



20 janvier 2015

---

## **Art. 16, al. 2, LSC : variantes et évaluation**

Rapport du DEFR à l'intention de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national

---

## Table des matières

<b>Condensé .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Point de la situation et mandat, cadre, contenu et débat politique jusqu'à ce jour .....</b>	<b>4</b>
1.1 Point de la situation et mandat .....	4
1.2 Cadre et contenu .....	4
1.3 Débat politique.....	4
1.3.1 Arguments des conseillers nationaux <i>en faveur</i> de la limitation .....	4
1.3.2 Arguments des conseillers nationaux contre la limitation .....	5
1.3.3 Arguments du Conseil fédéral contre la limitation.....	5
<b>2 Choix, description et évaluation des variantes en vue de réduire la période de dépôt de la demande.....</b>	<b>6</b>
2.1 Admission au service civil de personnes ayant un conflit de conscience exclusivement .....	10
2.2 Réduction du nombre des admissions et de l'attrait du service civil.....	10
2.3 Préservation des effectifs de l'armée .....	10
2.4 Empêcher que des militaires quittent subitement une période de service.....	11
2.5 Effets secondaires .....	11
2.6 Constitutionnalité, conformité au droit international public et égalité face aux obligations militaires.....	12
<b>3 Résumé, conclusions et recommandation .....</b>	<b>14</b>
<b>Abréviations.....</b>	<b>15</b>

## Table des tableaux

<b>Tableau 1</b> : Vue d'ensemble des différentes variantes .....	<b>7</b>
<b>Tableau 2</b> : Vue d'ensemble des variantes, avec <b>brève description</b> et <b>conséquences</b> .....	<b>8</b>
<b>Tableau 3</b> : Vue d'ensemble de l'évaluation des variantes .....	<b>9</b>

## Condensé

L'art. 16, al. 2, de la loi sur le service civil (LSC) est le suivant : « Les personnes astreintes au service militaire peuvent déposer une demande en tout temps ». Cet article est en vigueur depuis la création du service civil.

Dans son message concernant la révision de la LSC, le **Conseil fédéral demande de ne modifier en rien** la règle de l'art. 16, al. 2. La Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) a débattu de ce message lors de sa séance du 18 novembre 2014 et a décidé, avec la voix prépondérante du président, que **la possibilité de déposer une demande d'admission en tout temps devait être restreinte**. Puisque cette décision pose notamment des questions relatives à la constitutionnalité, la CPS-N a décidé de revenir sur l'art. 16, al. 2, LSC lors de sa séance du 27 janvier 2015. **Le chef du Département de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)** a proposé d'élaborer un rapport présentant des variantes à l'art. 16, al. 2, qui puisse servir de base à la discussion. En raison de la discussion sur cet article, la CPS-N a en outre repoussé le **traitement de l'initiative parlementaire Engelberger** à sa séance de fin janvier 2015.

### Le présent rapport

- **résume le point de la situation et le mandat, le cadre, le contenu et le débat politique** ayant déjà eu lieu (ch. 1) ;
- **décrit six variantes** permettant de limiter la période de dépôt de la demande – le « en tout temps » de l'art. 16, al. 2, LSC – et les **analyse** sur la base de **huit critères d'évaluation** (ch. 2) ;
- en tire des **conclusions** et formule la **recommandation du DEFR** à l'attention de la CPS-N (ch. 3).

Les **trois tableaux** figurant aux pages 7 à 9 donnent une **vue d'ensemble**. On peut résumer l'évaluation comme suit (ch. 2) :

- la possibilité de déposer *en tout temps* une demande d'admission au service civil découle de l'art. 59, al. 1, de la Constitution fédérale : « [...] les personnes astreintes au service militaire devront pouvoir déposer une demande d'admission au service civil en tout temps, faute de quoi le mandat constitutionnel (art. 59, al. 1, Cst.) ne serait pas réalisé. »<sup>1</sup> Limiter ce droit contreviendrait en outre au **principe de proportionnalité** inscrit à l'art. 5, al. 2, de la Constitution. Les mesures contraires à la Constitution peuvent aussi se révéler **incompatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme** (CEDH) (notamment l'interdiction de discrimination, inscrite à l'art. 14, et la liberté de religion et de conscience, inscrite à l'art. 9). La limitation de l'art. 16, al. 2, LSC **affaiblirait en outre l'égalité face aux obligations militaires** ;
- il n'y a **pas de raison ni de nécessité** de modifier la règle de l'art. 16, al. 2, LSC : ni pour faire baisser le nombre des admissions au service civil, et assurer ainsi la stabilité des effectifs de l'armée, ni pour éviter que des périodes de service militaire soient subitement interrompues ;
- on a reproché à la preuve par l'acte que des requérants n'étant pas en butte à un **conflit de conscience pouvaient également être admis. Aucune des variantes ne changerait cette situation**, puisque *tous* les militaires, indépendamment de leurs motifs, seraient touchés de la même manière ;
- la modification de cette règle aurait en outre, en particulier pour l'armée, mais aussi pour l'exécution du service civil, le régime des allocations pour perte de gain et l'économie, des **effets secondaires négatifs qu'il ne faut pas sous-estimer**.

Le présent rapport aboutit donc à la **conclusion** que, **pour toutes les variantes** de restriction de l'art. 16, al. 2, LSC, **les inconvénients l'emportent nettement**.

C'est pourquoi **le DEFR recommande** à la CPS-N de suivre la demande du Conseil fédéral et de **ne rien changer à l'art. 16, al. 2, qui a fait ses preuves** : les personnes astreintes au service militaire doivent comme auparavant pouvoir déposer *en tout temps* une demande d'admission au service civil.

---

<sup>1</sup> Message concernant la modification de la loi fédérale sur le service civil, FF **2001** 5819, ici 5873

# 1 Point de la situation et mandat, cadre, contenu et débat politique jusqu'à ce jour

## 1.1 Point de la situation et mandat

Lors de sa séance du 18 novembre 2014, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) a discuté du message du Conseil fédéral concernant la modification de la loi fédérale sur le service civil<sup>2</sup>.

Elle a pris les décisions exposées ci-dessous au sujet de l'art. 16 du projet de révision.

- Al. 1 : la CPS-N a suivi la proposition du Conseil fédéral selon laquelle les *conscrits* ne pourraient plus déposer de demande.
- Al. 2 : le Conseil fédéral ne propose pas de modifier cet alinéa. La CPS-N a décidé, avec la voix prépondérante du président, que la possibilité qu'ont les *personnes astreintes au service militaire* de déposer une demande en tout temps devait être limitée. Puisque cette décision pose notamment des questions relatives à la constitutionnalité, la CPS-N a décidé de revenir sur l'art. 6, al. 2, LSC lors de sa prochaine séance, fin janvier 2015. Le chef du DEFR a proposé d'élaborer un rapport présentant des variantes à l'art. 16, al. 2, qui puisse servir de base à la discussion. En raison de la discussion sur cet article, la CPS-N a en outre repoussé le traitement de l'initiative parlementaire Engelberger à sa séance de fin janvier 2015.

## 1.2 Cadre et contenu

Le présent rapport ne traite pas de l'art. 16, al. 1, LSC, puisque la CPS-N a suivi la proposition du Conseil fédéral, selon laquelle les *conscrits* ne pourraient plus déposer de demande d'admission au service civil (pendant la période entre la journée d'orientation et le recrutement).

Il concerne exclusivement l'art. 16, al. 2, LSC. Le Conseil fédéral propose que les *personnes astreintes au service militaire* (qui ont été déclarées aptes lors du recrutement) puissent, **comme c'est le cas actuellement**, déposer une demande d'admission au service civil *en tout temps*. Le rapport présente différentes variantes visant à réduire la période pendant laquelle il est possible de déposer une demande, en expose les motifs et les évalue.

En théorie, les possibilités de limiter la période du dépôt de la demande sont nombreuses. Le rapport se concentre sur six variantes, qui ont été proposées au cours du débat politique (initiative parlementaire Engelberger du 16 décembre 2010 (10.528 « Pour un service civil, et non un libre-service ») ; séance de la CPS-N du 18 novembre 2014).

## 1.3 Débat politique

### 1.3.1 Arguments des conseillers nationaux *en faveur* de la limitation

L'*ancien conseiller national Edi Engelberger* motivait son *initiative parlementaire* par le fait que de nombreux militaires quittaient subitement l'école de recrues ou les cours de répétition après avoir déposé une demande d'admission au service civil :

« Depuis l'abandon de [l'examen de conscience], de nombreuses personnes astreintes au service militaire déposent subitement pendant leur école de recrues, pour les raisons les plus diverses, une demande d'admission au service civil et sont libérées de leurs obligations militaires. Un nombre incroyable de militaires déposent même une demande pendant les cours de répétition. »

Lors de la *séance du 18 novembre 2014*, les *conseillers nationaux favorables à la limitation* de la période de dépôt de la demande ont mis en avant la même argumentation : nécessité de ne pas donner

---

<sup>2</sup> FF 2014 6493

l'occasion de se défilier aux personnes qui, par exemple, ne souhaitent pas faire de veille. L'argument de principe selon lequel les obligations militaires comprennent uniquement le service militaire, raison pour laquelle il ne doit pas être possible de déposer en tout temps une demande d'admission au service civil, a également été avancé.

### 1.3.2 Arguments des conseillers nationaux contre la limitation

Lors de la séance de la CPS-N du 18 novembre 2014, les *opposants à la limitation* de la période de dépôt de la demande ont avancé l'argument que la porte du service civil de remplacement doit toujours rester ouverte, ce qui est conforme à son but et contribue en fin de compte aussi à maintenir les effectifs de l'armée. Ils ont évoqué le fait que l'on n'est pas la même personne à 18 ou à 25 ans et qu'il serait problématique d'exiger à un moment donné que les jeunes gens décident de faire ou non l'armée, puisque les convictions et la conscience peuvent changer.

### 1.3.3 Arguments du Conseil fédéral contre la limitation

Le Conseil fédéral a exposé ses arguments dans *trois rapports sur les effets du régime de la preuve par l'acte au service civil*, qu'il a approuvés le 23 juin 2010 (ci-après, le premier rapport<sup>3</sup>), le 27 juin 2012 (ci-après, le deuxième rapport<sup>4</sup>) et le 25 juin 2014 (ci-après, le troisième rapport<sup>5</sup>).

Voici un résumé des arguments relatifs au sujet traité dans le présent rapport :

- depuis mars 2010, il n'est plus possible de quitter subitement une période de service militaire à la suite d'une admission au service civil (cf. premier rapport, ch. 4, p. 35) ;
- les civilistes s'acquittent de leurs obligations inscrites à l'art. 59 de la Constitution comme les militaires en accomplissant un service personnel. Le régime de la preuve par l'acte est conforme à la Constitution et n'offre pas un « libre-service » (cf. deuxième rapport, ch. 1.2, pp. 8 ss.) ;
- si les conditions générales restent inchangées, les admissions au service civil ne mettent en danger ni les effectifs de l'Armée XXI, ni les effectifs prévus par le développement de l'armée (DEVA) (cf. troisième rapport, ch. 3, pp. 12 ss.) ;
- le service civil contribue à assurer l'égalité face aux obligations militaires, si l'on considère l'accomplissement des obligations militaires en effectuant un service personnel dans l'armée ou le service civil. Au moment de leur libération ordinaire, les militaires ont fait en moyenne 208 jours de service (80 % des 260 jours dus), et les civilistes, 382 (98 % des jours ordonnés) (cf. troisième rapport, ch. 4, pp. 17 ss.) ;
- il n'est pas nécessaire d'intervenir. Il ne faut pas prendre de mesures supplémentaires, ni au niveau de la loi, ni au niveau de l'ordonnance, en vue de diminuer encore le nombre des admissions au service civil et l'attrait de ce dernier. Le Conseil fédéral a institué un groupe d'étude chargé d'analyser l'ensemble du système de l'obligation de servir (cf. troisième rapport, ch. 7 et 8, pp. 46 ss.).

<sup>3</sup> Aperçu, en français : <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19588.pdf> ; version longue, en allemand : <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19587.pdf>. Au chiffre 3, « considérations d'ordre qualitatif », le rapport analyse les facteurs d'impulsion et d'attraction et déduit quelles sont les mesures à prendre au DFE (actuel DEFR) et au DDPS. Ces mesures sont ensuite évaluées au chiffre 5. Le Conseil fédéral arrive à la conclusion que la preuve par l'acte ne remet pas en cause les obligations militaires et ne présente pas un danger pour les effectifs de l'armée à moyen terme.

<sup>4</sup> <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27336.pdf>

<sup>5</sup> <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35360.pdf>

La CPS-N a discuté de ce rapport pendant sa séance du 25 août 2014. Le 14 août 2014, la CPS-E a décidé à l'unanimité, à la suite du débat au sujet de ce rapport, de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Engelberger.

Au chiffre 3 du deuxième rapport (« Variantes de procédure », pp. 30-40), le Conseil fédéral a étudié en détail les mesures envisageables pour diminuer le nombre des admissions, notamment l'initiative parlementaire Engelberger selon la requête de l'ancien conseiller national Engelberger du 5 juillet 2011. L'évaluation des différentes variantes au chiffre 2 du présent rapport s'appuie de manière prépondérante sur cette analyse.

## **2        Choix, description et évaluation des variantes en vue de réduire la période de dépôt de la demande**

Le **tableau 1** présente, sur la base du débat politique ayant eu lieu, six variantes (a à f) pour réduire la période de dépôt de la demande.

Le **tableau 2** décrit les caractéristiques des différentes variantes.

Le **tableau 3** propose une vue d'ensemble de l'évaluation des variantes, qui s'appuie sur les motifs et arguments avancés au cours du débat politique des dernières années.

Les **chiffres 2.1 à 2.6** expliquent plus en détail l'évaluation résumée dans le tableau 3.

**Tableau 1** : Vue d'ensemble des différentes variantes

Déroulement du temps	Recrutement		ER		CR		CR	
<b>Proposition du CF</b> : Le dépôt d'une demande est possible <i>en tout temps</i> .								
<b>Variante a</b> : Dépôt de la demande uniquement au recrutement (initiative parlementaire Engelberger)								
<b>Variante b</b> : Dépôt de la demande du recrutement à l'ER								
<b>Variante c</b> : Dépôt de la demande à la fin de l'ER (proposition du conseiller national Walter Müller)								
<b>Variante d</b> : Dépôt de la demande seulement une fois qu'une partie de l'ER a été accomplie (conseiller national Hans Fehr)								
<b>Variante e</b> : Dépôt de la demande au recrutement et après l'ER (proposition modifiée de l'ancien conseiller national Edi Engelberger)								
<b>Variante f</b> : Dépôt de la demande exclu pendant les périodes de service militaire (ER et CR) (proposition modifiée de l'ancien conseiller national Edi Engelberger)								

**Remarques au sujet des variantes :**

Variante a : L'initiative parlementaire Engelberger demande, selon la proposition originale du 16 décembre 2010, d'abroger l'art. 16, al. 2, LSC. Le but visé étant de « limit[er] au recrutement la possibilité de déposer une demande d'admission au service civil, conformément à l'article 16 alinéa 1 LSC. »

Variante e et f : Une proposition modifiée du Conseiller national Edi Engelberger déposée le 5 juillet 2011<sup>6</sup> demande d'interdire le dépôt d'une demande pendant certaines périodes, d'exiger un examen de conscience, d'augmenter le facteur déterminant la durée du service civil à 1,8 et d'exclure la libération d'une période de service militaire à la suite de l'admission au service civil :

- Nouvel art. 16, al. 2 : « les personnes astreintes au service militaire peuvent déposer une demande d'admission au service civil le jour du recrutement ou après l'école de recrues, mais au plus tard trois mois avant la prochaine période de service » (cf. variantes e et f).
- Durée du service civil (art. 8, al. 1, LSC) et contenu de la demande (art. 16b LSC) :
  - pour les civilistes qui n'ont pas encore accompli l'ER, facteur de 1,8 et preuve par l'acte ;
  - pour les civilistes qui ont accompli l'ER, facteur de 1,5, exposé détaillé des motifs de conscience présenté par écrit et possibilité de procéder à des auditions ;
  - pour les civilistes qui étaient sous-officiers supérieurs ou officiers, facteur de 1,3.
- Pas de libération d'une période de service après l'admission au service civil (art. 18b LSC). (cf. variante f).

Variante c : lors de la séance de la CPS-N du 18 novembre 2014, le *conseiller national Walter Müller* a fait la proposition suivante : « les personnes astreintes au service militaire ne peuvent déposer une demande d'admission au service civil qu'après le recrutement et jusqu'à la fin de l'école de recrues. »

Variante d : toujours pendant la séance de la CPS-N du 18 novembre 2014, le *conseiller national Hans Fehr* a fait la proposition suivante : « À mon avis, la variante A, proposée par Walter Müller, serait correcte, ou une variante B, selon laquelle les personnes astreintes au service militaire devraient faire une partie de l'école de recrues, pour décider ensuite en connaissance de cause. »

<sup>6</sup> Requête adressée par écrit à la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États (CPS-E) le 5 juillet 2011 (proposition formelle de révision de la LSC).

**Tableau 2** : Vue d'ensemble des variantes, avec **brève description** et **conséquences**

<b>Variante</b>	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>	<b>d</b>	<b>e</b>	<b>f</b>
<b>Dépôt de la demande possible aux moments suivants :</b>	<i>Recrutement</i>	<i>Du recrutement à l'ER</i>	<i>Du recrutement à la fin de l'ER</i>	<i>Après avoir accompli une partie de l'ER</i>	<i>Au recrutement et après l'ER</i>	<i>En tout temps, sauf pendant les périodes de service</i>
<b>Brève description</b>	<p>Ces variantes permettent le dépôt d'une demande <i>au début</i> du service militaire.</p> <p>a) Limitation maximale.                      b) Seuls les personnes astreintes au service militaire ne disposant pas d'une expérience militaire peuvent déposer une demande et être admises au service civil.                      c) Le dépôt est possible aussi pendant l'ER, mais pas après.</p>			<p>Ces variantes ne permettent le dépôt d'une demande <i>qu'après avoir accumulé une certaine expérience du service militaire</i> :</p> <p>d) À partir d'un moment qui reste à déterminer précisément, pendant l'ER.                      e) Après la fin de l'ER. Permet également le dépôt pendant le recrutement.</p>		<p>Cette variante <i>ne permet pas de déposer une demande trois mois avant les périodes de service ni pendant les périodes elles-mêmes.</i></p>
<b>Conséquences</b>	<p>Ces variantes partent du principe que, <i>à partir d'un certain moment, il n'est plus possible qu'un conflit de conscience voie le jour</i>. Les variantes a et b partent du principe que le conflit de conscience <i>doit être là</i> avant que l'on fasse l'expérience du service militaire.</p> <p>Selon la répartition moyenne des demandes et admissions, les variantes concerneraient :</p> <p>a) environ 90 % (7 % sont déposées avant le recrutement)                      b) environ 55 %                      c) environ 45 % des demandes et admissions.</p>			<p>Ces variantes partent du principe qu'<i>un conflit de conscience ne peut se produire qu'une fois que l'on a fait l'expérience du service militaire</i>.</p> <p>La variante d permet cependant aussi le dépôt de la demande pendant le recrutement.</p> <p>Selon la répartition actuelle moyenne des demandes et admissions, les variantes concerneraient :</p> <p>a) environ 50 %                      b) environ 40 % des demandes et admissions.</p>		<p>Cette variante vise moins à réduire la période de dépôt de la demande qu'à <i>empêcher l'admission pendant les périodes de service et, partant, l'interruption de ces périodes.</i></p>



**Tableau 3** : Vue d'ensemble de l'évaluation des variantes

<b>Proposition du CF / variantes</b>	<b>CF</b>	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>	<b>d</b>	<b>e</b>	<b>f</b>
<b>Dépôt de la demande possible aux moments suivants pour les personnes astreintes au service militaire :</b>	<i>Recrutement</i>	<i>Du recrutement à l'ER</i>	<i>Du recrutement à la fin de l'ER</i>	<i>Après avoir accompli une partie de l'ER</i>	<i>Au recrutement et après l'ER</i>	<i>En tout temps, sauf pendant les périodes de service</i>	<i>Recrutement</i>
<b>Critères d'évaluation</b>							
1. Admission de personnes ayant un conflit de conscience exclusivement (ch. 2.1)	∅	--	--	--	--	--	--
2. Réduction du nombre des admissions (ch. 2.2)	∅	++	++	+	+	+	∅
3. Préservation des effectifs de l'armée (ch. 2.3)	∅	∅	∅	∅	∅	∅	∅
4. Empêcher que les militaires quittent une période de service subitement (ch. 2.4)	∅	∅	∅	∅	∅	∅	∅
5. Effets secondaires / caractéristiques particulières (ch. 2.5)	∅	--	--	--	--	--	-
6. Constitutionnalité (ch. 2.6)	+	--	--	--	--	--	--
7. Conformité au droit international public (ch. 2.6)	+	-	-	-	-	-	-
8. Égalité face aux obligations militaires (ch. 2.6)	+	--	--	--	--	--	-

Légende : ∅ pas d'effet, pas de besoin

+ / ++ positif / très positif

- / -- négatif / très négatif

Les chiffres 2.1 à 2.6 donnent des explications quant aux évaluations du tableau 3.

## 2.1 Admission au service civil de personnes ayant un conflit de conscience exclusivement

Au cours du débat, il a été demandé que la preuve par l'acte soit modifiée de manière que seules des personnes ayant un conflit de conscience soient admises au service civil.

La limitation de la période de dépôt de la demande ne répond pas à cette exigence : elle concerne tous les requérants, sans distinction et indépendamment de leurs motifs. C'est une des raisons principales pour lesquelles elle est contraire à la Constitution (ch. 2.6).

Cette lacune se rapporte au principe même de la limitation et concerne toutes les variantes. À vrai dire, plus la période de dépôt de la demande est réduite, plus le nombre de militaires concerné est élevé.

## 2.2 Réduction du nombre des admissions et de l'attrait du service civil

Plus la période de dépôt de la demande est réduite, plus il faut s'attendre à ce que la réduction du nombre de demandes, donc d'admissions au service civil, soit importante. Les variantes a et b – peut-être aussi la c – entraîneraient probablement une forte réduction du nombre des admissions.

Cependant, seule une partie des personnes concernées continuerait à faire le service militaire. Les autres tenteraient d'être réformées pour raisons médicales, voire refuseraient de servir (cf. ch. 2.5).

On ne saurait dire combien de militaires déposeraient en raison des limitations une demande d'admission au service civil tant que c'est encore possible, même s'ils ne sont pas sûrs de ne pas pouvoir ou vouloir accomplir le service militaire. Prenons l'exemple de la variante c : parmi les militaires qui aujourd'hui ne déposent leur demande que plus tard, ou pas du tout, combien déposeraient une demande d'admission au service civil avant la fin de l'école de recrues ?

C'est pourquoi il n'est pas possible de chiffrer la réduction du nombre des admissions à laquelle il faut s'attendre.

## 2.3 Préservation des effectifs de l'armée

Les admissions au service civil ne mettent pas en danger les *effectifs* de l'armée active selon l'Armée XXI et ni ceux prévus dans le développement de l'armée (DEVA). Le renouvellement des 140 000 militaires de l'armée réduite (« effectif réel ») prend déjà en compte les départs pour le service civil (cf. troisième rapport et ch. 1.3.3).

Les *cadres de l'armée* ne sont pas non plus menacés par le service civil : « Le développement de l'armée dépend du fait que l'armée puisse disposer d'un nombre suffisant de cadres de milice qualifiés. En ce qui concerne les sous-officiers, cela ne pose pas de problème. Le potentiel de cadre pour les chefs de section représente, par expérience, 3,8 % environ d'une volée annuelle de recrues. Ainsi, 800 nouveaux chefs de section sont formés chaque année, ce qui devrait permettre de couvrir durablement les besoins de la relève. »<sup>7</sup>

Enfin, les admissions au service civil ne mettent pas en danger les effectifs de *militaires en service long* : « En ce qui concerne la catégorie de personnel des militaires actifs en service long, le renouvellement se situe à un niveau très élevé, puisque, depuis bien deux ans, les militaires en service long sont rigoureusement incorporés à des positions d'organisation des corps de troupe et des formations entre l'école de recrues et l'instruction en formation des militaires en service long. Pour les trois groupes de grade, les valeurs dépassent nettement les 100% (contre seulement 22% en 2010 !). Le

---

<sup>7</sup> Message relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée du 3 septembre 2014, FF 2014 6693, ici 6716

renouvellement dépasse largement l'effectif réglementaire des officiers et des sous-officiers. Ce fait est dû à ce que l'effectif réglementaire ne prévoit que peu de places pour ces groupes de grade. »<sup>8</sup>

Les explications du chiffre 2.2 ne permettent pas de prévoir dans quelle mesure les effectifs de l'armée augmenteraient à la suite de la limitation de la période de dépôt de la demande envisagée par les différentes variantes.

## 2.4 Empêcher que des militaires quittent subitement une période de service

L'initiative parlementaire Engelberger et les conseillers ayant défendu la limitation lors de la séance de la CPS-N du 18 novembre 2014 justifient la demande de limiter la période pendant laquelle il est possible de déposer une demande par l'argument suivant : il faut empêcher que des militaires quittent le service – en particulier l'école de recrues – subitement à la suite de leur admission au service civil (cf. ch. 1.3.1).

Cette possibilité existait effectivement après l'introduction du régime de la preuve par l'acte le 1<sup>er</sup> avril 2009, parce que la procédure d'admission ne durait que quelques jours.

Le DFE (DEFR depuis 2013) a réagi très rapidement en prenant deux mesures d'urgence :

- À partir d'octobre 2009, les demandes déposées pendant une période de service militaire de moins de quatre semaines ne faisaient l'objet d'une décision qu'à la fin de la période de service. Cette mesure a permis d'empêcher le départ subit des *cours de répétition* à la suite de l'admission au service civil.
- Le 15 mars 2010, avant le début d'ER 1/2010, entré en vigueur une révision de l'art. 26 de l'ordonnance sur le service civil (OSCi) selon laquelle toutes les demandes émanant de militaires en service ne devaient aboutir à une décision qu'après quatre semaines au plus tôt. Cette mesure a permis d'empêcher également le départ subit de l'*école de recrues* à la suite de l'admission au service civil

C'est pourquoi le premier rapport du Conseil fédéral sur les effets de la preuve par l'acte du 23 juin 2010 parvenait déjà à la conclusion suivante (p. 35) :

*« Ces deux mesures, associées à une amélioration de l'information (cf. ch. 4.2), garantissent qu'aucun membre de l'armée ne puisse rapidement quitter ses fonctions militaires de manière impulsive et sans réflexion ou pour servir des intérêts personnels. »*

Le 1<sup>er</sup> février 2011, l'OSCi révisée est entrée en vigueur, instituant une nouvelle procédure d'admission d'une durée de cinq semaines au moins, dans tous les cas.

La révision de la LSC en cours prévoit une nouvelle modification de la procédure d'admission, comme indiqué dans le message à ce sujet, les requérants devront faire face à un nouvel obstacle, à savoir la participation au cours d'introduction *avant* l'admission. Cette procédure empêchera elle aussi le départ subit des périodes de service militaire.

*Conclusion* : depuis mars 2010 déjà, il n'est plus possible de quitter subitement une période de service militaire en raison d'une admission au service civil. La révision de la LSC selon le message du Conseil fédéral ne change pas cette situation.

## 2.5 Effets secondaires

Une limitation de la période de dépôt de la demande aurait les effets secondaires suivants (cf. deuxième rapport, p. 33 ss.) :

- la limitation de la période de dépôt de la demande (en particulier selon les variantes a, b, c et e) et l'obligation de terminer les périodes de service militaire commencées (variante f) seraient

---

<sup>8</sup> État-major de conduite de l'armée, Personnel de l'armée : Décompte des effectifs de l'armée en 2014, p. 30 de la version allemande (traduction).

des incitations à présenter une demande de manière anticipée, « au cas où » : celui qui doute de pouvoir accomplir un service militaire ne se risquerait plus à tenter l'expérience du service militaire sachant qu'il n'en ressortirait plus avant la fin de l'école de recrues ou de l'école de cadres.

- Celui qui se trouverait confronté à un conflit de conscience pendant une période où il n'est pas possible de déposer une demande (toutes les variantes) devrait refuser de servir ou opter pour la voie de l'exemption pour raison médicale ; le conflit de conscience passerait alors pour une maladie (psychique) (ch. 2.1).
- Il serait inefficace de garder les militaires qui souhaitent déposer une demande d'admission au service civil mais n'y sont pas autorisés (ou qui sont déjà admis au service civil) jusqu'au terme de l'école de recrues ou de l'école de cadres (toutes les variantes) : en formant ces personnes, l'armée n'investirait pas à bon escient et la marche du service s'en trouverait entravée.

Le deuxième rapport mentionne en outre l'effet secondaire général suivant (p. 35) :

- D'ici à ce que les limitations entrent en vigueur, elles iraient à fin contraire : le service civil retiendrait davantage l'attention des médias et du public ; les admissions augmenteraient vraisemblablement, ce qui entraînerait des conséquences négatives, notamment des coûts supplémentaires, pour l'armée, l'administration du service civil, le régime des allocations pour perte de gain et l'économie.

## 2.6 Constitutionnalité, conformité au droit international public et égalité face aux obligations militaires

Le deuxième rapport a également examiné la pertinence des mesures des points de vue juridique (en étroite collaboration avec l'Office fédéral de la justice) et de politique de la défense.

Concernant la limitation de la période de dépôt de la demande (variantes a à e) et l'obligation de terminer une période de service entamée (variante f), il parvient aux conclusions exposées ci-après.

*Constitutionnalité :*

- Ces mesures contreviennent au principe de proportionnalité (art. 5, al. 2, Cst.), notamment parce qu'elles ne remplissent pas les critères d'adéquation et de nécessité.
- Elles contreviennent aussi à l'art. 59, al. 1, de la Constitution,<sup>9</sup> relatif aux services militaire et de remplacement. La deuxième phrase de cet alinéa a pour but de permettre aux personnes astreintes au service militaire qui ne peuvent pas concilier ce service avec leur conscience de ne plus devoir l'accomplir. La conscience doit être respectée ; le transfert au service civil doit être possible rapidement, de manière que la personnalité de l'intéressé ne souffre pas de préjudice en accomplissant son service militaire.<sup>10</sup>

*Conformité au droit international public :* toutes les mesures contraires à la Constitution de la Suisse peuvent aussi se révéler incompatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) (interdiction de discrimination, art. 14). Les mesures visant à dissuader de déposer une demande sont particulièrement problématiques. La limitation de la période de dépôt de la demande

---

<sup>9</sup> « Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. La loi prévoit un service civil de remplacement. »

<sup>10</sup> Message concernant la modification de la loi fédérale sur le service civil, FF **2001** 5819, ici 5873 : « La conscience et la morale de chaque individu évoluent et peuvent se développer dans une direction qui lui ne permet plus de continuer à servir dans l'armée. Bon nombre de requérants qui déposent une demande d'admission au service civil n'arrivent à la conclusion qu'ils ne peuvent plus concilier le service militaire avec leur conscience qu'après une, voire plusieurs périodes de service militaire. Comme jusqu'ici, les personnes astreintes au service militaire devront pouvoir déposer une demande d'admission au service civil en tout temps, faute de quoi le mandat constitutionnel (art. 59, al. 1, Cst.) ne serait pas réalisé. »

(pendant de longues périodes) pose en outre la question de la compatibilité avec la liberté de religion et de conscience (art. 9 CEDH).

*Égalité face aux obligations militaires* : les mesures qui rendent plus difficile l'accès au service civil conduiront à ce que des militaires tentent d'être réformés pour des raisons médicales. L'égalité face aux obligations militaires en souffre de deux points de vue : le nombre des Suisses qui fournissent un service personnel diminue, alors que le nombre de ceux qui ne fournissent pas une contribution équivalente en payant leur taxe d'exemption augmente.

Ces conclusions sont de nature générale et concernent toutes les variantes. À vrai dire, plus la période de dépôt de la demande est réduite, plus le nombre de militaires concernés est élevé.

### 3 Résumé, conclusions et recommandation

La **règle actuelle** inscrite à l'art. 16, al. 2, LSC est que **les personnes astreintes au service militaire peuvent déposer en tout temps une demande d'admission au service civil.**

**Le présent rapport présente une analyse, sur la base de huit critères d'évaluation, de six variantes** permettant de limiter la période de dépôt de la demande (le « en tout temps » de l'art. 16, al. 2, LSC). Les **trois tableaux** figurant aux pages 7 à 9 donnent une **vue d'ensemble** des résultats de l'analyse.

Résumé de l'analyse (ch. 2) :

- Il a été reproché à la preuve par l'acte que des requérants n'étant pas en butte à un **conflit de conscience** pouvaient également être admis. **Aucune des variantes proposées ne changerait cette situation**, puisque *tous* les militaires, indépendamment de leurs motifs, seraient touchés par les restrictions de la même manière (ch. 2.1).
- **Toutes** les variantes sont plus ou moins **à même de réduire le nombre des admissions au service civil**. Il n'est pas possible de prévoir quel serait le nombre des personnes qui, n'ayant pas déposé de demande, continueraient le service militaire, se feraient réformer ou refuseraient de servir (ch. 2.2).
- Les **admissions au service civil ne mettent pas en danger les effectifs de l'armée**, ni dans l'ensemble, ni pour les différentes parties (cadres, militaires en service long). Il n'est **pas nécessaire** de réduire le nombre des admissions au service civil ou de poser une restriction à l'art. 16, al. 2, LSC (ch. 2.3).
- Depuis mars 2010, **il n'est plus possible de quitter subitement une période de service militaire**. La réduction du nombre des admissions au service civil ou la restriction de l'art. 16, al. 2, LSC n'aurait donc **aucun effet** sur ce point (ch. 2.4).
- Toutes les variantes auraient, en particulier pour l'armée, des **effets secondaires négatifs qu'il ne faut pas sous-estimer** : la restriction de l'art. 16, al. 2, LSC serait une incitation à présenter une demande de manière anticipée, « au cas où » ; de plus, l'armée devrait investir dans les mauvaises personnes et la marche du service s'en trouverait entravée ; une partie des personnes qui ne pourraient pas déposer de demande tenteraient d'être réformées pour des raisons médicales. Toutes les variantes auraient en outre des conséquences négatives sur **l'administration du service civil, le régime des allocations pour perte de gain et l'économie** (ch. 2.5).
- La possibilité de déposer *en tout temps* une demande d'admission au service civil découle de l'art. 59, al. 1, de la Constitution fédérale : « [...] les personnes astreintes au service militaire devront pouvoir déposer une demande d'admission au service civil en tout temps, faute de quoi le **mandat constitutionnel** (art. 59, al. 1, Cst.) ne serait pas réalisé. »<sup>11</sup> Limiter ce droit contreviendrait en outre au **principe de proportionnalité** inscrit à l'art. 5, al. 2, de la Constitution. Les mesures contraires à la Constitution peuvent aussi se révéler incompatibles avec la **Convention européenne des droits de l'homme** (CEDH) (notamment l'interdiction de discrimination, inscrite à l'art. 14, et la liberté de religion et de conscience, inscrite à l'art. 9). La limitation de l'art. 16, al. 2, LSC **affaiblirait en outre l'égalité face aux obligations militaires** (ch. 2.6).

Il convient donc de conclure que, **pour toutes les variantes** de limitation de l'art. 16, al. 2, LSC, **les inconvénients l'emportent nettement**. Une limitation, quelle qu'elle soit, entraînerait de graves problèmes.

C'est pourquoi **le DEFR recommande** à la CPS-N de suivre la demande du Conseil fédéral et de **ne rien changer à l'art. 16, al. 2, qui a fait ses preuves** : les personnes astreintes au service militaire doivent comme auparavant pouvoir déposer *en tout temps* une demande d'admission au service civil.

---

<sup>11</sup> Message concernant la modification de la loi fédérale sur le service civil, FF **2001** 5819, ici 5873

## Abréviations

Abréviation	Signification
CF	Conseil fédéral
DFE	Département fédéral de l'économie (DEFR depuis 2013)
ER	École de recrues
CPS-N	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CPS-E	Commission de la politique de sécurité du Conseil des États
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
CR	Cours de répétition
LSC	Loi fédérale sur le service civil (RS 824.0)
OSCi	Ordonnance sur le service civil (RS 824.01)