Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Kolly Nicolas / Galley Nicolas 2020-CE-242
Prise de position étonnante du canton de Fribourg sur l'initiative parlementaire demandant l'exonération de la taxe militaire pour les gardes suisses

I. Question

Nous avons pris connaissance, avec un certain étonnement, de la prise de position du canton de Fribourg du 9 décembre 2020, en lien avec l'initiative parlementaire 19.429 du conseiller national Jean-Luc Addor, demandant l'exonération de la taxe militaire pour les gardes suisses (durant leur service au Vatican).

En préambule, il convient de rappeler – ce que le Conseil d'Etat fribourgeois n'a pas jugé utile de faire dans sa prise de position du 9 décembre 2020 –la grande tradition qu'il existe entre le canton de Fribourg et la Garde suisse pontificale. Depuis plusieurs centaines d'années, des jeunes fribourgeois se rendent à Rome pour servir auprès de la Garde suisse portant ainsi haut les couleurs de notre canton. Durant son histoire, la Garde suisse a connu plusieurs commandants fribourgeois qui sont restés dans l'histoire, en particulier Jules Repond qui a dessiné l'actuel uniforme, ou encore plus récemment le colonel Roland Buchs, et actuellement le lieutenant-colonel Philippe Morard, vice-commandant de la Garde suisse pontificale. Le nombre de fribourgeois au sein de la Garde suisse s'élève en moyenne à environ 10 - 15 personnes. Enfin, en 2011, le canton de Fribourg était l'hôte d'honneur lors de l'assermentation des nouveaux gardes, le 6 mai 2011. A cette occasion, la délégation officielle était composée du Conseil d'Etat *in corpore* et de la présidence du Grand Conseil, avec notamment la présence du Chœur St-Michel et de la Jeune Garde Landwehrienne. Cette importante délégation avait notamment pour but, selon le communiqué de presse du 25 février 2011 « *de faire découvrir de plus près la Garde suisse pontificale, d'offrir la possibilité aux jeunes de rencontrer les gardes suisses, d'associer la population à cette manifestation et de promouvoir le canton de Fribourg* ».

A la lecture de la prise de position du Conseil d'Etat du 9 décembre 2020, ces objectifs semblent d'un autre temps…

Cela étant rappelé, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Dans son premier argument, le Conseil d'Etat a écrit que « *le service auprès de la Garde pontificale n'est pas un service militaire* ». Si d'un point de vue purement juridique cette affirmation peut être comprise, puisqu'elle permet justement aux gardes suisses pontificaux de passer outre l'interdiction du service militaire à l'étranger, le Conseil d'Etat est-il conscient que le service auprès de la Garde pontificale reste un service militaire (et qui permet, par conséquent, aux militaires suisses une expérience militaire exceptionnelle) ?

2. Dans son deuxième argument, le Conseil d'Etat indique que lors d'une demande de congé pour un séjour à l'étranger, le motif « *n'est pas contrôlé et est mentionné à titre indicatif* ».
   a) Combien de demandes de congé pour un départ à la Garde suisse pontificale sont adressées chaque année à l'administration cantonale ?
   b) Qu'est-ce qu'il y aurait de compliqué de demander aux requérants qu'ils produisent une fois par année une attestation de la Chancellerie de la Garde suisse pontificale attestant qu'ils sont toujours en service au Vatican afin de contrôler le respect de l'exonération ?
3. Dans son troisième argument, le Conseil d'Etat reprend l'argument de la Commission de politique de sécurité qui indique que « *la Garde pontificale apporte une contribution unique à la réputation de la Suisse à l'étranger* ». A cet argument le Conseil d'Etat indique que « *cet argument est sujet à discussion* ». Que veut dire par ceci le Conseil d'Etat fribourgeois ?
4. Dans un quatrième argument, le Conseil d'Etat estime que cela créerait une discrimination car « *seuls les catholiques peuvent intégrer la Garde pontificale* ». Cet argument doit être mis en relation avec le fait que la notion même d'obligation de servir est en soi discriminatoire, puisqu'elle ne concerne que les seuls hommes de nationalité suisse. A cela s'ajoutent tous les jeunes suisses qui ne font aujourd'hui plus le service militaire car étant déclarés inaptes. Partant, le Conseil d'Etat maintient-il que cette exception constituerait « une discrimination » ?
5. Enfin, dans son dernier argument, le Conseil d'Etat indique que le paiement de la taxe militaire est au minimum de 400 francs et que ce montant peut être diminué en fonction des jours de service effectués, ce qui « *ne constitue pas une charge insupportable pour l'assujetti* ». Le montant de 400 francs est calculé pour autant que le militaire n'ait aucune activité lucrative. De ce fait, ce montant peut être bien plus important. En outre, et comme la Garde suisse pontificale est un service sur plusieurs années, le montant à payer annuellement est multiplié par le nombre d'années de service à la Garde Suisse. De ce fait, il peut être de plusieurs centaines, voire milliers de francs. Enfin il y a lieu de rappeler que ce montant est remboursé au militaire une fois qu'il a terminé tout son service militaire. Au vu de ce qui précède, est-ce que l'exonération de cette taxe militaire pour l'administration cantonale est une perte « insupportable » pour l'administration cantonale ?
6. De manière plus générale, la Fondation pour la Garde suisse pontificale est actuellement à la recherche d'un financement pour la construction de la nouvelle caserne des gardes suisses. Le 11 décembre 2020, la Confédération a annoncé qu'elle financerait cette caserne à hauteur de 5 millions de francs, ceci dans le but « *d'améliorer les conditions de logement et de vie des gardes suisses sur place* ». Dans ce communiqué de presse, la Confédération, contrairement à l'Etat de Fribourg, relève que la Garde suisse pontificale « *contribue ainsi à l'image et au rayonnement de la Suisse dans le monde entier. Elle dispose d'un large soutien au sein des autorités et de la population suisse, par-delà l'appartenance confessionnelle* ».
   a) Est-ce que le Conseil d'Etat partage l'avis du Conseil fédéral quant au rayonnement de la Garde suisse pontificale dans le monde entier ?
   b) A l'instar de la décision prise par Conseil fédéral, le canton de Fribourg entend-il renforcer ses liens avec la Garde suisse pontificale malgré la prise de position insolite évoqué *supra* et de ce fait soutenir financièrement la rénovation de la caserne de la Garde suisse pontificale ?

c) Dans le cas où aucune demande ne serait parvenue au canton de Fribourg pour un éventuel soutien, est-ce que le Conseil d'Etat est-il prêt à étudier l'opportunité d'apporter un soutien financier à la rénovation de cette caserne ?

15 décembre 2020

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat relève que depuis la consultation menée par la Commission de la politique de sécurité du Conseil national en septembre 2020, cette initiative parlementaire a été traitée en séance plénière du Conseil national en date du 31 mai 2021. Suivant l'avis émis par le Conseil fédéral, la majorité du Conseil national a refusé, lors du vote final, la modification proposée de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO). Cet objet parlementaire est ainsi liquidé sans suite.

Cela étant, le Conseil d'Etat répond aux questions comme suit.

1. *Dans son premier argument, le Conseil d'Etat a écrit que « le service auprès de la Garde pontificale n'est pas un service militaire ». Si d'un point de vue purement juridique cette affirmation peut être comprise, puisqu'elle permet justement aux gardes suisses pontificaux de passer outre l'interdiction du service militaire à l'étranger, le Conseil d'Etat est-il conscient que le service auprès de la Garde pontificale reste un service militaire (et qui permet, par conséquent, aux militaires suisses une expérience militaire exceptionnelle) ?*

Le Conseil d'Etat ne peut pas souscrire à l'interprétation des auteurs et s'en tient à l'analyse selon laquelle le service auprès de la Garde pontificale constitue un service de police fourni à un Etat étranger souverain, et non un service militaire ou civil.

2. *Dans son deuxième argument, le Conseil d'Etat indique que lors d'une demande de congé pour un séjour à l'étranger, le motif « n'est pas contrôlé et est mentionné à titre indicatif ».*

   a) *Combien de demandes de congé pour un départ à la Garde suisse pontificale sont adressées chaque année à l'administration cantonale ?*

Entre 5 et 10 demandes de congé pour l'étranger sont déposées annuellement pour des militaires se rendant au Vatican.

   b) *Qu'est-ce qu'il y aurait de compliqué de demander aux requérants qu'ils produisent une fois par année une attestation de la Chancellerie de la Garde suisse pontificale attestant qu'ils sont toujours en service au Vatican afin de contrôler le respect de l'exonération ?*

Ceci constitue une complexification des procédures administratives. Une pratique différenciée devrait être mise en place pour ces personnes. Cela a donc un impact sur la charge de travail des collaborateurs à une époque où une augmentation des ressources allouées n'est pas à l'ordre du jour.

3. *Dans son troisième argument, le Conseil d'Etat reprend l'argument de la Commission de politique de sécurité qui indique que « la Garde pontificale apporte une contribution unique à la réputation de la Suisse à l'étranger ». A cet argument le Conseil d'Etat indique que « cet argument est sujet à discussion ». Que veut dire par ceci le Conseil d'Etat fribourgeois ?*

Dans sa réponse à la consultation, le Conseil d'Etat a souhaité mettre en doute l'unicité de la contribution de la Garde pontificale à la réputation de la Suisse à l'étranger, mais aucunement cette contribution en tant que telle, qui est évidente. Dès lors, cette contribution ne saurait être un argument en faveur d'une exonération exceptionnelle de la taxe militaire, au risque de devoir envisager une exonération identique pour d'autres catégories de personnes dont l'engagement contribue lui aussi au rayonnement international de la Suisse dans une mesure qui peut être estimée aussi importante que celle de la Garde pontificale. L'exemple du Comité international de la Croix-Rouge est à ce titre probant.

4. *Dans un quatrième argument, le Conseil d'Etat estime que cela créerait une discrimination car « seuls les catholiques peuvent intégrer la Garde pontificale ». Cet argument doit être mis en relation avec le fait que la notion même d'obligation de servir est en soi discriminatoire, puisqu'elle ne concerne que les seuls hommes de nationalité suisse. A cela s'ajoutent tous les jeunes suisses qui ne font aujourd'hui plus le service militaire car étant déclarés inaptes. Partant, le Conseil d'Etat maintient-il que cette exception constituerait « une discrimination » ?*

L'obligation faite aux hommes de nationalité suisse d'effectuer un service militaire – ou un service civil de remplacement - est fixée dans la Constitution fédérale, et il n'appartient pas au Conseil d'Etat de discuter ce principe. Concernant les citoyens suisses qui n'accomplissent pas ou n'accomplissent qu'en partie leur obligation de servir, ceux-ci doivent fournir une compensation pécuniaire. C'est le principe de base de la LTEO.

Le Conseil d'Etat maintient qu'une exonération en raison d'un engagement à l'étranger auquel ne peuvent prétendre qu'une partie des citoyens suisses sur une base d'appartenance religieuse introduirait de facto une inégalité de traitement de laquelle d'autres communautés pourraient tirer argument pour revendiquer une exonération similaire. Le Conseil d'Etat reconnaît qu'un tel cas de figure paraît assez théorique, ce qui n'atténue toutefois pas l'inopportunité d'introduire une telle inégalité de traitement.

5. *Enfin, dans son dernier argument, le Conseil d'Etat indique que le paiement de la taxe militaire est au minimum de 400 francs et que ce montant peut être diminué en fonction des jours de service effectués, ce qui « ne constitue pas une charge insupportable pour l'assujetti ». Le montant de 400 francs est calculé pour autant que le militaire n'ait aucune activité lucrative. De ce fait, ce montant peut être bien plus important. En outre, et comme la Garde suisse pontificale est un service sur plusieurs années, le montant à payer annuellement est multiplié par le nombre d'années de service à la Garde Suisse. De ce fait, il peut être de plusieurs centaines, voire milliers de francs. Enfin il y a lieu de rappeler que ce montant est remboursé au militaire une fois qu'il a terminé tout son service militaire. Au vu de ce qui précède, est-ce que l'exonération de cette taxe militaire pour l'administration cantonale est une perte « insupportable » pour l'administration cantonale ?*

La taxe d'exemption de l'obligation de servir est perçue par les cantons pour le compte de la Confédération. (art. 22 al. 1 LTEO). Une commission de perception s'élevant à 20 % du produit brut de la taxe est octroyée au canton pour couvrir ses frais (art. 45 al. 3 LTEO). En cas de

remboursement pour service militaire accompli, la Confédération et le canton restituent le montant selon le même barème (80/20). Il n'y a donc aucun gain pour le canton ou la Confédération lors d'un remboursement, et une exonération ne représenterait en effet pas une perte pour l'administration cantonale.

6. *De manière plus générale, la Fondation pour la Garde suisse pontificale est actuellement à la recherche d'un financement pour la construction de la nouvelle caserne des gardes suisses. Le 11 décembre 2020, la Confédération a annoncé qu'elle financerait cette caserne à hauteur de 5 millions de francs, ceci dans le but « d'améliorer les conditions de logement et de vie des gardes suisses sur place ». Dans ce communiqué de presse, la Confédération, contrairement à l'Etat de Fribourg, relève que la Garde suisse pontificale « contribue ainsi à l'image et au rayonnement de la Suisse dans le monde entier. Elle dispose d'un large soutien au sein des autorités et de la population suisse, par-delà l'appartenance confessionnelle ».*

   a) *Est-ce que le Conseil d'Etat partage l'avis du Conseil fédéral quant au rayonnement de la Garde suisse pontificale dans le monde entier ?*

Le Conseil d'Etat est bien d'avis que la Garde suisse pontificale contribue au rayonnement de la Suisse sur le plan international.

   b) *A l'instar de la décision prise par Conseil fédéral, le canton de Fribourg entend-il renforcer ses liens avec la Garde suisse pontificale malgré la prise de position insolite évoqué supra et de ce fait soutenir financièrement la rénovation de la caserne de la Garde suisse pontificale ?*

   c) *Dans le cas où aucune demande ne serait parvenue au canton de Fribourg pour un éventuel soutien, est-ce que le Conseil d'Etat est-il prêt à étudier l'opportunité d'apporter un soutien financier à la rénovation de cette caserne ?*

La réponse du Conseil d'Etat à la consultation sur l'initiative parlementaire 19.429 ne constitue en aucune manière une marque de désintérêt pour la Garde suisse pontificale, avec laquelle notre canton entretient de longue date des liens forts, notamment entretenus à l'occasion de visites sur place par des membres du Conseil d'Etat, notamment en 2011, en 2015 et en 2019. Le Conseil d'Etat entend continuer à œuvrer à l'avenir en faveur de la consolidation de ces liens.

Le soutien du canton à la reconstruction de la caserne de la Garde suisse pontificale est à cet égard une manifestation concrète de cette volonté. Répondant à une sollicitation de la Fondation Caserne Garde suisse pontificale reçue à la fin mars, le Conseil d'Etat a en effet décidé, en séance du 15 juin 2021, de participer à son financement à haute de 50 000 francs.

14 décembre 2021