



19.429

Initiative parlementaire
Exonération de la taxe militaire pour les gardes suisses
Rapport de la Commission de la politique de sécurité
du Conseil national

du 22 février 2021

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet de l'acte ci-joint.

Le 22 février 2021

Pour la commission:

La présidente, Ida Glanzmann

Condensé

Sur le territoire de l'État de la Cité du Vatican, les gardes suisses assurent un service de police au profit d'un État étranger et souverain. Pendant leur service au Vatican, ils paient une taxe d'exemption de l'obligation de servir. Ce projet vise à créer une disposition dérogatoire dans la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir, en vertu de laquelle cette taxe ne serait plus due pendant ce service.

Contexte

Tout citoyen suisse en âge d'effectuer le service militaire qui n'accomplit pas ou qui n'accomplit qu'en partie son obligation de servir sous forme de service personnel (service militaire ou service civil) est assujéti à la taxe d'exemption de l'obligation de servir, qu'il se trouve en Suisse ou à l'étranger. Les citoyens suisses assujéti à la taxe qui décident d'intégrer les rangs de la Garde suisse pontificale doivent demander un congé pour séjour à l'étranger. Ce congé n'est accordé que s'ils règlent, avant le début de celui-ci, les taxes d'exemption de l'obligation de servir dues et celles à payer pour la durée du service, mais au plus pour trois ans. Lorsqu'ils reviennent en Suisse et accomplissent de nouveau leur service militaire, les anciens gardes obtiennent, après avoir effectué les services d'instruction, le remboursement de toutes les taxes payées. Chaque année, environ 30 Suisses intègrent les rangs de la Garde suisse pontificale.

Au cours des dernières décennies, plusieurs initiatives parlementaires visant à exonérer les gardes suisses de la taxe d'exemption de l'obligation de servir durant leur service dans les rangs de la Garde suisse pontificale ont été déposées. L'initiative parlementaire 19.429 «Exonération de la taxe militaire pour les gardes suisses» déposée par le conseiller national Addor poursuit le même objectif.

Contenu du projet

Les gardes suisses ne doivent pas être tenus de payer la taxe d'exemption de l'obligation de servir pendant leur service dans les rangs de la Garde suisse pontificale. Comme la législation en vigueur ne permet pas de prévoir une dérogation à l'obligation de payer cette taxe, une nouvelle disposition doit être introduite dans la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Aux yeux de la majorité de la commission, la Garde suisse pontificale apporte en effet une contribution unique à la réputation de la Suisse à l'étranger, qu'il s'agit de valoriser par la mise en place d'un régime dérogatoire. Une minorité propose de ne pas entrer en matière, car elle estime qu'une telle dérogation constituerait une violation des principes de l'égalité devant la loi et ne saurait se justifier.

Rapport

1 Genèse du projet

L'initiative parlementaire 19.429 «Exonération de la taxe militaire pour les gardes suisses» a été déposée le 22 mars 2019 par le conseiller national Jean-Luc Addor. Avec cette initiative, le conseiller national demande de modifier la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO)¹ de telle sorte que les membres de la Garde suisse pontificale soient libérés de l'obligation de payer la taxe d'exemption de l'obligation de servir pour la durée de leur service en tant que gardes suisses.

Lors de sa séance du 25 juin 2019, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) a décidé, par 13 voix contre 9 et une abstention, de donner suite à cette initiative. Par 10 voix contre 3, la commission homologue du Conseil des États (CPS-E) s'est ralliée à la décision de la CPS-N lors de sa séance du 28 janvier 2020.

Sur la base de l'art. 112 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement², la CPS-N a, le 18 mai 2020, chargé son secrétariat d'élaborer, en collaboration avec l'Administration fédérale des contributions (AFC), un projet de loi allant dans le sens de l'initiative.

Le 1^{er} septembre 2020, la CPS-N a approuvé l'avant-projet, par 17 voix contre 7, et a chargé l'AFC de procéder à la consultation.

La consultation a duré du 17 septembre 2020 au 17 décembre 2020. Le 22 février 2021, après avoir pris acte des résultats de la consultation (cf. ch. 4), la commission a décidé, par 16 voix contre 9, d'adopter son projet de manière définitive, sans y apporter de modification. Une minorité rejette le projet et propose de ne pas entrer en matière.

2 Contexte

2.1 Nécessité d'agir et objectifs

Tout citoyen suisse en âge d'effectuer le service militaire qui n'accomplit pas ou qui n'accomplit qu'en partie son obligation de servir sous forme de service personnel (service militaire ou service civil) est tenu de payer la taxe d'exemption de l'obligation de servir, qu'il soit domicilié en Suisse ou à l'étranger (cf. ch. 2.2). Si un citoyen suisse décide d'intégrer les rangs la Garde suisse pontificale, il doit demander un congé pour séjour à l'étranger. Ce congé n'est accordé que s'il paie, avant le début de son congé, les taxes dues et celles à payer pour, au plus, trois ans. Les taxes futures sont ainsi perçues de manière anticipée, comme c'est le cas pour tous les assujettis

¹ RS 661

² RS 171.10

bénéficiant d'un congé pour séjour à l'étranger (art. 19 de l'ordonnance du 30 août 1995 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir, OTEO³).

Avant d'intégrer les rangs la Garde suisse pontificale, les futurs gardes suisses doivent accomplir l'école de recrues. De plus, ils participent généralement encore à un cours de répétition. Ainsi, avant le début de leur service, ils ont donc déjà accompli environ 145 jours de service sur les 260 jours de service d'instruction. Compte tenu du nombre de jours de service accomplis, la charge liée au paiement de la taxe avant le début du congé s'élève à environ 960 francs. Avec près de 30 nouveaux gardes par année, ces paiements donnent lieu à environ 29 000 francs de recettes pour la Confédération. Les cantons, qui sont chargés de percevoir la taxe, retiennent 20 % de cette somme à titre de commission. Après la fin du service dans les rangs de la Garde suisse pontificale et le retour en Suisse, les taxes d'exemption sont fixées définitivement sur la base du salaire effectif. En cas de retour anticipé les taxes perçues en trop sont remboursées. Les anciens gardes suisses accomplissent ensuite de nouveau leur service militaire et obtiennent, une fois qu'ils ont accompli la durée totale des services d'instruction, le remboursement de toutes les taxes d'exemption payées.

L'objectif de cette révision est de supprimer l'obligation, pour les gardes suisses, de payer (de manière anticipée) la taxe d'exemption de l'obligation de servir pendant qu'ils servent dans les rangs de la Garde suisse pontificale. La libération du paiement de cette taxe ne doit être liée à aucune condition.

2.2 Considérations de la commission

2.2.1 Arguments de la majorité

La majorité des membres de la commission soulignent que la Garde suisse pontificale a une longue tradition et incarne les valeurs de la Suisse. Selon eux, elle jouit par ailleurs d'une profonde admiration et d'un grand respect non seulement au sein de la population suisse, mais également bien au-delà des frontières de notre pays. La majorité considère que les services fournis par la Garde suisse sont uniques et que ses membres méritent donc d'être exonérés de la taxe d'exemption de l'obligation de servir pour la durée de leur service à Rome. Cette exonération pourrait en outre inciter davantage de personnes à proposer leurs services à la Garde suisse pontificale. Enfin, la majorité relève que la plupart des participants à la consultation soutiennent le projet.

2.2.2 Arguments de la minorité

Une minorité (Porchet, Fivaz Fabien, Flach, Graf-Litscher, Marti Min Li, Pointet, Roth Franziska, Schlatter, Seiler Graf) propose de ne pas entrer en matière sur le projet. Elle se réfère aux principes de l'égalité devant la loi et fait valoir que d'autres cercles s'engagent, eux aussi, à soigner la réputation de la Suisse à l'étranger. Elle pense, par exemple, aux engagements volontaires auprès d'organisations internatio-

³ RS 661.1

nales ou au travail du Comité international de la Croix-Rouge. Selon elle, une dérogation pour un groupe spécifique ne se justifie pas. En outre, elle estime qu'un engagement au sein de la Garde suisse pontificale ne constitue pas un service militaire ou civil, mais un service de police fourni à un État étranger souverain.

2.3 Solutions étudiées et solutions retenues

La possibilité d'introduire la nouvelle dérogation à l'assujettissement à la taxe d'exemption de l'obligation de servir sans modifier la LTEO en vigueur a été examinée dans le cadre de la *première solution*. En vertu de l'art. 4a LTEO, l'assujetti est exonéré de la taxe à partir de la quatrième année passée à l'étranger si, au début de cette quatrième année, il a déjà servi pendant trois ans à l'étranger (par ex. dans les rangs de la Garde suisse pontificale) et s'il est domicilié à l'étranger pendant plus de six mois au cours de la quatrième année.

Année du départ	1 ^{re} année passée à l'étranger	2 ^e année passée à l'étranger	3 ^e année passée à l'étranger	4 ^e année passée à l'étranger
Départ au cours de l'année				domicilié pendant > 6 mois à l'étranger
Formation et 1 ^{re} année dans les rangs de la Garde suisse pontificale	2 ^e année dans les rangs de la Garde suisse pontificale	3 ^e année dans les rangs de la Garde suisse pontificale (facultative)	4 ^e année dans les rangs de la Garde suisse pontificale (facultative)	Exonération du paiement de la taxe à partir de la 4 ^e année

Une exonération fondée sur cet article n'est possible qu'à partir de la quatrième année passée à l'étranger. En revanche, l'art. 4a LTEO ne permet pas de libérer les gardes suisses du paiement de la taxe pendant l'année du départ et les trois années suivantes, au plus, passées à l'étranger. Sans révision de la LTEO, la perception anticipée de la taxe serait donc maintenue.

Une *deuxième solution* pour exonérer les gardes suisses de la taxe consisterait à modifier la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)⁴. L'art. 18 LAAM énumère diverses activités donnant lieu à une exemption du service militaire et, partant, à une exonération de la taxe. Toutefois, seules des activités indispensables exécutées sur le territoire suisse au profit de la population suisse peuvent donner droit à une exemption du service militaire en vertu de cet article. Comme le service dans les rangs de la Garde suisse pontificale constitue un service de police, il s'agit d'une prestation relevant du droit privé fournie à un État étranger. Cette réglementation claire ne permet donc pas de mettre en œuvre l'initiative parlementaire du conseiller national Addor par ce biais.

La *troisième solution* visait à déterminer si l'exonération de la taxe d'exemption de l'obligation de servir pouvait être fondée sur l'art. 5 LAAM (doubles nationaux). Le Conseil fédéral est habilité à conclure des conventions concernant la reconnaissance

4 RS 510.10

réciproque de l'accomplissement du service militaire par les doubles nationaux, qui règlent aussi la question de l'assujettissement de ces derniers à la taxe d'exemption. De telles conventions ont déjà été conclues, en particulier avec les pays limitrophes, soit l'Italie, la France, l'Autriche et l'Allemagne.

L'État de la Cité du Vatican est un État souverain et il confère aux gardes suisses la citoyenneté vaticane pour la durée de leur service. Ainsi, pendant qu'ils servent dans les rangs de la Garde suisse pontificale, les gardes suisses sont des doubles nationaux. Mais dans ce cas également, le type de prestations fournies constitue un obstacle à la résolution de cette question par le biais des conventions concernant le service militaire pour les doubles nationaux. Le service des gardes suisses n'est pas un service militaire, mais un service de police fourni au Vatican.

Conclusion: Les dispositions légales en vigueur ne permettent pas de mettre en œuvre l'initiative parlementaire du conseiller national Addor. Il faut par ailleurs relever que cette initiative parlementaire exige que l'exonération de la taxe ne soit liée à *aucune* condition. Or, l'exonération des Suisses de l'étranger prévue à l'art. 4a LTEO est justement liée à d'autres conditions. En ce sens, les gardes suisses ne sont pas des Suisses de l'étranger au sens de l'art. 4a LTEO, mais des Suisses effectuant un séjour temporaire à l'étranger. Le meilleur moyen de satisfaire à l'exigence de l'initiative parlementaire est d'introduire un nouveau motif d'exonération de la taxe dans un nouvel art. 4b LTEO.

3 **Grandes lignes du projet**

Le projet prévoit une exonération de la taxe d'exemption de l'obligation de servir pour les gardes suisses pendant leur service au Vatican. La durée minimale de ce service est de 26 mois, y compris une formation de deux mois. Trois dates peuvent être choisies pour le début du service (janvier, juin et septembre). La formation de deux mois est subdivisée en deux parties, une moitié environ devant être effectuée en Suisse et l'autre, au Vatican. Les gardes ont la possibilité de prolonger leur engagement, ce que beaucoup choisissent de faire. Ils sont donc engagés dans un «service de police étranger» au cours d'au moins trois années d'assujettissement. En conséquence, le projet de loi prévoit une libération de l'assujettissement à la taxe couvrant toutes les années au cours desquels est effectué le service dans les rangs de la Garde suisse pontificale.

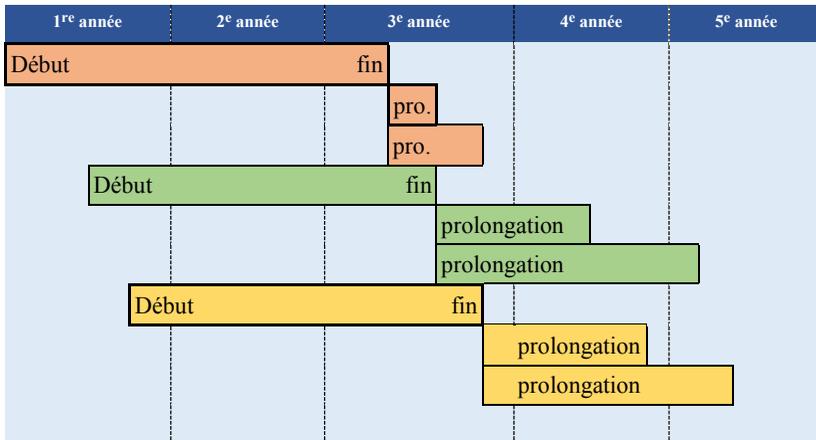


Illustration des possibilités de service dans les rangs de la Garde pontificale

4 Procédure de consultation

La procédure de consultation a duré du 17 septembre 2020 au 17 décembre 2020. Au total, 30 avis ont été envoyés au sujet de ce projet (25 cantons, 3 partis et 2 organisations).

Approbation

La grande majorité des cantons (AI, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SZ, TG, TI, UR, VS et ZH), deux partis (PDC, PLR) et deux organisations (Association des anciens gardes suisses pontificaux et Association suisse des commandants d'arrondissements) sont favorables à ce que les gardes suisses soient exonérés de la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Huit cantons (AG, BL, BS, GE, GR, LU, NE et NW) et deux partis (PLR et UDC) ainsi que l'Association des anciens gardes suisses pontificaux voient en la modification de loi proposée une reconnaissance de l'engagement des gardes suisses en faveur de la réputation de la Suisse à l'étranger. Dans ce contexte, le canton GE ajoute que cette dérogation constituera une motivation supplémentaire lors du recrutement de gardes suisses.

L'Association des anciens gardes suisses pontificaux pense que, en raison du remplacement ultérieur du service, la modification de loi prévue entraîne une simplification administrative, dans la mesure où elle rend caducs la fixation provisoire de la taxe d'exemption dans le cadre de la perception anticipée, la fixation définitive après le retour du service dans la Garde suisse pontificale et le remboursement après remplacement du service.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet n'a aucune conséquence particulière pour la Confédération.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet n'a aucune conséquence particulière pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

6.3 Conséquences pour l'économie

Le projet n'a aucune conséquence pour l'économie.

6.4 Conséquences pour la société

Le projet devrait faciliter le recrutement de gardes suisses.

6.5 Autres conséquences

Chaque année, environ 30 Suisses intègrent les rangs de la Garde suisse pontificale. Les futurs gardes suisses doivent être aptes au service militaire et avoir fait l'école de recrues. Les gardes suisses reçoivent un faible salaire pour leur service, sur lequel se fonde la taxe minimale provisoire de 400 francs prélevée dans le cadre de la perception anticipée. Cette taxe minimale est réduite en moyenne de 20 %⁵ en raison du nombre de jours de service effectués et s'élève donc à 320 francs par année (art. 19 LTEO).

⁵ La réduction est d'un dixième pour 50 à 99 jours de service militaire et d'un dixième par tranche de 50 jours de service militaire en plus ou par fraction de celle-ci.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

L'art. 59 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.)⁶ règle le service militaire et le service de remplacement. Conformément à l'art. 59, al. 3, tout homme de nationalité suisse qui n'accomplit pas son service militaire ou son service de remplacement s'acquitte d'une taxe. La LTEO prévoit une exonération de la taxe d'exemption de l'obligation de servir pour certaines personnes astreintes au service militaire, en particulier pour les Suisses de l'étranger (cf. art. 4a LTEO). Ces derniers ne sont exonérés de la taxe qu'à partir de la quatrième année s'ils ont séjourné sans interruption à l'étranger et ont payé la taxe provisoire pour les trois premières années avant de partir à l'étranger. Après trois années passées à l'étranger, le lien avec la Suisse ne peut plus être considéré comme aussi étroit que pour les Suisses astreints au service militaire en Suisse et il faut partir du principe qu'un retour en Suisse uniquement dans le but d'accomplir le service militaire serait difficile.

Les gardes suisses étant généralement jeunes lorsqu'ils intègrent les rangs de la Garde suisse pontificale, le paiement de trois années de taxe avant le début de leur congé constituerait une charge financière importante pour de nombreux d'entre eux compte tenu du faible revenu qu'ils perçoivent pendant la garde. De plus, les gardes suisses obtiennent d'ordinaire le remboursement des taxes versées avant le début de leur congé parce qu'ils accomplissent leurs cours de répétition après leur retour en Suisse. L'exonération du paiement de la taxe avant le début du congé – paiement qui est courant dans d'autres cas – ne constitue donc pas une inégalité de traitement injustifiée par rapport aux autres catégories de Suisses de l'étranger astreints au paiement de la taxe, parce que ces derniers conservent le droit au remboursement de ce paiement s'ils accomplissent leur service militaire. Il n'y a donc aucune discrimination.

7.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

L'acte n'affecte pas les engagements internationaux de la Suisse.

7.3 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Sans réglementation d'exemption dans la LTEO, la taxe serait due dans tous les cas et à payer d'avance. La renonciation au recouvrement de la taxe provisoire avant le début du congé pour les gardes suisses n'est pas contraire au principe d'équivalence fiscale, parce qu'il n'en découle pas de frais administratifs.

⁶ RS 101

7.4 Délégation de compétences législatives

En tant que dispositions essentielles de l'assujettissement à la taxe d'exemption de l'obligation de servir, le cercle des personnes assujetties à la taxe et celui des personnes en étant exonérées figurent dans la LTEO. Le fait de déléguer au Conseil fédéral la compétence de déterminer les personnes exonérées de la taxe serait contraire au principe de la légalité inscrit dans la législation sur la taxe d'exemption.

