent**, ou leurs unités organisationnelles,
- c. entre institutions ou fondations fondées exclusivement par des collectivités publiques et les **collectivités publiques qui ont participé à leur fondation**, ou leurs unités organisationnelles;

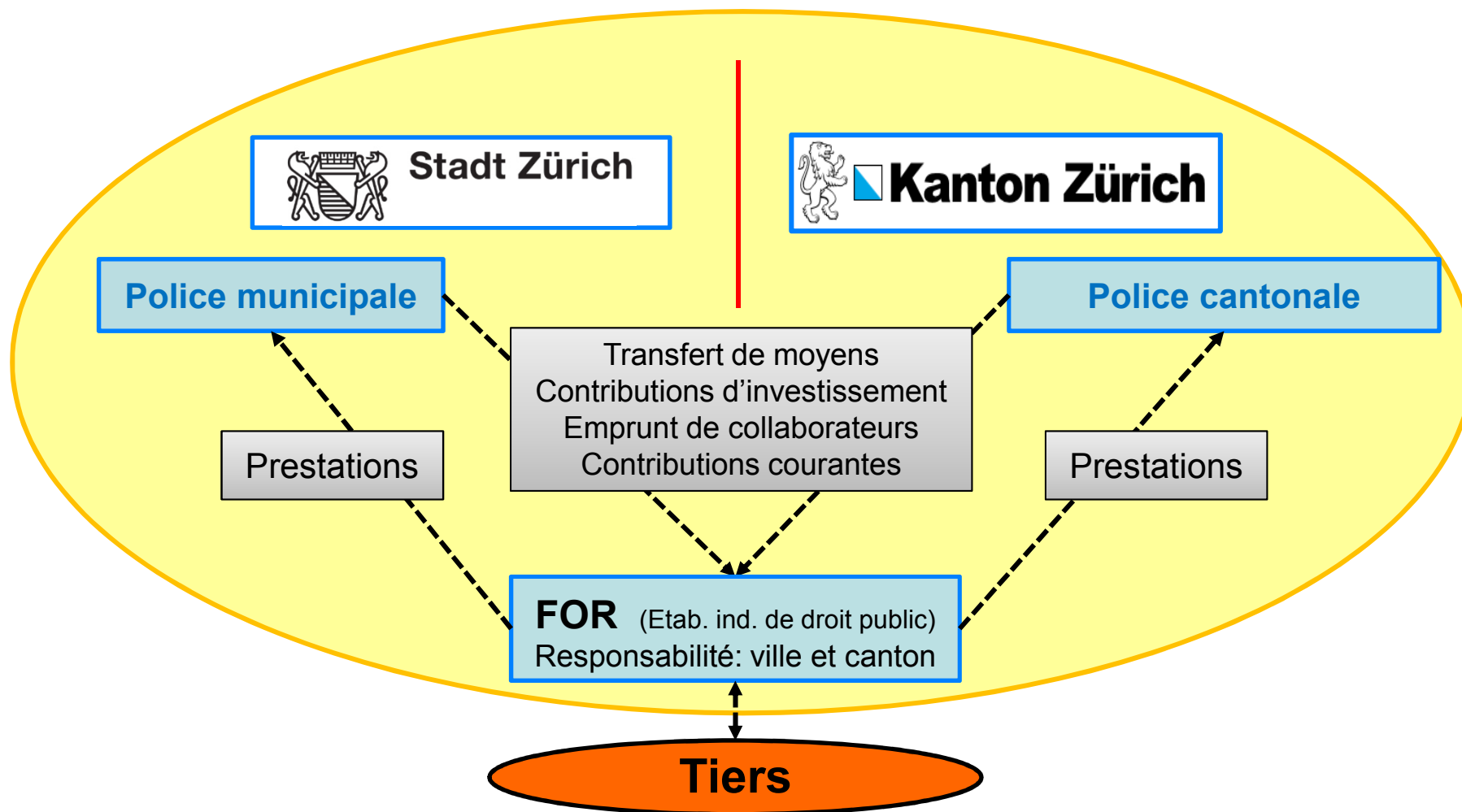
Projet d'art. 21 al. 2 ch. 28^{bis}:

Sont exclues du champ de l'impôt les prestations:

28^{bis}. la mise à disposition de personnel **entre collectivités publiques**

Cas n° 1: Institut médico-légal de Zurich (FOR)

Etablissement indépendant de droit public (proposition du CF)



Sommaire de la présentation

«Le quotidien de la ville de Zurich avec la TVA»

- La collectivité publique «Ville de Zurich»
- Collaborations entre collectivités publiques
- **Les places de stationnement sur sol public**
- Le concept d'«activité relevant de la puissance publique»
- Questions?

Cas n° 2: les places de stationnement sur sol public



Cas n° 2: Les places de stationnement sur sol public

Réforme de la LTVA

Droit en vigueur

- La location de places de stationnement (PS) affectées à l'usage commun est exclue du champ de la TVA (art. 21 al. 2 ch. 21 let. c)
- Les PS suivantes (liste exhaustive) sont affectées à l'usage commun, en propriété (ou droit de la construction) de la collectivité publique:
 - PS au bord de la chaussée et ne faisant pas partie de bâtiments ou d'infrastructures déterminés.
 - PS sur des places publics sans barrage d'accès (barrières, pollards) et ne faisant pas partie de bâtiments ou d'infrastructures déterminés.
- PS ne relevant pas de l'usage commun: PS dans des parkings (publics) et parcs «P+R» ou PS rattachées à des bâtiments ou infrastructures déterminés (hôtels de ville, gares, écoles, hôpitaux)
- La manière de prélever la taxe de stationnement ne joue aucun rôle (horodateur, automate ou remise d'une carte de stationnement)

Cas n° 2: Les places de stationnement sur sol public Situation de départ (1)

- env. 10'000 PS en zone «blanche» («usage accru du sol communal»)
- Les services autonomes «redevances des places de stationnement» (institution 2505) ne sont pas soumis à la TVA
- Contrôles: plus de 1'300 parcomètres, dont



10% avec impression
de ticket (env. 150 appareils)

90% avec display
(env. 1'150 appareils)



Cas n° 2: Les places de stationnement sur sol public Situation de départ (2)

- env. 32'000 PS en zone «bleues» («usage accru du sol communal»)
- Les services autonomes «zones bleues» ne sont pas soumis à la TVA (institution 2506)
- Contrôles sans parcomètres, mais par disque, autorisations à la journée ou carte d'habitant



Cas n° 2: Les places de stationnement sur sol public

Situation de départ (3)

Type	Définition	Taxes de contrôle	Taxes de parking (taxe d'utilisation)
Usage simple	Selon la base légale <u>et</u> de manière conforme	oui	NON
Usage accru	Ne repose pas sur une base légale <u>ou</u> n'est pas conforme	oui	oui , si base légale*

Servie autonome	Type de redevance	Comptes 2013 en KCHF	Comptes 2014 en KCHF	Budget 2015 en KCHF
Taxes de parking (2505)	Redevances de contrôle	15'349	15'435	14'800
Zones bleues (2506)	Redevances de contrôle	15'179	15'637	15'000
Service du trafic (2555)	Taxes d'utilisation pour un usage accru du sol communal*	5'394	5'953	6'500

* la commune de Zurich dispose uniquement d'une base légale pour les zones «blanches»

Cas n° 2: Les places de stationnement sur sol public

Réforme de la TVA (suppression de l'exception)

Modification proposée

– Adaptation de l'art. 21, al. 2, ch. 21. let. c LTVA:

² Sont exclues du champ de l'impôt:

21. la mise à la disposition de tiers, à des fins d'usage ou de jouissance, d'immeubles ou de parts d'immeubles; sont par contre imposables:

c. la location de places ~~n'appartenant pas au domaine public~~ destinées au stationnement de véhicules, sauf s'il s'agit d'une prestation accessoire à une location d'immeuble exclue du champ de l'impôt,

– Conclusion: les places de stationnement du domaine public tombent, sous le coup des «contre-mesures» de l'art. 21 al. 2. Le Conseil fédéral propose de les supprimer. Elles ne seraient donc plus exonérées.

Cas n° 2: Les places de stationnement sur sol public

Problèmes dogmatiques

- Toute exception est problématique d'un point de vue systématique et devrait être supprimée.
- Mais quand le travail provoqué par une suppression est plus grand pour la communauté que le bénéfice attendu, il faut y renoncer, pour des raisons économiques.
- Le principe de la TVA est de n'imposer que des prestations qui entraînent une contre-prestation (livraisons, services).
- Les revenus générés par les PS sur sol public n'apportent toutefois aucune contre-prestation au sens de la LTVA. Ce sont des taxes qui relèvent des principes de couverture des coûts et d'équivalence (et en règle générale aussi à celui du contrôle démocratique).
- Qu'est-ce qui est donc finalement imposé? «Seulement» la taxe d'utilisation ou aussi la taxe de contrôle?
- Est-ce que le projet de «Nouveau régime financier 2021» est en danger? (→ référendum obligatoire)?

Cas n° 2: Les places de stationnement sur sol public

Problèmes administratifs et techniques (1)

- Le volume de travail administratif continue à augmenter:
 - Les services autonomes aujourd'hui non soumis à la TVA (2505, taxes de stationnement et 2506, zones bleues) seraient à l'avenir soumises à la TVA.
 - Le service autonome «trafic» (2555) fait aujourd'hui l'objet d'un décompte forfaitaire. Un passage au système de décompte à la méthode effective doit être examiné (mais il faut veiller au délai pour les changements)
- comment les parcomètres «sans papier» peuvent-ils remplir les exigences de l'art. 26 de la LTVA concernant la facturation?
- comment une commune peut-elle et doit-elle identifier le bénéficiaire d'une prestation et rendre plausible le fait qu'une prestation a été utilisée?

Cas n° 2: Les places de stationnement sur sol public

Problèmes administratifs et techniques (2)

- Coûts d'équipement:
 - Valeur de l'infrastructure (valeur comptable) au 31.12.14: ≈ CHF 8,5 mio.
 - Durée d'utilisation prévue: 15 ans
 - Depuis 2011: remplacement par étapes de tous les parcomètres, jusqu'en 2016/2017
 - Prix d'acquisition des parcomètres avec display : ≈ Fr. 4'000.–
 - Prix d'acquisition des parcomètres avec papier: ≈ Fr. 8'500.–
- Les efforts faits par la Confédération pour décharger (financièrement) les collectivités publiques au bas de l'échelon institutionnel sont réduits à néant.
- Le payeur de redevances ou le contribuable (et pas la collectivité) devront financer ces changements.
- Un changement de système au 1.1.2017 n'est pas possible (difficultés techniques et administratives, processus politiques, législation et budget)

Sommaire de la présentation

«Le quotidien de la ville de Zurich avec la TVA»

- La collectivité publique «Ville de Zurich»
- Collaborations entre collectivités publiques
- Les places de stationnement sur sol public
- **Le concept d'«activité relevant de la puissance publique»**
- Questions?

Cas n° 3: le registre central des Suisses de l'étranger (ZRA)



Cas n° 3: le registre central des Suisses de l'étranger (ZRA)

Situation de départ

- Près de 50% des Suisses de l'étranger habilités à voter du canton de Zurich sont enregistrés en ville de Zurich
- Sur la base de l'arrêt du gouvernement cantonal (RRB) 1128/2013, la Direction de la justice et de l'Intérieur du canton de Zurich a décidé de conclure une convention avec l'Office de la population de la ville de Zurich pour la conduite centrale du registre des Suisses de l'étranger.
- Objectif: mise en œuvre de normes fédérales et cantonales (accès central au registre électoral des Suisses de l'étranger, cercle électoral séparé, création de bases organisationnelles pour le vote électronique effectif (votations populations fédérales du 8.3.2015)
- La convention règle la rétribution des coûts uniques pour la mise en place du registre central (100'000 frs) et le dédommagement intégral pour les futurs coûts d'exploitation annuels (= 300'000 frs) par la Direction cantonale de la justice et l'Office municipal de la population.
- Le ZRA est conduit depuis l'automne 2014 pour les 169 communes zurichoises.

Cas n° 3: le registre central des Suisses de l'étranger (ZRA)

Question

- La conduite d'un registre centralisé sur mandat du canton avec compensation de tous les coûts d'investissement et d'exploitation est-elle une prestation entrepreneuriale (commerciale) en concurrence avec les activités de tiers, privés? La contre-prestation financière versée par le canton est-elle dès lors soumise à la TVA?

Résultat

- Le Droit fédéral privilégie, sur le fond, la conduite d'un tel registre central directement par le canton ou par son chef-lieu (Art. 5b al. 1 de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger [RS 161.5] et art. 20 de la Loi sur les Suisses de l'étranger [pas encore en vigueur])
- La loi zurichoise sur les droits politiques prévoit que la conduite du registre central est attribuée à la ville de Zurich expressément contre rémunération (couvrant les coûts) (§ 2b al. 1 u. 3 VRP; LS 161.1)
- C'est pourquoi l'«activité de la puissance publique» au sens de l'art. 3 let. g de la LTVA affirme que la rétribution cantonale n'est pas soumise à la TVA.

Des questions ???

