



## Deuxième rapport

# **Service civil: les effets du régime de la preuve par l'acte**

Analyse, nécessité d'agir, mesures

---

Adopté par le Conseil fédéral le 27 juin 2012

## Table des matières

<b>Aperçu</b> .....	<b>5</b>
<b>1 État des faits et mandat, cadre, contenu, mesures déjà prises</b> .....	<b>7</b>
1.1 État des faits et mandat.....	7
1.2 Cadre: la constitutionnalité .....	8
1.3 Contenu .....	10
1.4 Mesures prises depuis l'introduction de la preuve par l'acte.....	10
1.4.1 Entretien relatif à la demande d'admission au service civil (GZG).....	11
1.4.2 Evaluation des motifs de la demande d'admission au service civil (MZG) .....	12
<b>2 Analyse des données</b> .....	<b>13</b>
2.1 Admissions au service civil et départs de l'armée.....	13
2.1.1 Admissions au service civil.....	13
2.1.2 Départs de l'armée .....	14
2.1.3 Résumé .....	16
2.2 Effets sur l'armée.....	16
2.2.1 Effectif de l'armée.....	16
2.2.2 L'équité face à l'obligation de servir .....	18
2.2.3 Effets financiers sur l'armée .....	19
2.2.4 Résumé .....	19
2.3 Effets sur le service civil .....	20
2.3.1 Exécution jusqu'à fin 2011.....	20
2.3.2 Personnel et finances.....	25
2.3.3 Priorités de l'exécution pour la période de 2012 à 2015.....	27
2.3.4 Résumé .....	28
2.4 Conclusion: évolution en chiffres, effets des mesures déjà mises en œuvre, besoin d'agir....	28
<b>3 Variantes de procédure</b> .....	<b>30</b>
3.1 Pertinence et efficacité, effets secondaires et critères spéciaux.....	30
3.1.1 Complication de l'exécution.....	30
3.1.2 Hausse du facteur de calcul de la durée du service civil .....	32
3.1.3 Mise en œuvre complète ou partielle de l'initiative parlementaire Engelberger.....	33
3.1.4 Réintroduction de l'examen de conscience.....	34
3.1.5 Effets secondaires d'ordre général.....	35
3.2 Critères juridiques et de politique de la défense .....	35
3.2.1 Constitutionnalité.....	35
3.2.2 Conformité au droit international .....	38

3.2.3	Équité face à l'obligation de servir.....	39
3.3	Résumé et appréciation générale .....	40
<b>4</b>	<b>Délibérations des commissions de la politique de sécurité des deux Chambres au sujet du projet de rapport .....</b>	<b>41</b>
4.1	Approche .....	41
4.2	Résultats des délibérations des deux commissions.....	41
4.3	Conclusions .....	42
<b>5</b>	<b>Recommandations .....</b>	<b>43</b>
<b>6</b>	<b>Annexe .....</b>	<b>44</b>
6.1	Détails concernant l'analyse quantitative (chapitre 2) .....	44
6.1.1	Procédure d'admission au service civil .....	44
6.1.2	Moment de la présentation de la demande.....	46
6.1.3	Résultats du recrutement de l'armée .....	46
6.1.4	Départs de l'armée après le recrutement et avant le début de l'école de recrues.....	47
6.1.5	Départs de l'école de recrues.....	48
6.1.6	Départs de militaires instruits .....	49
	<b>Glossaire .....</b>	<b>51</b>

## Liste des figures

<b>Figure 1:</b>	Nombre d'admissions par mois depuis janvier 2008.....	13
<b>Figure 2:</b>	Nombre d'admissions par phase, phase 3 extrapolée sur 12 mois .....	14
<b>Figure 3:</b>	Départs de l'armée (admissions au service civil et exemptions pour inaptitude) .....	15
<b>Figure 4:</b>	Effectif de l'armée active .....	17
<b>Figure 5:</b>	Équité face à l'obligation de servir, du recrutement jusqu'au terme de l'ER (en pour-mille). .....	18
<b>Figure 6:</b>	Nouvelle procédure d'admission .....	20
<b>Figure 7:</b>	Effectif du service civil.....	21
<b>Figure 8:</b>	Jours de service civil accomplis (2011: chiffres provisoires, état au 10 mars 2012) .....	22
<b>Figure 9:</b>	Répartition des jours de service civil entre les domaines d'activité en 2011 .....	22
<b>Figure 10:</b>	Nombre des établissements et des postes d'affectation.....	23
<b>Figure 11:</b>	Nombre des inspections d'établissements d'affectation .....	24
<b>Figure 12:</b>	Total des convocations et procédures disciplinaires.....	24
<b>Figure 13:</b>	Convocations au cours d'introduction et procédures disciplinaires pour absence .....	25
<b>Figure 14:</b>	Personnel de l'Organe d'exécution du service civil en EPT (enseignants inclus).....	26
<b>Figure 15:</b>	Admissions par année.....	44
<b>Figure 16:</b>	Procédure d'admission, du formulaire à la décision en passant par la demande.....	45
<b>Figure 17:</b>	Types de décision au terme de la procédure d'admission .....	45
<b>Figure 18:</b>	Moment de la présentation de la demande.....	46
<b>Figure 19:</b>	Départs de l'armée après le recrutement et avant le début de l'école de recrues.....	47
<b>Figure 20:</b>	Départs de l'école de recrues (2011: état provisoire) .....	48
<b>Figure 21:</b>	Départs de militaires instruits, en termes absolus .....	49
<b>Figure 22:</b>	Départs de militaires instruits en 2008, en termes relatifs .....	49
<b>Figure 23:</b>	Départs de militaires instruits en 2010, en termes relatifs .....	50
<b>Figure 24:</b>	Départs de militaires instruits en 2011, en termes relatifs .....	50

## Liste des tableaux

<b>Tableau 1:</b> Statistique financière et coûts unitaires de l'Organe d'exécution du service civil.....	26
<b>Tableau 2:</b> L'aptitude au service militaire lors du recrutement .....	47

## Aperçu

La procédure d'admission au service civil obéit, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009, au principe de la preuve par l'acte: une personne qui demande son admission au service civil ne doit plus subir un "examen du conflit de conscience"; il lui suffit de déclarer que, pour des motifs de conscience, elle ne veut pas faire de service militaire et qu'elle est prête à accomplir un service civil dont la durée est nettement plus longue.

Depuis lors, le nombre des demandes a augmenté de façon inattendue, ce qui amena le Parlement à demander une intervention urgente du Conseil fédéral. Celui-ci a réagi en prenant plusieurs mesures et a approuvé le 23 juin 2010 le premier rapport "Service civil : les effets de la solution de la preuve par l'acte. Evaluation, mesures à prendre". Depuis lors, le DFE et le DDPS ont exécuté dans les délais impartis les mandats que ce rapport leur confiait. Le Conseil fédéral a en outre chargé le DFE d'élaborer un deuxième rapport pour la fin de 2011.

Ce deuxième rapport analyse les effets de la solution de la preuve par l'acte, les effets des mesures mises en œuvre jusqu'ici, l'éventuelle menace pesant à l'avenir sur l'effectif de l'armée, le besoin d'intervention et les mesures à prendre ainsi que la nécessité d'une révision de la loi sur le service civil.

L'analyse aboutit en substance aux résultats suivants:

- Celui qui effectue le service civil remplit, par un service civil personnel, le devoir imposé par l'article 59 de la Constitution fédérale, au même titre que les militaires.
- La preuve par l'acte est conforme à la constitution. Elle n'offre pas de "libre choix" entre service militaire et service civil.
- En comparaison avec la première année suivant l'introduction de la preuve par l'acte, les admissions au service civil ont marqué un recul de l'ordre de 48%.
- L'augmentation du nombre des admissions a été compensée aux deux tiers par une diminution du nombre des départs de l'armée pour inaptitude au service militaire. En comparaison avec la période précédant l'introduction de la preuve par l'acte, le nombre total des départs n'a augmenté que de 1'150 unités dans année 2011.

Sur la base de cette analyse, la solution de la preuve par l'acte a les effets suivants:

- La preuve par l'acte ne compromet pas à long terme l'effectif de l'armée active.
- Le service civil contribue à une certaine "équité face à l'obligation de servir" car, grâce à lui, la part des militaires astreints qui remplissent leur devoir constitutionnel par un service personnel est plus importante depuis 2010 qu'elle ne l'était avant l'introduction de la preuve par l'acte.
- Les économies que fait l'armée sont bien plus importantes que les coûts supplémentaires du service civil.
- L'exécution du service civil est assurée.

En 2008, on avait pronostiqué que, suite à l'introduction de la solution de la preuve par l'acte, il n'y aurait pas plus de 2'500 personnes qui présenteraient une demande d'admission au service civil. Bien que ce nombre soit aujourd'hui beaucoup plus élevé, le rapport aboutit à la conclusion qu'il n'y a pas, pour l'instant, de nécessité d'agir ni au niveau de la loi ni à celui de l'ordonnance.

Ce rapport examine si des mesures supplémentaires sont envisageables parmi celles que proposent diverses interventions encore en attente au niveau politique ou qui sont évoquées dans le débat actuel au sujet de l'avenir du régime de la preuve par l'acte. Il parvient à la conclusion que les inconvénients sont prépondérants dans toutes ces mesures: elles impliquent des coûts supplémentaires et des inconvénients pour l'économie, l'armée et la légitimité militaire et sont, de plus, en contradiction avec le droit constitutionnel et le droit international. Un pronostic quant à l'ampleur de leurs effets sur le nombre des admissions n'est pas possible.

Les deux commissions de la politique de sécurité ont délibéré, en avril, du projet de rapport. Elles se sont ralliées à l'analyse et à ses conclusions et ont adopté la proposition ci-après, de même teneur:

"Le DFE a pour mandat

- a. de s'abstenir pour l'instant de proposer au Conseil fédéral des mesures visant à réduire encore le nombre des admissions au service civil;
- b. de poursuivre, en collaboration avec le DDPS, l'analyse des effets du régime de la preuve par l'acte et de présenter, au milieu de l'année 2014, un nouveau rapport comportant notamment un avis sur la question de la compatibilité du régime de la preuve par l'acte avec les valeurs de référence de l'armée et de son développement."

Cette décision des deux CPS recoupe les conclusions de l'analyse de situation, à savoir qu'il n'y a pas de nécessité d'agir. Les recommandations adressées au Conseil fédéral découlent de ce consensus.

# 1 État des faits et mandat, cadre, contenu, mesures déjà prises

## 1.1 État des faits et mandat

Le 1<sup>er</sup> avril 2009, la loi fédérale sur le service civil (LSC)<sup>1</sup> a été révisée: depuis lors, les personnes astreintes au service militaire<sup>2</sup> n'ont plus à subir un "examen du conflit de conscience"<sup>3</sup> pour pouvoir être admises au service civil, la preuve par l'acte<sup>4</sup> – disposition à accomplir un service civil dont la durée est d'une fois et demie celle du service militaire – étant désormais suffisante. Bien que les requérants doivent déclarer qu'ils ne peuvent pas concilier le service militaire avec leur conscience, ils ne sont cependant plus tenus d'exposer leurs motifs de conscience. Suite à cela, le nombre des demandes d'admission au service civil a augmenté bien davantage qu'on ne s'y attendait.

Le Parlement a transmis deux motions: la motion de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national du 12 janvier 2010, Modification de la loi fédérale sur le service civil (10.3003), et la motion, de teneur identique, de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats, du 26 janvier 2010 (10.3006).<sup>5</sup>

En réponse à ces motions, le Conseil fédéral a approuvé, le 23 juin 2010, le premier rapport "Service civil : les effets de la solution de la preuve par l'acte. Evaluation, mesures à prendre"<sup>6</sup>, dans lequel il constate ce qui suit (p. 8 et s.):

"Celui qui effectue le service civil remplit, par un service civil personnel, le devoir imposé par l'article 59 de la Constitution fédérale, au même titre que les militaires. Ceci ressort également de l'article 2 de la loi sur l'armée et l'administration militaire<sup>7</sup>." Par conséquent, le service civil "ne peut compromettre le principe constitutionnel de l'obligation militaire".

---

<sup>1</sup> RS 824.0.

<sup>2</sup> La notion d'"obligation (générale) de servir" n'a plus cours dans la Constitution fédérale. Se référant à l'art. 59 Cst., le présent rapport remplace donc les expressions "obligation générale de servir" et "personne astreinte aux obligations militaires" par celles de "service militaire obligatoire" et de "personne astreinte au service militaire".

<sup>3</sup> Par la notion d'"examen du conflit de conscience", il faut entendre l'examen de la crédibilité de l'exposé du conflit de conscience en tant que condition d'admission au service civil. Jusqu'au 31 mars 2009, les requérants devaient exposer ces motifs par écrit dans leur demande et, ensuite, les exposer oralement lors d'une audition, par devant trois membres de la commission d'admission et un expert scientifique. On ne cherchait ni à examiner ni à clarifier s'il y avait ou non conflit de conscience, mais seulement si le requérant avait exposé de façon crédible un conflit de conscience.

<sup>4</sup> La notion de preuve par l'acte ne désigne pas une preuve au sens propre du terme, mais la disposition du requérant à fournir un service civil bien que celui-ci soit de durée nettement plus longue que le service militaire non accompli. Dans le régime de la pure preuve par l'acte, cette disposition suffit à "prouver" que le requérant veut participer au service civil en lieu et place du service militaire en raison de motifs de conscience (et non pour des motifs opportunistes ou égoïstes). La solution actuelle de la preuve par l'acte exige en plus la déclaration d'un conflit de conscience.

<sup>5</sup> Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 2011, du 15 février 2012, t. 1, p. 103.

<sup>6</sup> <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/19587.pdf>

<sup>7</sup> RS 510.10. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 est en vigueur une nouvelle version de cet article qui ne répond plus à l'état de fait exposé dans le premier rapport. Rien n'a toutefois changé quant aux aspects juridiques et à la nature des faits.

Et, sur la base de l'analyse, il concluait qu'un nombre de 8'500 admissions par an ne compromettrait qu'à moyen terme, soit d'ici 4 à 5 ans, l'effectif de l'armée selon Armée XXI, étape de développement 08/11.

Constatant la nécessité d'intervenir, le Conseil fédéral a émis des mesures et des recommandations et confié au DFE et au DDPS des mandats correspondants. Les deux départements ont mené à bien leurs mandats dans les délais impartis.

En outre, le Conseil fédéral a chargé le DFE d'élaborer, jusqu'à fin 2011, un rapport approfondi. Celui-ci permettra de déterminer les effets de la solution de la preuve par l'acte, les effets des mesures prises jusqu'alors, la menace éventuelle sur l'effectif futur de l'armée, le besoin d'agir et les mesures à prendre, ainsi que la nécessité d'une révision de la loi sur le service civil. Le rapport devra également présenter les conséquences financières pour le DFE et le DDPS ainsi que le mode de financement des éventuelles nouvelles mesures par l'un et l'autre des départements. Le présent rapport remplit ce mandat et répond aux deux motions 10.3003 et 10.3006 transmises par le Parlement.

La motion Eichenberger-Walther du 24 septembre 2009 "Rapport équitable entre la durée du service civil et celle du service militaire" (09.3861) charge le Conseil fédéral "de créer les cadres légaux qui permettront au Parlement d'allonger la durée ordinaire du service civil en portant le facteur de conversion actuel de 1,5 à 1,8 par l'ajout de 0,3 point au maximum." Le Conseil national a accepté cette motion le 14 avril 2011. L'initiative parlementaire Engelberger du 16 décembre 2010 "Pour un service civil, et non un libre service" (10.528) charge le Parlement, "de modifier l'article 16 de la loi fédérale sur le service civil en abrogeant l'alinéa 2." La Commission de la politique de sécurité (CPS) du Conseil national a donné suite à cette initiative parlementaire le 5 avril 2011. Le 5 juillet 2011, la CPS du Conseil des Etats a suspendu le traitement des deux interventions dans l'attente du présent rapport. Le 30 avril 2012, elle a décidé une fois de plus d'y surseoir jusqu'en 2013.

Le contenu et le cadre du présent rapport découlent de cet état des faits et des mandats précités.

## 1.2 Cadre: la constitutionnalité

La Constitution fédérale<sup>8</sup> prévoit, à l'article 59, un service civil de remplacement permettant aux citoyens de remplir leur obligation de servir à l'extérieur de l'armée. Le présent rapport s'inspire de l'interprétation faite jusqu'ici de cet article et prend appui sur un avis du prof. Pierre Tschannen<sup>9</sup>, de l'Institut de droit public de l'Université de Berne, et qui était déjà à la base de la révision de la loi sur le service civil en 2008: en tant que "service de remplacement", le service civil constitue l'exception. La Constitution fédérale exclut par conséquent le libre choix entre le service militaire et le service civil. "Les dispositions constitutionnelles ne précisent toutefois pas comment l'existence de cette situation doit être justifiée. Elle peut l'être sous forme d'un examen du conflit de conscience ou en fonction de la preuve par l'acte. La preuve par l'acte n'équivaut pas au libre choix entre service militaire et service civil. Lorsque le requérant est libre de choisir, on ne lui demande pas la moindre preuve, tandis que dans le système de la preuve par l'acte, c'est un acte déterminé qui vaut preuve, même si la décision d'admission ne dépend pas de l'appréciation au fond par une autorité étatique. [...] D'un point de vue constitutionnel, tant l'examen du conflit de conscience que la preuve par l'acte pure ou une combinaison des deux systèmes sont permises pour régler la procédure d'admission. Les trois

---

<sup>8</sup> RS 101.

<sup>9</sup> Pierre Tschannen / Beatrice Herrmann: Verfassungsmässigkeit eines Tatbeweises als Zulassungskriterium zum Zivildienst, Berne, 28 mars 2006, Institut de droit public de l'Université de Berne, in VPB 2007.4, p. 122-149.



modèles conviennent en effet pour exposer un conflit de conscience et aucun d'entre eux n'est à l'abri d'abus."<sup>10</sup>

En résumé, on peut constater ce qui suit<sup>11</sup>:

- "Celui qui effectue le service civil remplit, par un service civil personnel, le devoir imposé par l'article 59 de la Constitution fédérale, au même titre que les militaires."<sup>12</sup>
- La preuve par l'acte est conforme à la constitution. Le Législateur a fait usage en l'occurrence de la marge d'appréciation que lui concède le texte constitutionnel (dont la brièveté fut, il y a plus de vingt ans, la condition nécessaire pour que la révision de la constitution soit à même de recueillir une majorité).
- La preuve par l'acte n'offre pas de "libre choix" entre service militaire et service civil, car toute personne qui accomplit un service civil doit payer le prix de la différence sous la forme de 50% de jours de service supplémentaires.
- La preuve par l'acte ne s'écarte pas de la philosophie à la base du texte constitutionnel, à savoir que seule doit accomplir un service civil la personne qui ne peut pas concilier le service militaire avec sa conscience. Au lieu d'une "preuve" du conflit de conscience, elle fait place à la présomption de l'existence d'un conflit de conscience, présomption qui découle de la disposition à accomplir un service civil d'une durée nettement plus longue.
- Puisque la présomption de l'existence d'un conflit de conscience joue dans tous les cas où le requérant est prêt à accomplir un service civil de plus longue durée que le service militaire, elle ne laisse pas de place au grief selon lequel la solution de la preuve par l'acte inciterait aux abus et favoriserait l'admission de personnes n'ayant pas de motifs de conscience. Qui élève un tel grief rejette le principe même du fonctionnement de la preuve par l'acte.
- Aucune procédure d'admission au service civil ne saurait garantir totalement que seules des personnes ayant un conflit de conscience y seront admises. Même un examen de conscience ne le pourrait pas, et il n'empêcherait pas non plus l'inverse, à savoir qu'un requérant soit débouté en dépit d'un réel conflit de conscience. Car, dans le cadre de l'examen de conscience, ce ne sont pas les motifs de conscience eux-mêmes qui faisaient l'objet de l'examen, mais seulement leur *exposé crédible*.
- La constitution admet également la "pure preuve par l'acte" qui, à la différence de la réglementation actuelle, s'abstient d'exiger la déclaration de motifs de conscience.
- Il est donc possible qu'à l'heure actuelle une partie des requérants n'aient pas de motifs de conscience au sens strict du terme ou eussent échoué à l'ancien "examen de conscience". Mais cela ne saurait être contrôlé ni quantifié, car il n'est plus de base légale pertinente en l'espèce. C'est en connaissance de cause que les Chambres fédérales ont adopté la solution de la preuve par l'acte.
- "Le but visé est que les personnes qui s'acquittent de leur obligation d'accomplir un service militaire en fournissant une prestation personnelle soient soumises autant que possible aux mêmes contraintes en termes de temps et des points de vue physique, psychique et mental. Les règles du service civil s'inspirent donc largement de celles du service militaire – dans la

---

<sup>10</sup> Message concernant la modification des lois fédérales sur le service civil et sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2008/2707.pdf>, p. 2756.

<sup>11</sup> Voir à ce sujet le premier rapport du Conseil fédéral du 23 juin 2010, pages 8 et 9.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 9. Le facteur 1,5 qui est applicable à la durée du service civil par rapport à celle du service militaire non accompli, revêt ainsi, depuis 2009, une double signification: il assure, d'une part, que la charge liée au service civil correspond globalement à celle qu'implique le service militaire et, d'autre part, que cette option soit bien démarquée du libre choix. Il constitue la base de la présomption selon laquelle les personnes qui veulent accomplir un service civil font ce choix en raison d'un conflit de conscience. Les Chambres fédérales ont rejeté en 2008 des propositions visant à saisir l'occasion du passage au régime de la preuve par l'acte pour hausser ce facteur de manière à tenir dûment compte de la double signification qu'il a acquise.

mesure où cela est possible et judicieux pour un service civil. La preuve par l'acte n'a pas modifié les règles d'exécution du service civil, ni en particulier les exigences de ce dernier".<sup>13</sup>

### 1.3 Contenu

Le rapport traite des effets de la preuve par l'acte, dont l'un des plus alarmants est l'augmentation du nombre des admissions. Il expose l'évolution qui s'est produite depuis que des mesures ont été mises en œuvre suite au premier rapport, notamment entre le 1<sup>er</sup> février 2011 et le 31 janvier 2012.

Le présent rapport comprend

- une analyse des effets quantitatifs de la preuve par l'acte tant du point de vue du service civil que de l'armée ainsi qu'une évaluation du besoin d'agir que cette analyse révèle (chapitre 2);
- un catalogue de mesures renforcées ainsi que leur évaluation (chapitre 3);
- un résumé des délibérations des deux CPS, en avril 2012, au sujet du projet de rapport (chapitre 4);
- des recommandations au conseil fédéral (chapitre 5).

Le présent rapport ne traite *pas* des sujets suivants:

- il s'abstient, comme le premier rapport, d'établir des comparaisons avec l'étranger (notamment avec l'Autriche), car les systèmes et les conditions générales en vigueur dans d'autres pays sont trop différents pour que l'on puisse adopter leurs solutions sans examen préalable et les appliquer en Suisse;
- il ne fait pas d'analyse qualitative des motifs des requérants, qu'il s'agisse de répulsion (pour le service militaire) ou d'attrait (pour le service civil);
- il n'aborde pas les questions relatives au système de l'obligation de servir;<sup>14</sup>
- dans l'exposé des variantes de procédure, il se limite, pour l'essentiel, aux mesures qui relèvent du niveau de la loi (chapitre 3).

Lorsque le présent document aura été discuté au sein des commissions de la politique de sécurité, le rapport sera complété d'un quatrième chapitre présentant les conclusions des chapitres précédents et des discussions politiques et formulant des recommandations au Conseil fédéral quant à la suite de la procédure.

### 1.4 Mesures prises depuis l'introduction de la preuve par l'acte

Dans la première année qui a suivi l'introduction, au 1<sup>er</sup> avril 2009, de la preuve par l'acte, ont été prises deux mesures qui avaient déjà été exposées dans le premier rapport du 23 juin 2010:

- *Première mesure*: dès octobre 2009, les demandes présentées par des militaires en service pour une durée inférieure à quatre semaines (donc principalement en cours de répétition) ne devaient plus donner lieu à une décision avant la fin de ce service militaire. Cette mesure a permis de réduire le nombre des cas où un tel service militaire est interrompu à court terme.
- *Deuxième mesure*: le 15 mars 2010, soit une année à peine après l'introduction de la preuve par l'acte et juste avant le début de l'ER 1/2010, entré en vigueur une révision de l'article 26 de l'ordonnance sur le service civil (OSCi)<sup>15</sup> selon laquelle toutes les demandes émanant de

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>14</sup> Le projet de rapport du Conseil fédéral sur la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ propose qu'un groupe d'étude examine le système de l'obligation de servir. Le travail de ce groupe diffère du présent rapport tant par son approche que par son agenda. (<http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/bases/bevoelkerung.parsys.20109.downloadList.70972.DownloadFile.tmp/20111109berichtbevs2015d.pdf>)

<sup>15</sup> RS 824.01; RO 2010 839.

militaires en service ne devront aboutir à une décision qu'après quatre semaines au plus tôt. Cette mesure a permis de réduire, dans les écoles de recrues également, le nombre des cas d'interruption de service à court terme.

Suite au rapport du 23 juin 2010 ont notamment été mises en œuvre les mesures suivantes:

- *Troisième mesure*: au 1<sup>er</sup> février 2011 est entrée en vigueur une révision de l'OSCI<sup>16</sup> instaurant toute une série de nouvelles règles tendant à diminuer l'attrait du service civil, en particulier:
  - nouvelle procédure d'admission, plus complexe et de plus longue durée, avec délai de réflexion de quatre semaines;
  - limitation des domaines d'activité: un civiliste ne peut plus accomplir ses jours de service civil que dans deux domaines d'activité au maximum;
  - obligation d'accomplir la longue affectation dans un délai de trois ans;
  - après une longue affectation, 70 jours supplémentaires doivent être accomplis dans le même programme prioritaire;
  - réduction de moitié des taux d'indemnisation (au maximum CHF 30.00 par jour de service);
  - accélération des convocations d'office;
  - les anciens militaires en service long doivent également accomplir le service civil en une fois (le calcul se faisant désormais sur la base de 300 jours, soit au max. 450 jours de service civil);
  - les militaires instruits, c.-à-d. ayant achevé leur ER, doivent accomplir une première affectation d'une durée minimale de huit semaines durant l'année qui suit leur admission au service civil.
- "Entretien relatif à la demande d'admission au service civil GZG" (cf. chiffre 1.4.1): depuis le début de l'ER 1/2011 en mars, le Service psychologique des centres de recrutement organise un entretien avec les recrues en service qui ont déposé une demande d'admission au service civil.
- "Evaluation des motifs de la demande d'admission au service civil MZG" (cf. chiffre 1.4.2): depuis juin 2011, à l'occasion du cours d'introduction du service civil, les civilistes ayant présenté leur demande avant ou après l'ER sont interrogés par écrit.

#### **1.4.1 Entretien relatif à la demande d'admission au service civil (GZG)**

Depuis 2011, le Service psychologique des centres de recrutement organise un entretien avec les recrues en service qui ont déposé une demande d'admission au service civil: l'entretien relatif à la demande d'admission au service civil (GZG). L'entretien GZG a lieu durant le délai de réflexion de quatre semaines, après quoi la recrue peut retirer ou confirmer sa demande d'admission.

L'entretien GZG a pour but de discerner les motifs ayant incité le requérant à présenter sa demande et d'examiner la capacité d'intégration des recrues dans l'armée. Il ne s'agit toutefois pas de procéder à un examen de conscience. L'entretien permet d'essayer de trouver avec le requérant, si celui-ci apparaît capable et désireux de s'intégrer, des solutions possibles qui lui permettraient de rester dans l'armée. Par ailleurs, une analyse systématique des motifs à l'origine des demandes d'admission peut servir à définir des mesures d'optimisation utiles à l'armée.

Depuis 2011 ont été déposées 758 demandes d'admission au service civil provenant de militaires à l'école de recrues, ce qui représente 3,3% de l'effectif total des ER. Les taux de demandes variaient selon les formations d'application, allant de 2,2% dans l'infanterie à 5,3% dans l'aviation.

---

<sup>16</sup> RO 2011 151.

57,4% des requérants ont confirmé leur demande et se trouvent déjà en service civil, 31% sont restés en service ou ont terminé leur ER, les autres ayant été réformés pour raisons médicales (6,3%) ou libérés du service par ordre des commandants (5,3%).

Le Service psychologique des centres de recrutement a procédé, sous la direction du psychologue en chef, à l'entretien GZG avec 452 des 758 requérants (59,6%). L'évaluation des motifs de présentation d'une demande d'admission au service civil a abouti aux résultats provisoires ci-après:

Les motifs de présentation d'une demande qui sont le plus fréquemment invoqués sont ceux liés au contexte militaire (p. ex. ordinaire de la vie militaire, rapports interpersonnels, qualité de l'instruction, utilité de l'expérience militaire dans la vie civile, supérieurs hiérarchiques). En outre, des problèmes de motivation sont souvent évoqués et constituent le deuxième motif par ordre de fréquence. Par ailleurs, près de la moitié des personnes interrogées ont motivé leur demande par la contrainte à faire la carrière militaire. Plus rarement ont été mis en cause des facteurs liés à la vie civile, une opinion négative sur l'armée ou des problèmes d'ordre psychique ou physique.

L'officier de recrutement n'a pu que dans un très petit nombre de cas mettre en œuvre une mesure d'intégration permettant à la recrue de rester dans l'armée. Dans quelque 20% des cas, les collaborateurs du service psychologique ont recommandé de consulter le médecin de troupe.

#### **1.4.2 Evaluation des motifs de la demande d'admission au service civil (MZG)**

Les personnes astreintes au service civil qui ont présenté leur demande *avant* ou *après* l'ER remplissent, depuis juin 2011, le questionnaire MZG lors du cours d'introduction du service civil. L'analyse des premiers résultats montre que ce sont les civilistes ayant déposé leur demande *après* l'ER qui mentionnent le plus fréquemment, comme motif de cette demande, des facteurs liés au contexte militaire et des problèmes de motivation. Quant à ceux ayant déposé leur demande *avant* l'ER, ils invoquaient le plus souvent des facteurs liés à la vie civile et une opinion négative sur l'armée. Les civilistes de cette catégorie mentionnaient en outre assez fréquemment, de manière anticipée, des problèmes physiques et psychiques.

Les motifs indiqués par les civilistes ayant *déjà* effectué un service militaire sont assez généralement empreints d'une expérience de la vie militaire vécue in situ, à la différence de ceux invoqués par les civilistes *sans* expérience militaire, qui semblent influencés par des systèmes de valeurs impliquant une attitude critique à l'égard de l'armée.

L'organe d'exécution ZIVI soutient financièrement le projet GZG et MZG. Les données sont analysées par le Service psychologique des centres de recrutement, sous la direction technique du psychologue en chef. Le DDPS présentera au Conseil fédéral, d'ici la fin de 2013, un rapport d'évaluation sur les résultats du GZG et du MZG.

## 2 Analyse des données

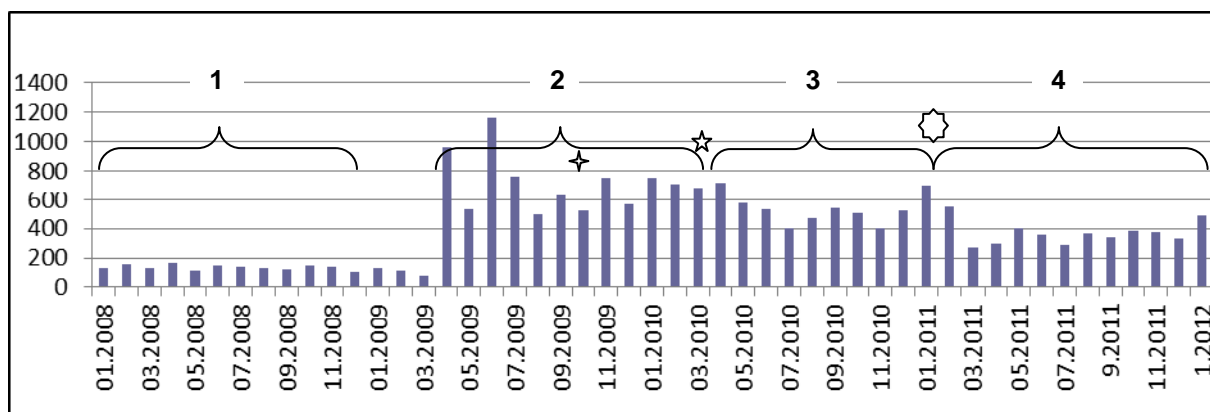
### 2.1 Admissions au service civil et départs de l'armée

#### 2.1.1 Admissions au service civil

Ce chapitre analyse des chiffres et met en évidence leur évolution en rapport avec les mesures mises en œuvre jusqu'ici. Les comparaisons ne portent donc pas sur des années civiles, mais sur les phases suivantes:

1. du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2008: l'année civile précédant l'introduction de la preuve par l'acte;
2. du 1<sup>er</sup> avril 2009 au 31 mars 2010: les 12 premiers mois d'application de la preuve par l'acte;
3. du 1<sup>er</sup> avril 2010 au 31 janvier 2011: les dix mois précédant la révision de l'OSCi;
4. du 1<sup>er</sup> février 2011 au 31 janvier 2012: les douze mois suivant la révision de l'OSCi.

Ce qui est ici déterminant n'est pas le nombre des demandes d'admission, mais bien celui des *admissions* au service civil: car seule une admission au service civil aboutit à un départ de l'armée.<sup>17</sup> L'évolution du nombre des admissions se présente ainsi:



**Figure 1:** Nombre d'admissions par mois depuis janvier 2008

- **Phase 1:**

Dans l'année civile précédant l'introduction de la preuve par l'acte (2008), 1'626 demandes ont abouti à une admission.

- **Phase 2:**

L'introduction de la preuve par l'acte au 1<sup>er</sup> avril 2009 a abouti à une augmentation massive du nombre des admissions, qui a plus que quintuplé. Au cours des douze premiers mois, 8'533 requérants ont été admis.

✧ *Première mesure* (cf. chiffre 1.4):

Pas d'admission au service civil pendant les cours de répétition.

<sup>17</sup> Après l'introduction de la preuve par l'acte, presque toutes les demandes ont abouti à une admission; depuis lors, la part des demandes aboutissant à une admission a diminué, s'établissant à 80% environ.

- **Phase 3:**

☆ *Deuxième mesure* (cf. chiffre 1.4):

Délai d'attente d'au moins quatre semaines pour les demandes présentées par des militaires en service.

Une année après l'introduction de la preuve par l'acte, le nombre des admissions a commencé à baisser sensiblement. En extrapolant sur douze mois, on a encore enregistré dans cette phase 6'462 admissions, soit près de quatre fois le nombre enregistré dans la phase 1, mais 24% de moins que dans la phase 2.

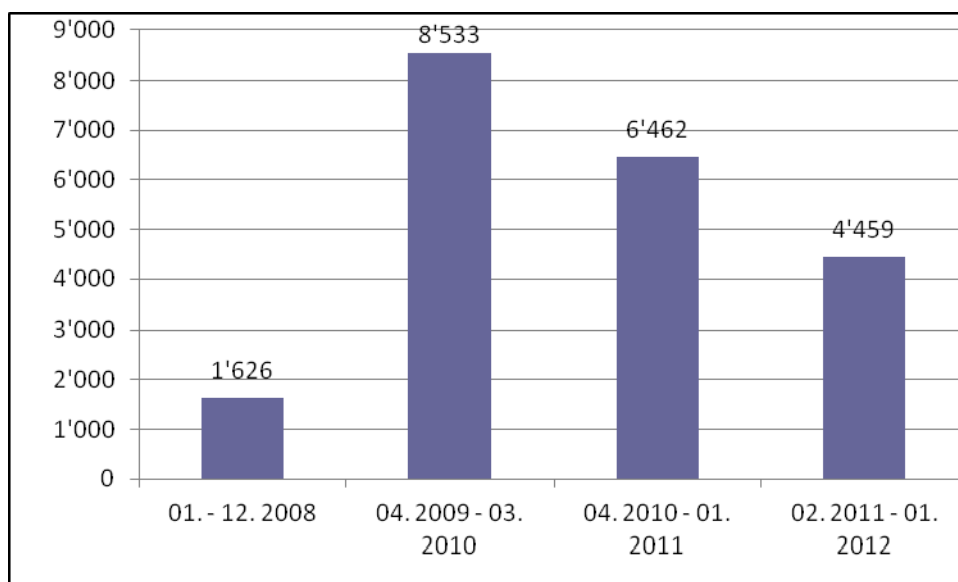
- **Phase 4:**

⊛ *Troisième mesure* (cf. chiffre 1.4):

Révision de l'OSCi en vue de diminuer l'effet d'attraction du service civil.

Dès février 2011, le nombre des admissions a décliné massivement. Au cours des douze mois, il y eut encore, dans cette phase, 4'459 admissions, soit 174% de plus que dans la phase 1, mais 31% de moins que dans la phase 3, et même 48% de moins que dans la phase 2.

L'extrapolation de la phase 3 sur douze mois permet de comparer rapidement les nombres d'admissions par phase :



**Figure 2:** Nombre d'admissions par phase, phase 3 extrapolée sur 12 mois

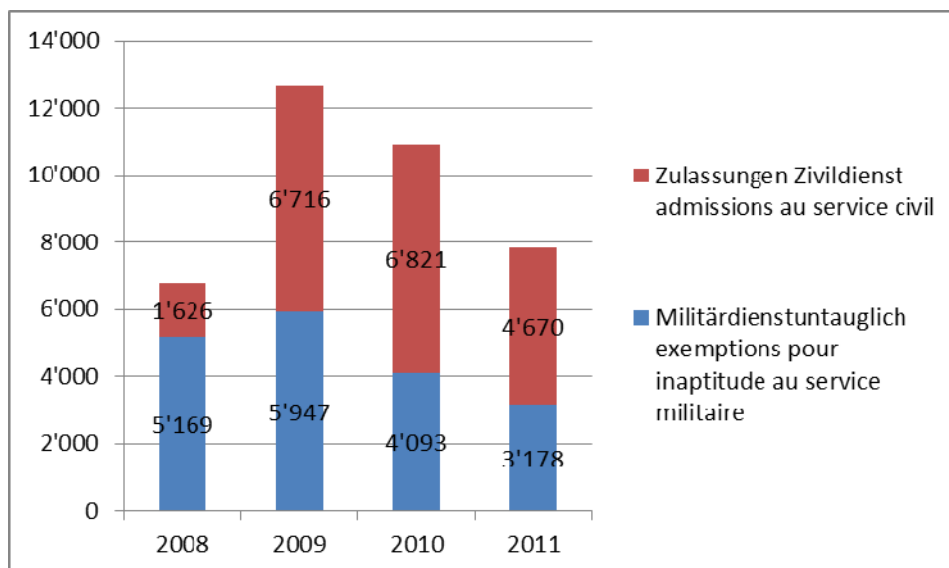
**Conclusion:**

→ Le nombre des admissions au service civil est certes encore de **174% supérieur à ce qu'il était avant l'introduction de la preuve par l'acte**, mais il a tout de même **diminué de 48%** en comparaison avec la première année suivant l'introduction de la preuve par l'acte.

### 2.1.2 Départs de l'armée

Les départs de l'armée après le recrutement peuvent être rangés en deux catégories importantes: les décisions de réforme pour inaptitude au service militaire et les admissions au service civil.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Depuis 2008, les autres catégories (réaffectation des militaires non incorporés dans une formation au sens de l'art. 3 OOA, exemptions du service militaire, militaires non incorporés dans une



**Figure 3:** Départs de l'armée (admissions au service civil et exemptions pour inaptitude)

2011: Le nombre des admissions dans l'année civile 2011 est plus élevé que dans la phase 4 (de février 2011 à janvier 2012) du fait de nombreuses admissions en janvier 2011, avant l'entrée en vigueur de l'OSCi révisée.

L'analyse des chiffres en termes absolus<sup>19</sup> fait ressortir le tableau suivant:

- En 2009, année de l'introduction de la preuve par l'acte, les départs de l'armée pour inaptitude au service militaire ont augmenté en nombre, tout comme les départs pour cause d'admission au service civil.
- En 2010, le nombre des départs de l'armée pour inaptitude a diminué de près de 2'000 unités, alors que celui des admissions au service civil est resté à peu près le même.
- En 2011, le nombre des départs a diminué, tant pour cause d'admission au service civil que pour inaptitude au service militaire.
- Comparaison des années 2008 et 2011: le nombre des admissions au service civil augmente d'au moins 3'000 unités, et celui des départs de l'armée pour inaptitude au service diminue d'environ 2'000 unités.<sup>20</sup> La somme des admissions au service civil et des départs de l'armée pour inaptitude au service augmente d'environ 1'150 unités. La part des militaires astreints qui remplissent leur devoir constitutionnel par la prestation d'un service personnel est plus importante depuis 2010 qu'avant l'introduction de la preuve par l'acte, car les cas d'inaptitude au service militaire sont moins nombreux.

#### Conclusion:

→ En comparaison avec 2008, l'augmentation du nombre des départs de l'armée pour cause d'admission au service civil, en 2011, a été compensée aux deux tiers par la baisse du nombre des départs pour inaptitude au service militaire. Dès lors, en **2011**, la **somme des départs** pour cause d'admission au service civil et d'inaptitude au service militaire **n'a dépassé celle de 2008 que de 1'150 unités**. La part des militaires astreints qui remplissent leur devoir constitutionnel par

formation et doubles nationaux, exclusions en vertu de la LAAM et du CPM, disparus et défunts), en termes absolus, ne fluctuent pas fortement et représentent entre 10% et 15% des départs.

<sup>19</sup> Les chiffres concernant les admissions au service civil proviennent du DFE, et les autres chiffres émanent du DDPS.

<sup>20</sup> On ne peut pas attester qu'il y ait ici un lien de cause à effet.

la prestation d'un service personnel est plus importante depuis 2010 qu'avant l'introduction de la preuve par l'acte.

### 2.1.3 Résumé

En comparaison avec la première année qui a suivi l'introduction de la preuve par l'acte, le nombre des admissions au service civil est passé à quelque 4'500, soit une diminution d'environ 48%. L'augmentation du nombre des admissions au service civil a été compensée à deux tiers par la baisse du nombre des départs pour inaptitude au service militaire. La somme de ces départs ne dépassera, en 2011, que de quelque 1'150 unités celle enregistrée avant l'introduction de la preuve par l'acte. La part des militaires astreints qui remplissent leur devoir constitutionnel par la prestation d'un service personnel est plus importante depuis 2010 qu'avant l'introduction de la preuve par l'acte.

Pour plus de chiffres et d'analyses, voir annexe, chiffre 6.1.

## 2.2 Effets sur l'armée

### 2.2.1 Effectif de l'armée

Selon l'article 5 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée (Organisation de l'armée, OOrgA)<sup>21</sup>:

- l'armée dispose d'un effectif maximum de 220'000 militaires pour accomplir ses missions;
- l'effectif maximum de l'armée active s'élève à 140'000 militaires<sup>22</sup>;
- l'effectif maximum de la réserve s'élève à 80'000 militaires.

À quelques rares exceptions près<sup>23</sup>, les admissions au service civil sont des pertes pour l'armée active<sup>24</sup>. Pour répondre à la question de savoir si le service civil risque de compromettre l'effectif de l'armée, c'est donc l'armée active qui est déterminante.

L'évolution de l'effectif de l'armée active depuis 2008 se présente comme suit:

---

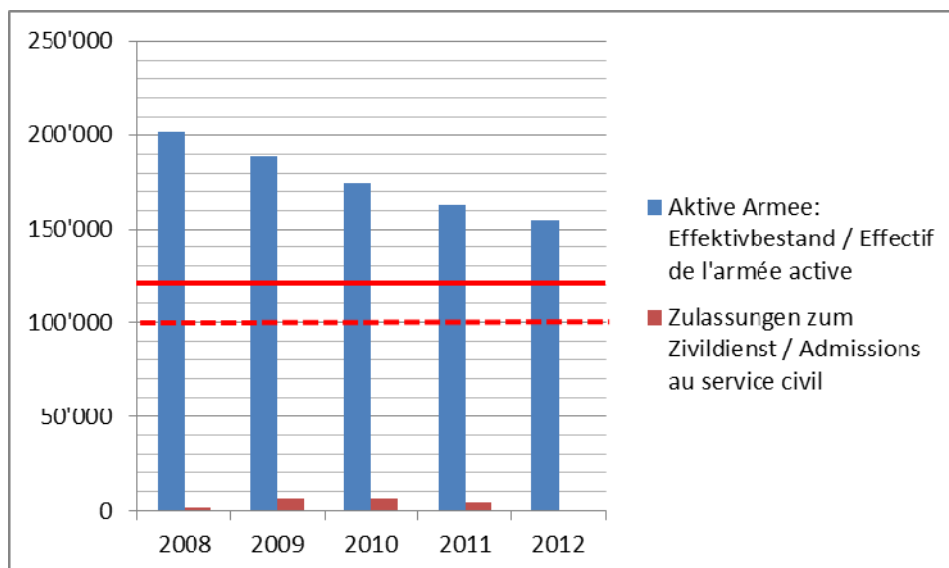
<sup>21</sup> RS 513.1.

<sup>22</sup> Classe de 20'000 recrues incluse.

<sup>23</sup> En 2010 et 2011 ont été admis au service civil respectivement 47 et 51 militaires sans solde de jours de service.

<sup>24</sup> Une influence secondaire s'exerce également sur la réserve puisqu'une part des personnes admises doivent y être transférées après avoir accompli leur service d'instruction obligatoire (CR).





**Figure 4:** Effectif de l'armée active

- Effectif maximal de l'armée active (classe de recrues non comprise), Armée XXI
- ..... Effectif réglementaire de l'armée selon l'arrêté fédéral du 29 septembre 2011 relatif au rapport sur l'armée 2010<sup>25</sup>

Le scénario actuel de l'Office fédéral de la statistique, sur lequel se fonde la planification de l'armée, table sur un effectif stable d'environ 35'000 hommes de 20 ans par année jusqu'à 2025<sup>26</sup>. Compte tenu des départs (notamment pour cause d'inaptitude au service militaire et d'admission au service civil) et d'une marge de sécurité, les chiffres que la planification de l'armée prévoit à long terme (pour 2020 et 2025) sont respectivement de 22'000 conscrits et 18'000 militaires instruits par année.

Dans son premier rapport du 23 juin 2010, le Conseil fédéral remarquait que 8'500 admissions au service civil par année ne risqueraient de compromettre l'effectif de l'armée (selon Armée XXI, étape de développement 08/11) qu'à moyen terme, soit dans quatre à cinq ans.

Si les conditions générales restent inchangées, il faut prévoir à l'avenir un nombre bien inférieur à 8'500 admissions au service civil par année. La somme des pertes pour cause d'admission au service civil et d'inaptitude au service militaire, en 2011, n'a d'ailleurs dépassé que de 1'150 unités celles de 2008. A long terme, le service civil ne représente donc pas une menace pour l'effectif de l'armée selon Armée XXI.

Le Parlement a décidé d'abolir la réserve et de réduire l'effectif de l'armée à 100'000 militaires (classe de recrues non comprise).<sup>27</sup> Cette réduction implique inévitablement une adaptation de la durée du service militaire obligatoire, question qui doit toutefois encore être traitée dans le cadre du développement futur de l'armée. Néanmoins, on peut d'ores et déjà prévoir que le service civil ne sera pas une menace à long terme pour la future armée.

#### Conclusion:

→ Les admissions au service civil ne compromettent pas à long terme l'effectif de l'armée active.

<sup>25</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/7621.pdf>

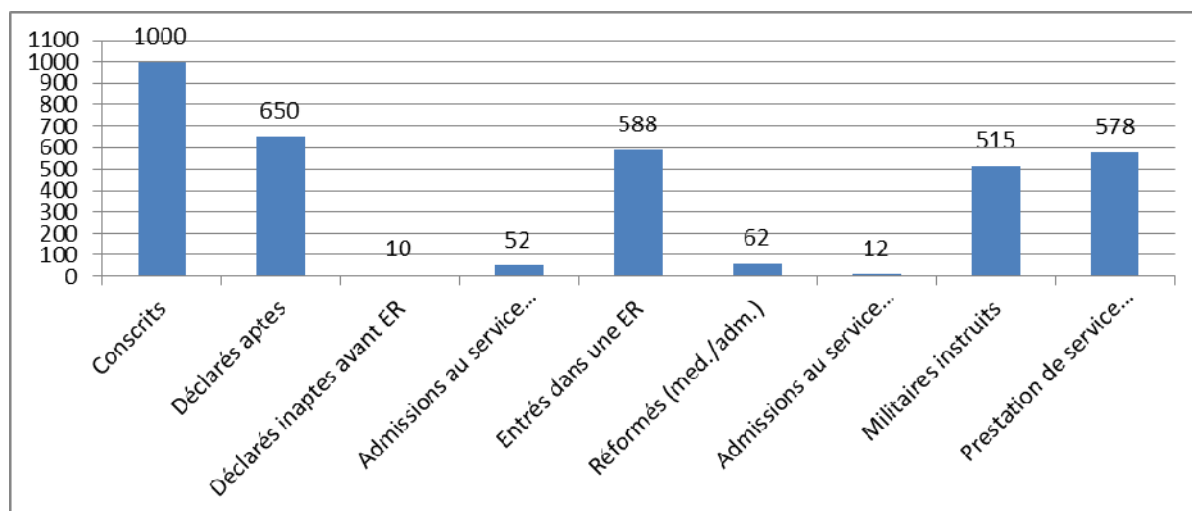
<sup>26</sup> Jusqu'à 2019, l'Office fédéral de la statistique en prévoit davantage, mais un peu moins de 35'000 à partir de 2020.

<sup>27</sup> Le DDPS table à cet égard sur un effectif réglementaire, autrement dit sur une prestation escomptée. Le taux de réapprovisionnement (effectif réel) n'est pas déterminé; il pourrait être bien plus élevé.

## 2.2.2 L'équité face à l'obligation de servir

Aux termes de l'article 59 de la Constitution fédérale, la loi prévoit un service civil de remplacement qui permette aux hommes astreints au service militaire de remplir leur devoir de servir (en dehors de l'armée). L'équité face à l'obligation de servir exige que la plus grande partie possible des militaires astreints remplissent leur devoir de servir par une prestation personnelle, que ce soit dans l'armée ou dans le cadre du service civil de remplacement.<sup>28</sup> La part des militaires astreints n'accomplissant ni service militaire ni service civil doit être maintenue dans des limites aussi restreintes que possible.

Voici l'aspect que présentent les valeurs empiriques relevées ces dernières années au moment de l'achèvement de l'ER<sup>29</sup>:



**Figure 5:** Équité face à l'obligation de servir, du recrutement jusqu'au terme de l'ER (en pour-mille)  
Statut à la fin de l'ER:

- Sur 1'000 conscrits examinés, 650 (65%) sont déclarés aptes au service militaire lors du recrutement.
- Jusqu'à l'école de recrues, 1,5% d'entre eux sont déclarés inaptes au service militaire, 8% sont admis au service civil et 90,5% entrent dans une école de recrues.
- Sur les militaires entrés, environ 15% sont réformés pour raisons médicales ou administratives; 70% d'entre eux sont par la suite déclarés inaptes au service militaire; environ 2% sont admis au service civil.
- Les 87,5% restants, soit 51,5% des conscrits examinés, terminent leur école de recrues en tant que militaires instruits.
- 58% des militaires astreints remplissent leur obligation de servir par une prestation de service personnelle, à savoir 51,5% dans l'armée et 6,4% dans le service civil.

### Conclusion:

→ 51,5% des militaires astreints terminent leur école de recrues en tant que soldats instruits. En incluant les civilistes, 58% remplissent leur devoir de servir par une prestation de service personnelle. Le service civil contribue ainsi à assurer l'équité face à l'obligation de servir.

<sup>28</sup> L'équité face à l'obligation de servir exige en outre que les charges supportées, en termes de temps et d'investissement physique, psychique et mental, soient autant que possible équivalentes pour les militaires et pour les civilistes.

<sup>29</sup> Le DDPS planifie le réapprovisionnement de l'armée sur la base de ces valeurs empiriques et des scénarios de l'Office fédéral de la statistique pour la période de 2010 à 2060.

### 2.2.3 Effets financiers sur l'armée

Lorsque des militaires sont admis au service civil, l'armée épargne des coûts variables sur le plan de l'équipement (CHF 5'700 par militaire) et du fait des jours de service militaire non accomplis (CHF 33.90 par jour de service). Pour l'admission au service civil, il a fallu, en 2011, accomplir en moyenne 148 jours de service militaire<sup>30</sup>, ce qui correspond à un potentiel d'économies de 5'017 francs par civiliste. En ce qui concerne les coûts variables, les économies ainsi obtenues par civiliste sont de 10'717 francs au total. Si l'on extrapole cette valeur sur 4'500 admissions par an, on peut tabler sur un potentiel d'économies annuel de 48'226'500 francs (25'650'000 pour l'équipement + 22'576'500 pour les jours de service militaire). Compte tenu du fait qu'environ la moitié des civilistes (2'250) ont déjà été équipés et qu'une partie de leur équipement, d'une valeur d'environ 1'680 francs, ne peut pas être réutilisée, la somme des économies potentielles s'en trouve réduite de 3'780'000 francs pour ne plus atteindre qu'environ 44,4 millions de francs. Ce faisant, on ne prend toutefois pas en considération les économies dans le domaine des biens de consommation (munitions, carburants), de l'acquisition, de l'exploitation et de l'entretien des systèmes d'armement et de formation, de l'ensemble des infrastructures militaires ainsi que des administrations militaires de la Confédération et des cantons.

Le potentiel d'économies évoqué n'aura d'effets qu'à long terme: les militaires admis au service civil alors qu'ils ont déjà commencé leur ER ont déjà reçu un équipement; de plus, comme les effets d'équipement militaire sont achetés en grands lots, les économies ne pourront être effectivement réalisées que lors d'achats encore à venir. Quant aux jours de service militaire non accomplis, ils peuvent, selon l'âge à l'admission ou à la libération du service, s'étaler sur une période allant jusqu'à 14 ans.

L'exécution et l'évaluation du GZG et du MZG coûtent environ 100'000 francs par année. La moitié de ces coûts sont pris en charge par l'Organe d'exécution du service civil.

#### Conclusion:

→ Le potentiel d'économies de l'armée, au niveau des coûts variables, atteint en moyenne 10'717 francs par civiliste, soit un total annuel d'environ 44,4 millions de francs pour 4'500 admissions.

### 2.2.4 Résumé

Les admissions au service civil ne compromettent pas à long terme l'effectif de l'armée active. Moins de 51,5% des militaires astreints finissent leur école de recrues en tant que soldats instruits. Compte tenu du service civil, 58% accomplissent leur devoir de servir par une prestation de service personnelle. Le pourcentage des militaires astreints qui remplissent leur devoir constitutionnel par une prestation de service personnelle est même plus important depuis 2010 qu'il ne l'était avant l'introduction de la preuve par l'acte (cf. chiffre 2.1.2). Le service civil contribue ainsi à une certaine "équité face à l'obligation de servir".

Le potentiel d'économies de l'armée, en ce qui concerne les coûts variables, représente en moyenne 10'717 francs par civiliste, soit un total annuel de quelque 44,4 millions de francs pour 4'500 admissions.

Pour plus de chiffres et d'analyses, voir annexe, chiffre 6.1.

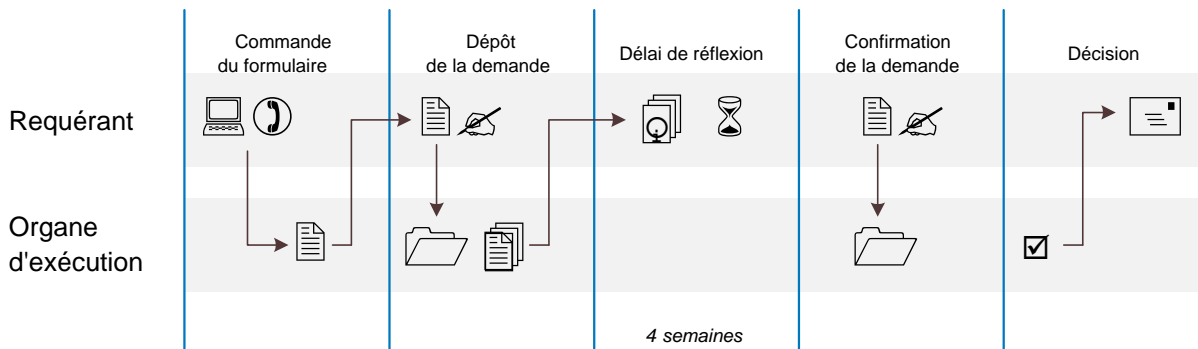
---

<sup>30</sup> Les calculs se réfèrent à l'état des données à fin octobre 2011. D'avril 2010 à octobre 2011, ce sont au total 1'608'871 jours de service militaire non encore accomplis qui ont été "transférés" au service civil, ce qui représente pour l'armée un potentiel d'économies de l'ordre de 54'540'727 francs sur la période des 19 mois en question. De janvier à octobre 2011, il en résulte un potentiel d'économies de 19'888'316 francs.

## 2.3 Effets sur le service civil

### 2.3.1 Exécution jusqu'à fin 2011

*Admission:* en 2010, malgré leur nombre élevé, les demandes ont pu être traitées de manière efficace grâce à l'adaptation des processus internes: en règle générale, les décisions ont été prises en quelques jours. Depuis la révision de l'ordonnance au 1<sup>er</sup> février 2011, la procédure d'admission prend au moins cinq semaines.



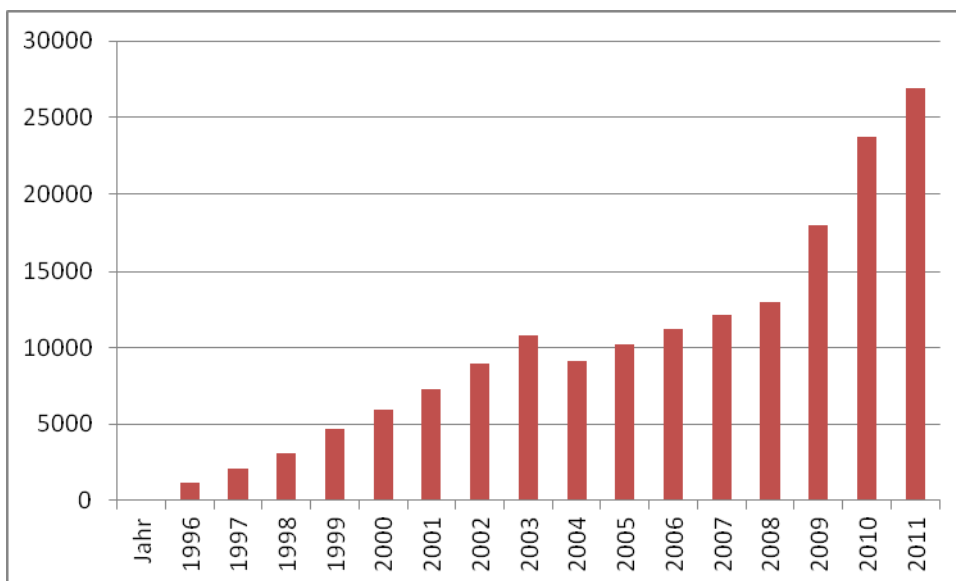
**Figure 6:** Nouvelle procédure d'admission

- Le *formulaire de demande* ne peut plus être téléchargé à partir de l'internet; il doit être commandé par le requérant et lui est ensuite fourni sous une forme personnalisée.
- Après le dépôt de sa *demande*, le requérant est invité à réfléchir au service civil durant quatre semaines (délai de réflexion) et il reçoit une documentation à cet effet.
- Le requérant n'est *admis* que lorsqu'il a *confirmé sa demande*.

Cette procédure a abouti à une nette diminution du nombre des admissions, mais également à un surcroît de dépenses. Le traitement d'une demande, qui durait en moyenne une trentaine de minutes avant le 1<sup>er</sup> février 2011, prend environ une heure actuellement. À cela s'ajoutent des dépenses accrues en matière de conseil: tout comme les requérants, les commandants des écoles de recrues ont de plus en plus de questions à poser en ce qui concerne la procédure.

*Introduction et formation:* les difficultés qui se sont produites encore en 2009 lors des cours d'introduction d'une journée dans les centres régionaux ont pu être surmontées grâce à l'adaptation des processus. Depuis l'été 2011, tous les cours ont lieu au Centre de formation du service civil, à Schwarzenbourg. Un grand nombre de cours peuvent ainsi être organisés sans problème en réduisant les coûts administratifs qui en résultent. des effets de synergie sont possibles en matière de coûts.

*Encadrement et affectation des civilistes:* suite à la croissance du nombre des admissions à partir d'avril 2009, le nombre des personnes astreintes au service civil a fortement augmenté (fin 2009: env. 18'000; fin 2011: env. 26'000).



**Figure 7:** Effectif du service civil

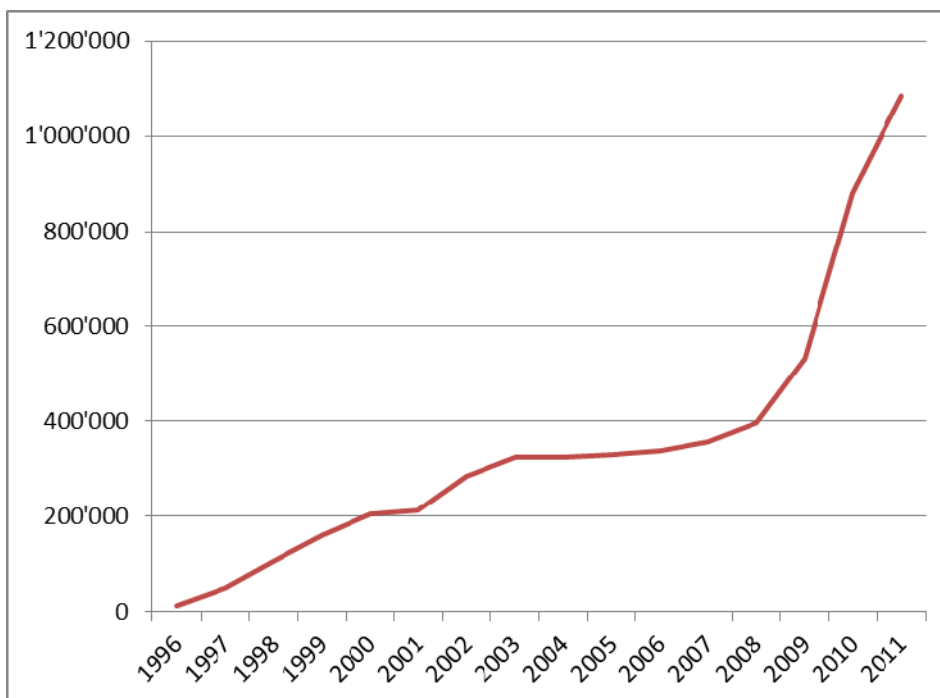
Malgré un important recul du nombre des admissions depuis la révision de l'ordonnance au 1<sup>er</sup> février 2011, le nombre des personnes astreintes au service civil va continuer d'augmenter jusqu'à ce que le nombre annuel des civilistes libérés de leurs obligations de service soit inférieur à celui des personnes admises. Pour pouvoir, malgré un nombre élevé, assurer l'encadrement et le respect des obligations de service civil, les centres régionaux ont fait l'objet d'une réorganisation (en plus de l'engagement de personnel, cf. chiffre 2.3.2), de même que le domaine Soutien à l'exécution de l'Organe d'exécution du service civil (spécialisation des fonctions, nouvel échelon hiérarchique).

La somme de toutes les mesures a néanmoins rendu possible, en 2011, de convoquer pour leur affectation, en temps voulu, toutes les personnes astreintes au service civil et, chaque année, 95 à 100% de tous les civilistes continuent de remplir leurs obligations de service.<sup>31</sup> À noter toutefois que le nombre des convocations d'office a fortement augmenté. Alors qu'en 2009 n'avaient été émises que 135 convocations d'office (1,2% sur 11'031 convocations), elles ont déjà atteint en 2011 le nombre de 607 (3,1% sur 19'893 convocations).<sup>32</sup>

Le nombre des jours de service civil accomplis a augmenté rapidement depuis 2009 et dépassé le seuil du million en 2011.

<sup>31</sup> En 2011, 93,6% des civilistes libérés de l'obligation de servir avaient effectué la totalité de leurs jours de service civil. Quelque 5% ne les avaient pas tous effectués pour des motifs sur lesquels l'Organe d'exécution ne pouvait pas influencer: congé à l'étranger, dispense pour raisons médicales, exemption du service ou libération anticipée (y compris réincorporation dans l'armée).

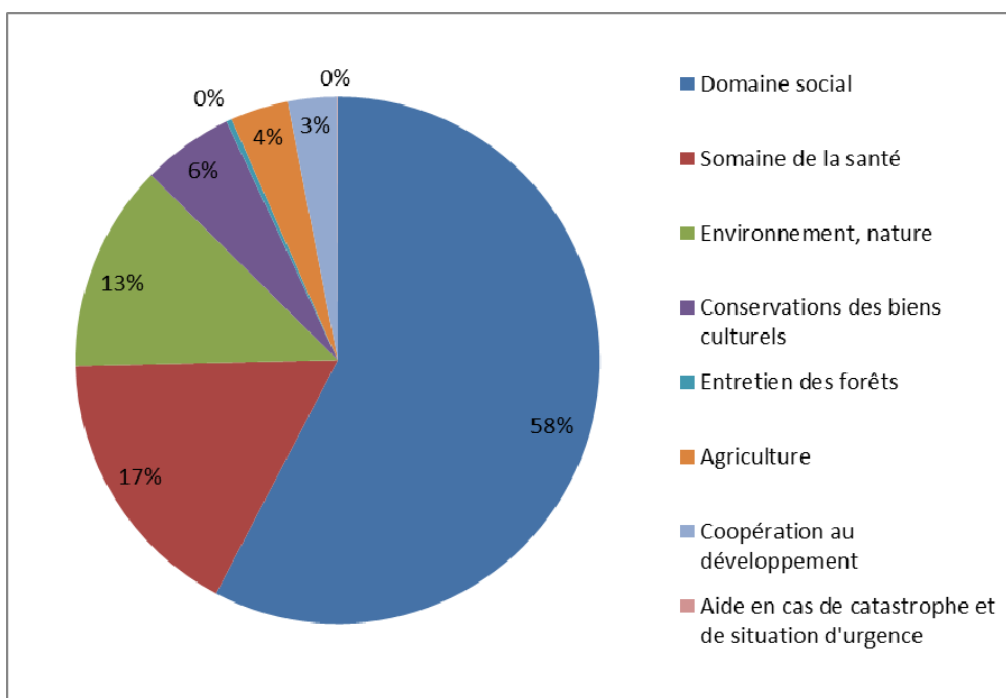
<sup>32</sup> Les civilistes qui n'ont pas présenté eux-mêmes une convention d'affectation dans le délai imparti sont convoqués d'office. L'Organe d'exécution du service civil fixe alors le lieu et la période de l'affectation et perçoit une taxe de traitement.



**Figure 8:** Jours de service civil accomplis (2011: chiffres provisoires, état au 10 mars 2012)

Le durcissement des règles concernant les affectations après la révision de l'OSCi (cf. chiffre 1.4) a entraîné des coûts supplémentaires importants pour le traitement des dossiers et pour le contrôle de l'obligation d'accomplir des affectations. Les nouvelles règles, en outre, ne sont pas faciles à comprendre pour les civilistes, ce qui implique un important surcroît de dépenses dans le domaine du conseil. Par contre, la réduction, de moitié environ, des prestations en espèces versées aux civilistes n'a eu jusqu'ici aucune influence sur le nombre des cas sociaux.

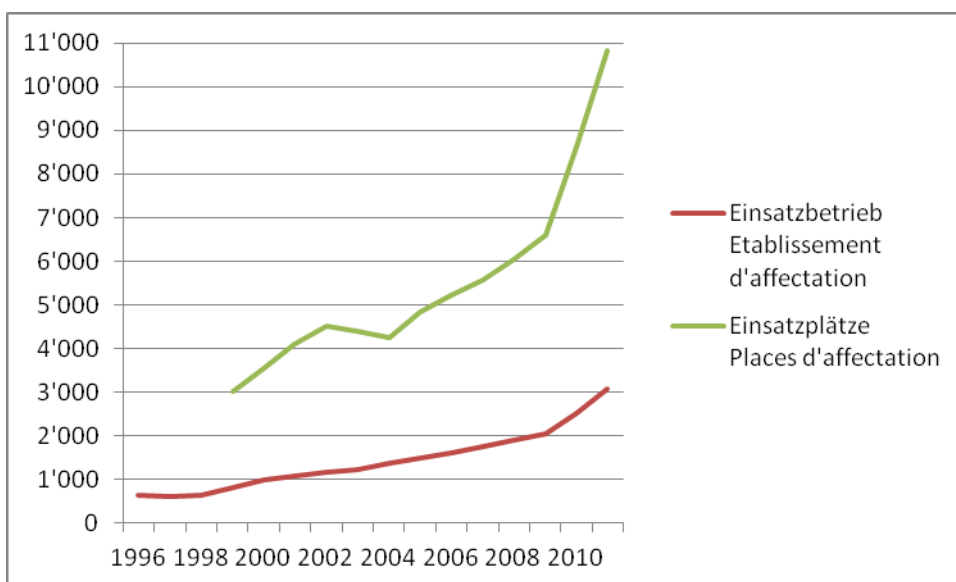
En 2011, les jours de service civil effectués se sont répartis de la manière suivante entre les différents domaines d'activité:



**Figure 9:** Répartition des jours de service civil entre les domaines d'activité en 2011

Les jours de service civil sont effectués à 75% dans les domaines social et de la santé publique, à 87% si l'on inclut les jours effectués dans celui de la protection de l'environnement et de la nature. Les longues périodes d'affectation, d'une durée de six mois, et les 70 jours de service qui les suivent doivent être accomplis dans le cadre de programmes prioritaires relevant de ces trois grands secteurs d'activité ou dans l'aide au développement. Le durcissement des conditions, consécutif à la révision de l'OSCi selon laquelle les jours de service civil doivent être accomplis dans deux domaines d'activité au maximum, n'a pas seulement pour conséquence des dépenses supplémentaires, mais également une répartition différente. Depuis quelques mois, les agriculteurs, en particulier, ont de la peine à trouver des civilistes.

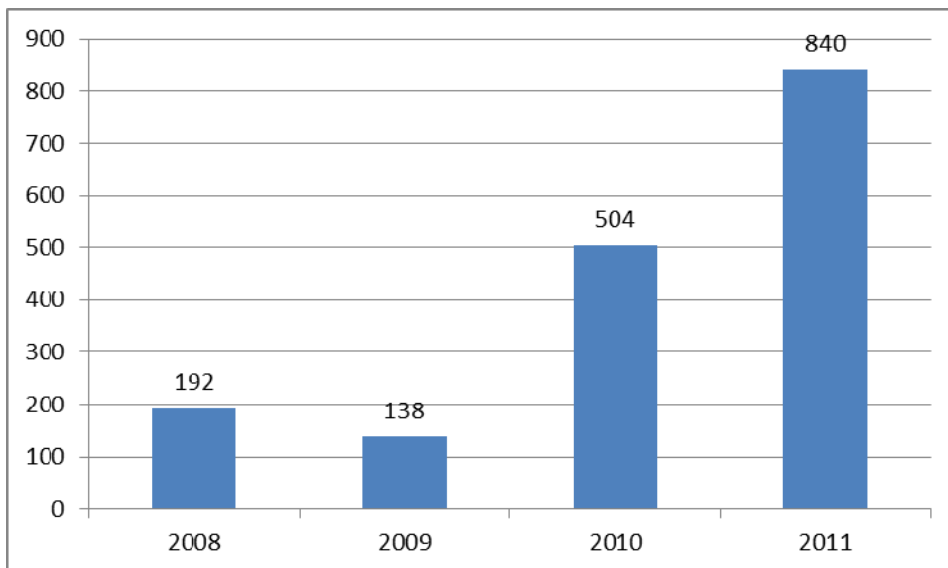
*Reconnaissance et inspection des établissements d'affectation:* l'activité déployée en vue d'acquiescer de nouveaux établissements d'affectation a permis la reconnaissance, en 2010 et en 2011, de 1'200 nouveaux établissements représentant quelque 4'235 postes. Il a ainsi été possible de trouver une place pour tous les civilistes tenus d'accomplir un service en 2011. Les civilistes doivent toutefois faire preuve de beaucoup de flexibilité quant au domaine et au lieu d'affectation ainsi qu'à la période et à la durée du service.



**Figure 10:** Nombre des établissements et des postes d'affectation

Du fait des nouvelles règles issues de la révision de l'OSCi, le secteur en charge de la reconnaissance des établissements d'affectation est confronté lui aussi à un défi particulier. La prolongation de l'affectation obligatoire dans le programme prioritaire ou encore l'allongement de la durée de la première affectation – portée à huit semaines pour tous les civilistes ayant achevé leur ER – nécessitent qu'un plus grand nombre de places d'affectation adéquates soient reconnues.

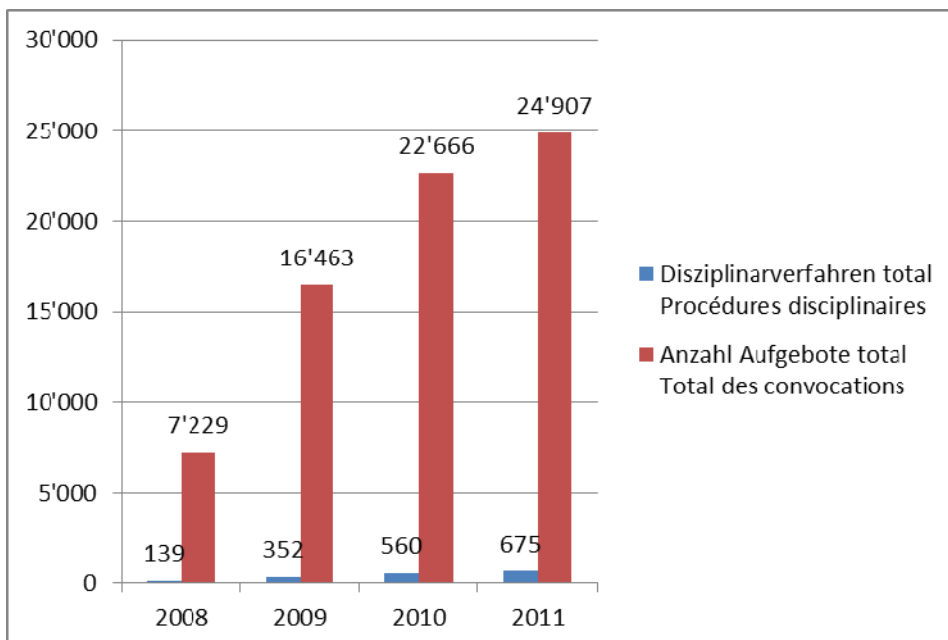
Pour pouvoir garantir la qualité des affectations, le nombre des inspections a été augmenté.



**Figure 11:** Nombre des inspections d'établissements d'affectation

Il y a lieu de se demander si la croissance enregistrée par le service civil compromet la neutralité du marché de l'emploi. L'expérience montre que les instruments utilisés jusqu'ici donnent satisfaction. Jusqu'ici, le seul cas où une infraction a été dénoncée par des partenaires sociaux s'est avéré sans fondement.

*Service juridique:* le nombre important des convocations et le nombre croissant des convocations d'office ont entraîné une augmentation proportionnelle du nombre des procédures disciplinaires. Par rapport au total des convocations, la part des procédures disciplinaires est passée de 1,9% en 2008 à 2,7% en 2011.

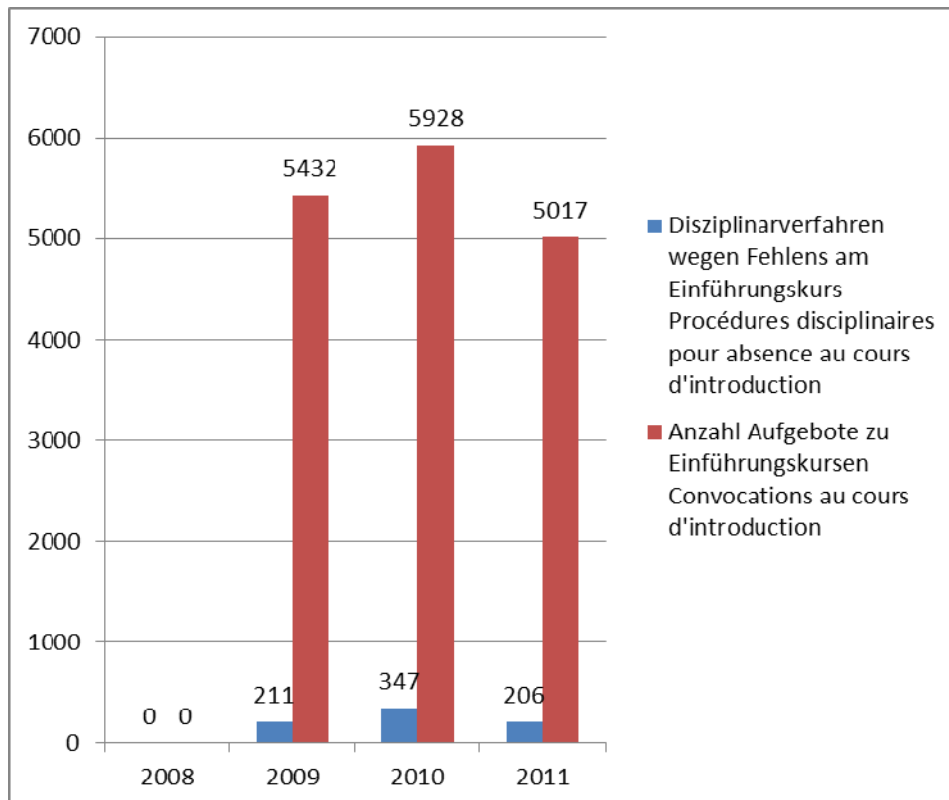


**Figure 12:** Total des convocations et procédures disciplinaires

À l'époque où était imposé un "examen du conflit de conscience", l'introduction au service civil avait lieu durant la même journée que l'audition. Une personne qui ne se présentait pas à l'audition – et manquait ainsi l'introduction – n'encourait pas de sanction disciplinaire. L'Organe d'exécution du service civil pouvait cependant facturer au requérant les frais de l'audition non effectuée. Depuis



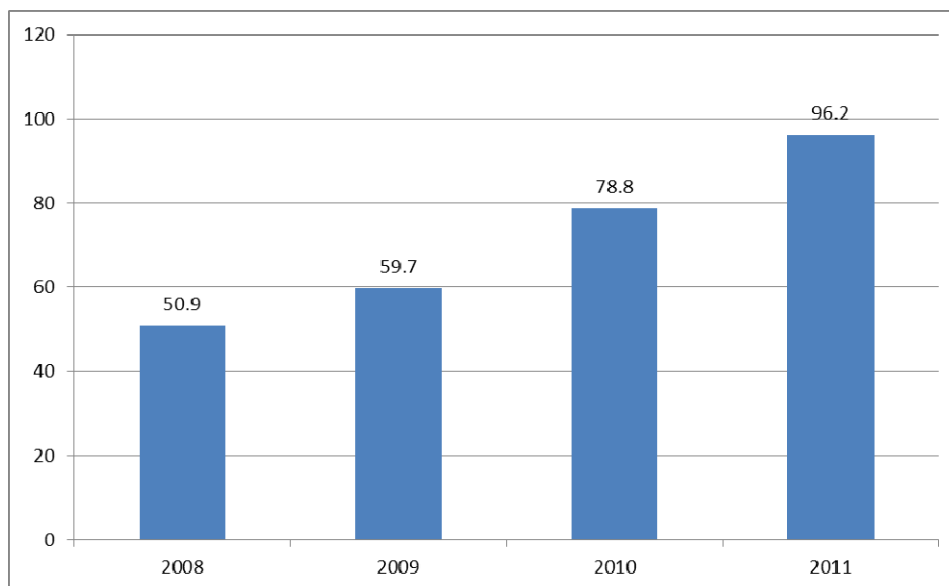
l'introduction de la preuve par l'acte, ce n'est qu'après leur admission que les civilistes sont convoqués au cours d'introduction d'une journée. Bien qu'il soit fait mention, dans toute convocation au cours, des conséquences disciplinaires et pénales d'une absence non excusée, un nombre considérable de civilistes manquent à leur devoir et ne se présentent pas au cours d'introduction. Par rapport au total des convocations au cours d'introduction, la part des procédures disciplinaires a augmenté, passant de 3,9% en 2009 à 5,9% en 2010, pour s'abaisser à nouveau à 4,1% en 2011. Dans la plupart des cas, les intéressés indiquent avoir oublié la date à laquelle ils étaient convoqués. Punis d'une amende, ils se présentent généralement à la convocation suivante.



**Figure 13:** Convocations au cours d'introduction et procédures disciplinaires pour absence

### 2.3.2 Personnel et finances

Pour gérer la croissance, il a été nécessaire – dès 2009 dans les centres régionaux et, dès 2011, dans l'organe central – d'engager du personnel supplémentaire.



**Figure 14:** Personnel de l'Organe d'exécution du service civil en EPT (enseignants inclus)

L'Organe d'exécution du service civil est géré depuis 1999 par mandat et enveloppe budgétaire (GMEB). Depuis lors, les coûts sont attestés par groupe de produits.

**Tableau 1:** Statistique financière et coûts unitaires de l'Organe d'exécution du service civil

Année	Charges de fonctionnement nettes				Frais de transfert en mio CHF	Dépenses d'investissement en mio CHF	Total des frais brut en mio CHF
	Dépenses en mio CHF	Recettes en mio CHF	Net en mio CHF	DAF			
2008	-12,3	4,2	-8,1	34,2%	-1,5	0	-13,8
2009	-15,1	5,5	-9,6	36,4%	-2,0	0	-17,1
2010	-15,9	9,6	-6,3	60,4%	-2,4	-351'542	-18,3
2011	-20,4	13,8	-6,6	67,7%	-2,8	-1'290'748	-23,2

Année	Groupes de produits			
	Produit Admissions: décisions		Produit Affectations: jours de SC effectués	
	Unités	CHF	Unités	CHF
2008	1'871	2'173,95	398'002	10,10
2009	6'946	193,00	532'956	15,50
2010	7'201	40,50	880'969	6,90
2011	5'698	67,03	1'078'771 <sup>33</sup>	6,28

De 1996 jusqu'au 31 mars 2009, le groupe de produits Admissions comprenait les coûts afférant aux membres (jusqu'à 150 personnes) de la commission d'admission. Depuis l'introduction de la preuve par l'acte et la suppression des auditions, les coûts par décision ont diminué, passant de 2'174 francs en 2008 à 40 francs seulement en 2010. Suite à la modification de l'ordonnance au 1<sup>er</sup> février 2011 (cf. chiffre 1.4), le processus d'admission est redevenu plus coûteux, ce qui se traduit par des coûts de production de l'ordre de 70 francs.

<sup>33</sup> État au 21 janvier 2012. Les décomptes des jours de service civil suivent toujours avec un ou deux mois de retard.

L'accroissement de l'efficience à partir de 2010 et la hausse des contributions des établissements d'affectation dès 2011 ont suscité une réduction massive des coûts nets (coûts totaux sans les frais d'investissement et les charges de transfert) par jour de service civil accompli. Le coût par jour de service a ainsi diminué, passant de plus de 10 francs en 2008 à moins de 7 francs dès 2010. La modification de l'ordonnance au 1<sup>er</sup> février 2011, qui ne déploiera pleinement ses effets qu'à compter de 2012, pourrait toutefois entraîner une hausse des coûts par jour de service civil.

Le degré d'autofinancement a pu être augmenté: il est passé de 34% en 2008 à 68% en 2011. Les charges de fonctionnement nettes ont ainsi diminué, malgré des dépenses plus élevées, et leur niveau est, depuis 2010, bien inférieur à celui comptabilisé avant l'introduction de la preuve par l'acte.

Selon le plan financier et en supposant que les conditions-cadre restent les mêmes, il faut s'attendre à l'avenir à un excédent de charges (charges de fonctionnement – revenus de fonctionnement + charges de transfert) d'environ 18 millions par année. En sus d'autres facteurs, l'intensification de la formation des civilistes pourrait également induire une hausse des charges de fonctionnement.<sup>34</sup>

### 2.3.3 Priorités de l'exécution pour la période de 2012 à 2015

Le passage au régime de la preuve par l'acte, en 2009, puis la révision totale de l'ordonnance, en 2011, ont été pour l'Organe d'exécution du service civil des défis importants. En tant qu'unité administrative GMEB, il a analysé ces défis dans le cadre du rapport sur les résultats et les prestations 2009-2010 et lors de l'élaboration du nouveau mandat de prestations 2012-2015, et il a identifié six dossiers essentiels.

C'est de ces dossiers essentiels que découle la stratégie que le Conseil fédéral a assignée à l'organe d'exécution pour le prochain mandat concernant la période de 2012 à 2015:

- a) L'organe d'exécution maîtrise la croissance impliquée par le nombre élevé des civilistes nouvellement admis. À cet effet, il ouvre notamment de nouveaux domaines d'affectation.
  - a1) L'offre en postes d'affectation est en proportion de la demande des civilistes.
  - a2) L'organe d'exécution ouvre trois nouveaux domaines d'affectation: économie alpestre / infrastructures en région de montagne, services d'aide et de soins à domicile (Spitex), écoles.
- b) L'organe d'exécution améliore la qualité de l'exécution, de la gestion et des services internes ainsi que des prestations fournies par les civilistes.
  - b1) Les établissements d'affectation sont des partenaires de l'organe d'exécution en matière de mise en œuvre.
  - b2) Les procédures, structures, instruments et règles d'exécution de l'organe d'exécution sont axées sur de grands nombres et assurent l'amélioration de l'efficience et de la qualité.
  - b3) Les connaissances en matière d'exécution et les compétences directionnelles pour la mise en œuvre de la stratégie sont développées et mises à profit à l'interne.
- c) L'organe d'exécution renforce la position du service civil au sein de l'administration fédérale et dans l'opinion publique.
  - c1) L'organe d'exécution intervient comme l'institution de la Confédération qui, en temps normal, effectue des travaux d'utilité publique là où d'autres ressources font défaut.
  - c2) L'organe d'exécution est intégré au Réseau national de sécurité de la Suisse.

La mise en œuvre de la stratégie a momentanément pour priorité les mesures-clés ci-après:

- acquisition de nouveaux établissements et postes d'affectation, amélioration de l'encadrement des établissements d'affectation en vue d'une meilleure qualité dans l'exécution;
- standardisation et simplification de la procédure de reconnaissance;

---

<sup>34</sup> C'est ce que demande la motion Müller Walter du 13 avril 2011, Service civil. En tirer un meilleur parti en améliorant la formation (11.3362), qui a été acceptée par le Conseil national le 30 septembre 2011.

- ouverture de nouveaux domaines d'activité: examens préliminaires, en collaboration avec les autorités, organisations et institutions concernées, dans les trois domaines prospectés en parallèle;
- nouvelle spécialisation, formation et perfectionnement du personnel afin d'accomplir les tâches quotidiennes de manière encore plus rationnelle et compétente;
- application rigoureuse de l'obligation de servir: meilleure initiation des civilistes pour qu'ils connaissent bien et accomplissent leurs devoirs; mise en place d'un système de gestion des cas qui permette d'avoir un comportement plus adéquat face aux civilistes "difficiles"; augmentation du nombre des places d'affectation pour les civilistes convoqués d'office et amélioration des processus afférents; renforcement du service juridique pour que les procédures disciplinaires puissent être traitées encore plus rapidement; développement quantitatif et qualitatif des inspections dans les établissements d'affectation;
- développement quantitatif et qualitatif des cours de formation et mise en place d'un système de gestion de la qualité de la formation, avec questionnaires, audits et interviews;
- mise en place d'un système de gestion des connaissances afin d'améliorer encore la qualité de l'exécution;
- clarification, avec les institutions en charge de la politique de sécurité, notamment en matière de protection de la population et de protection civile, de l'opportunité de l'engagement du service civil dans des situations spéciales et extraordinaires.

#### 2.3.4 Résumé

Sur tous les plans, l'Organe d'exécution du service civil a réagi à temps à la croissance du nombre des admissions par des mesures appropriées. L'exécution du service civil est et reste dès lors assurée.

En matière de procédure d'admission, le coût d'une décision est passé de 2'174 francs à 40 francs, mais il est remonté à 70 francs depuis la révision de l'ordonnance. Les coûts nets par jour de service civil ont diminué, passant de 10 à 6,30 francs. Mais la révision de l'OSCi en 2011 générera des coûts supplémentaires que l'on ne peut encore chiffrer exactement. Le degré d'autofinancement est passé de 34% à 68% depuis l'introduction de la preuve par l'acte. De ce fait, les charges de fonctionnement nettes ont diminué.

Il faut s'attendre à l'avenir à un excédent de charges de l'ordre de 18 millions de francs par an.

En dépit de la diminution du nombre des admissions, l'effectif du service civil va augmenter encore pendant quelques années jusqu'à ce que le nombre des civilistes licenciés chaque année dépasse celui des nouvelles admissions. L'exécution cohérente du service civil continuera d'être assurée grâce aux mesures mises en œuvre et planifiées.

#### 2.4 Conclusion: évolution en chiffres, effets des mesures déjà mises en œuvre, besoin d'agir

Les mesures mises en œuvre jusqu'ici ont contribué à réduire de 48% le nombre des *admissions au service civil* en comparaison avec la première année suivant l'introduction de la preuve par l'acte, même si le nombre de 2011 dépassait encore de 174% celui d'avant l'introduction de la preuve par l'acte.

Par rapport aux années précédant l'introduction de la preuve par l'acte, les *départs de l'armée* n'ont augmenté que de 1'150 par année, deux tiers de l'augmentation des départs en faveur du service civil ayant été compensés, en 2011, par un recul du nombre des départs pour inaptitude au service militaire.

Les principaux *effets* de cette évolution sont les suivants:

- Les admissions au service civil ne compromettent pas à long terme l'effectif actuel de l'armée active. Quant à l'influence de la preuve par l'acte sur l'armée future, il n'est pas encore possible d'en juger à l'heure actuelle.
- Le service civil contribue à assurer l'équité face à l'obligation de servir.
- Du fait que les équipements sont onéreux et que la formation coûte cher, il est dans l'ordre naturel des choses que les économies faites par l'armée soient bien plus importantes que les coûts supplémentaires générés par le service civil.
- L'effectif des civilistes augmentera encore pendant des années. L'exécution du service civil est néanmoins assurée à tous égards.

Sur la base de ces résultats d'analyse, il n'y a pas à l'heure actuelle de nécessité d'agir, ni au niveau de la loi ni à celui de l'ordonnance.

En 2011 s'est posée la question de savoir s'il y avait lieu de réviser l'article 81 du code pénal militaire (CPM)<sup>35</sup>. Grâce à la mesure consistant à n'émettre de décision que dans un délai de cinq semaines au plus tôt sur les demandes provenant de militaires en service (cf. chiffre 2.3.1), le nombre des interruptions de service militaire à court terme a pu être réduit. En vertu de l'article 81 CPM, l'auteur d'un refus de servir n'est pas punissable s'il est admis au service civil. Il reste donc possible, en principe, de ne pas être puni si l'on n'entre pas en service, que l'on quitte le service militaire sans permission ou que l'on refuse le service militaire d'une autre manière, dans le cas où l'on est admis par la suite au service civil. Pour l'heure, on ne sait pas si, et dans quelle mesure, il est fait usage de cette possibilité et si des problèmes en résultent effectivement pour l'armée. À défaut de faits avérés, il convient donc, pour l'instant, de considérer qu'il n'y a pas non plus de nécessité d'agir en ce qui concerne l'article 81 CPM.

Des militaires ayant entièrement rempli leur obligation de servir peuvent aussi être admis au service civil. Ainsi, par exemple, les militaires effectuant leur service en un seul bloc (militaires en service long) sont exemptés pendant plusieurs années des tirs obligatoires hors service. Jusqu'ici, le nombre des admissions de militaires ayant déjà effectué tous leurs jours de service était toutefois minime: 47 en 2010 (dont 30 militaires en service long) et 51 en 2011 (dont 40 militaires en service long). De ce point de vue également, il n'y a pas, pour l'instant, de nécessité d'agir.

---

<sup>35</sup> RS 321.0.

### 3 Variantes de procédure

Plusieurs interventions parlementaires demandent de procéder à une révision de la loi sur le service civil et de s'écarter complètement ou partiellement de la réglementation actuelle. En 2008, on avait pronostiqué que, suite à l'introduction du régime de la preuve par l'acte, le nombre des demandes d'admission qui seraient présentées n'excéderait pas 2'500. Il s'agit de savoir si le Parlement, malgré la présente analyse concluant qu'il n'y a pour l'instant aucune nécessité d'agir, entend néanmoins instaurer des mesures propres à abaisser encore le nombre des admissions ou réintroduire un examen de conscience. Ce chapitre examine donc les variantes de procédure envisageables.

Ce chapitre traite presque exclusivement des mesures exigeant une révision de la LSC. Les mesures d'ordre réglementaire ne sont abordées qu'occasionnellement, la marge de manœuvre à cet effet ayant été presque entièrement exploitée dans le cadre de la révision de l'OSCi, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> février 2011. Il en est de même en ce qui concerne les mesures touchant l'exécution (par exemple en vue de diminuer l'attrait du service civil), qui ne requièrent pas de changement de normes. De telles mesures relèvent en effet de la seule compétence de l'Organe d'exécution du service civil.

Les quatre variantes suivantes sont examinées et envisageables:

- a) complication de l'exécution pour diminuer encore l'attrait du service civil;
- b) hausse du facteur applicable au calcul de la durée du service civil;
- c) mise en œuvre complète ou partielle de l'initiative parlementaire 10.528, Engelberger, "Pour un service civil, et non un libre service";
- d) réintroduction de l'examen de conscience.

Il est reproché au régime de la preuve par l'acte d'être cause d'une très forte augmentation du nombre des admissions et de permettre à des personnes n'ayant aucun conflit de conscience d'avoir accès au service civil. Les quatre mesures sont dès lors examinées essentiellement sous l'angle de leur capacité à contrecarrer cette évolution, et plus précisément en fonction des critères suivants:

- pertinence et efficacité pour atteindre le premier objectif: seules les personnes ayant un conflit de conscience sont encore admises au service civil (chiffre 3.1);
- pertinence et efficacité pour atteindre le deuxième objectif: le nombre des admissions s'abaisse substantiellement, passant au-dessous du seuil de l'année 2011 (chiffre 3.1);
- effets secondaires et critères spéciaux (chiffre 3.1);
- constitutionnalité et conformité au droit international, équité face à l'obligation de servir: il s'agit là de critères juridiques et relevant de la politique de défense nationale (chiffre 3.2).

#### 3.1 Pertinence et efficacité, effets secondaires et critères spéciaux

##### 3.1.1 Complication de l'exécution

La révision de l'ordonnance, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2011, a rendu plus difficile l'exécution du service civil et réduit son attrait (cf. chiffre 1.4). D'autres dispositions complicatives sont envisageables afin de réduire l'attrait du service civil: interdiction des nuitées à domicile, prolongation du temps de travail journalier, intensification des contrôles dans les établissements d'affectation, prolongation supplémentaire de la durée minimale de la période d'affectation, suppression de l'obligation faite aux civilistes de proposer eux-mêmes des postes d'affectation, interdiction des affectations à l'étranger, obligation d'accomplir un travail physiquement plus éprouvant, etc. La plupart de ces mesures impliquent une révision de la LSC. Seules deux d'entre elles – la prolongation de la durée minimale de la période d'affectation et la suppression de l'obligation faite aux civilistes de proposer eux-mêmes des postes d'affectation – pourraient être mises en application par voie d'ordonnance. Par ailleurs, une de ces mesures – l'intensification des contrôles dans les établissements d'affectation – n'exige pas de modification normative et relève de la compétence de l'Organe d'exécution du service civil.

Pertinence et efficacité quant à la restriction de l'admission aux seules personnes ayant un conflit de conscience

Ces mesures ne sont pas propres à atteindre l'objectif visé. Elles ont certes un effet dissuasif, mais elles touchent toutes les personnes sans égard au fait que celles-ci puissent invoquer ou non un conflit de conscience.

Pertinence et efficacité quant à la baisse du nombre des admissions

Ces mesures exerceraient probablement une influence sur le nombre des demandes et sur celui des admissions. Les chiffres devraient diminuer.

Effets secondaires et critères spéciaux

- Interdiction des nuitées à domicile, contrôles supplémentaires dans les établissements d'affectation, prolongation du temps de travail journalier: ces mesures affaibliraient l'attrait du service civil non seulement pour les civilistes, mais également pour les établissements d'affectation, auxquels elles imposeraient des exigences que ceux-ci ne pourraient remplir. La prolongation du temps de travail journalier, par exemple, aurait pour conséquence que l'encadrement des civilistes ne pourrait plus être assuré dans bien des cas. De nombreux établissements se retireraient, ce qui risquerait finalement de compromettre l'exécution du service civil.
- Prolongation du temps de travail journalier: les affectations du service civil ont lieu dans des institutions civiles et dans un contexte civil. Les conditions de travail qui y règnent doivent être respectées. L'égalité de traitement avec les employés civils des établissements d'affectation est une pierre angulaire dans l'exécution du service civil. Prolonger l'horaire journalier expose à des erreurs et à des accidents de travail; cela constitue en outre, pour l'établissement, une infraction aux normes de protection des travailleurs.
- Davantage de contrôles durant les affectations: la collaboration avec les établissements d'affectation repose sur la confiance, car ceux-ci coopèrent de leur propre gré. Certes, le service civil effectue de nombreuses inspections; mais il y a, en matière de contrôles, des limites à respecter si le service civil ne veut pas risquer de perdre des établissements d'affectation.
- Prolongation de la durée minimale de l'affectation: une prolongation toucherait les employeurs civils des civilistes et désavantagerait les établissements qui offrent des possibilités d'affectation de courte durée. La carrière professionnelle des civilistes serait rendue plus difficile.
- Si les civilistes n'étaient plus tenus de chercher eux-mêmes leur poste d'affectation, les coûts et dépenses de l'administration augmenteraient massivement; la Confédération devrait garantir la qualité et l'aptitude des civilistes et assumer la responsabilité civile de leurs manquements. Cette mesure inciterait, elle aussi, de nombreux établissements d'affectation à se retirer s'ils ne peuvent plus sélectionner eux-mêmes les civilistes, ce qui risquerait finalement de compromettre l'exécution du service civil.
- Les affectations à l'étranger sont rares et doivent répondre à des exigences élevées; les interdire irait à l'encontre des intérêts de l'aide

suisse au développement et serait au détriment des pays destinataires, pour lesquels ces affectations constituent une aide efficace.

- Obligation d'accomplir un travail physique plus éprouvant: la plupart des affectations du service civil impliquent d'ores et déjà des exigences physiques et/ou psychiques élevées. Limiter les engagements à ce qu'il est convenu d'appeler des affectations "dures" aurait pour effet, d'une part, de surmener une partie des civilistes et, d'autre part, de faire perdre au service civil une partie des postes d'affectation, deux effets risquant finalement de compliquer énormément l'exécution du service civil.

Appréciation: ajouter des complications à l'exécution n'aurait probablement qu'une efficacité limitée. Pour l'exécution, ce serait d'ailleurs plus nuisible qu'utile. Tous les obstacles défendables et encore admissibles au regard du droit constitutionnel ont déjà été intégrés dans la dernière révision de l'ordonnance.

### 3.1.2 Hausse du facteur de calcul de la durée du service civil

Le facteur en vigueur est de 1,5:1, ce qui veut dire que les civilistes doivent accomplir au service civil une fois et demie la durée du service militaire qu'il leur resterait à effectuer. Les soldats accomplissent actuellement 260 jours de service, les civilistes 390 jours. Ce facteur peut être porté à 1,6, à 1,7 ou à 1,8. On aboutirait à 416 jours avec le facteur 1,6, à 443 jours avec le facteur 1,7 et à 468 jours avec le facteur 1,8. Modifier le facteur de 0,1 unité équivaut à 26 jours de service civil, soit 4 semaines de travail.

Le dossier de consultation concernant la révision de la LSC en 2007 contenait une variante "preuve par l'acte avec facteur 1,8". Dans la procédure de consultation, seuls quatre participants se sont prononcés en faveur de cette variante, tandis qu'ils étaient 48 à préférer la variante "preuve par l'acte avec facteur 1,5". On fit valoir, contre le facteur 1,8, qu'il était inutile du point de vue de la politique de sécurité, qu'il représentait une charge excessive pour l'économie et les civilistes, qu'il pouvait être perçu comme une punition et qu'il constituait une incitation à se faire exempter du service pour raison médicale. Le dossier de consultation comportait également une disposition qui conférait aux Chambres fédérales la compétence de prolonger ou de raccourcir la durée du service civil en fonction de l'effectif de l'armée. Contre l'option de la prolongation, on alléguait que le fait de déterminer la durée du service civil en fonction de l'effectif de l'armée portait atteinte au mandat constitutionnel énoncé à l'article 59, alinéa 1, de la Constitution et contrevenait aux normes du droit international. Le Conseil fédéral rejeta donc les options de prolongation et de raccourcissement et opta pour la variante "preuve par l'acte avec facteur 1,5". Lors des délibérations sur le projet de révision, en 2008, les Chambres refusèrent toutes les propositions qui demandaient de réexaminer les variantes contenues dans le projet en consultation ou de prolonger de manière encore plus sévère la durée du service civil (facteur 2,0).

Le facteur 1,5 revêt depuis 2009 une double signification: il assure, d'une part, que la charge supportée par un civiliste équivaille globalement à celle d'un militaire; il garantit en outre la distinction par rapport au libre choix: il constitue la base de la présomption que les personnes voulant accomplir un service civil en font la demande en raison d'un conflit de conscience.

Pertinence et efficacité quant à la restriction de l'admission aux seules personnes ayant un conflit de conscience

La hausse du facteur n'est pas propre à atteindre cet objectif: cela ne changerait rien à la solution actuelle de la preuve par l'acte. La mesure a certes un effet dissuasif, mais elle touche toutes les personnes sans égard au fait que leur action est motivée ou non par un conflit de conscience.



Pertinence et efficacité quant à la baisse du nombre des admissions

Il est à prévoir que le nombre des admissions irait en diminuant: plus le facteur est élevé, plus le nombre des admissions diminue. Mais il n'est pas possible d'en prédire l'ampleur.

Effets secondaires et critères spéciaux

La hausse du facteur serait une charge pour l'économie: l'absence prolongée d'employés en service civil pénaliserait leur employeur et leurs collègues de travail, et cela toucherait principalement les PME. Les civilistes auraient encore à supporter d'autres inconvénients dès le début de leur carrière professionnelle. Cela ferait augmenter les coûts des allocations pour perte de gain par civiliste.

Appréciation: la hausse du facteur peut effectivement réduire le nombre des admissions, mais elle aurait des effets négatifs pour l'économie.

### 3.1.3 Mise en œuvre complète ou partielle de l'initiative parlementaire Engelberger

L'initiative parlementaire 10.528, Engelberger "Pour un service civil, et non un libre service" préconise, selon requête écrite adressée par son auteur, en date du 5 juillet 2011 (proposition formelle de révision de la LSC), à la CPS du Conseil des Etats.

- le facteur 1,8 pour les demandes présentées avant l'ER et l'application de la solution de la preuve par l'acte;
- le facteur 1,5 pour les demandes présentées après l'ER, l'exposé des motifs de conscience présenté par écrit et la possibilité de procéder à des auditions;
- pas de dépôt de demande entre le terme du recrutement et la fin de l'ER ni en cours de service militaire; un service militaire commencé doit être accompli jusqu'à son terme même si la demande d'admission au service civil est acceptée.

Pertinence et efficacité quant à la restriction de l'admission aux seules personnes ayant un conflit de conscience

Il serait toujours possible – comme c'était déjà le cas avec le régime de l'examen de conscience – que des personnes sans conflit de conscience soient admises au service civil. Cependant, du fait de l'obligation de motiver les demandes présentées après l'ER et d'éventuelles auditions, elles seraient sans doute moins nombreuses que sous le régime de la preuve par l'acte.

Pertinence et efficacité quant à la baisse du nombre des admissions

Le nombre des admissions diminuerait plus ou moins selon le mode et l'ampleur de la mise en œuvre. En cas d'application intégrale, le nombre des admissions devrait connaître une forte baisse. Mais il n'est pas possible d'en prédire l'ampleur.

La répartition des requérants s'en trouverait modifiée: le pourcentage des demandes présentées par des conscrits augmenterait, tandis que celui des demandes déposées par des soldats instruits diminuerait.

Effets secondaires et critères spéciaux

L'interdiction de présenter une demande entre le recrutement et la fin de l'ER ainsi que pendant une période de service militaire, et l'obligation d'accomplir jusqu'à son terme le service militaire en cours, seraient des incitations à présenter une demande de manière anticipée à titre provisionnel: 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'ER ou de l'école de cadres. – Celui qui se trouverait confronté à un conflit de conscience pendant le délai de blocage devrait opter pour la voie de l'exemption pour raison médicale; le conflit de conscience passerait alors pour une maladie (psychique).

Le traitement des demandes présentées après l'ER entraînerait des frais administratifs supplémentaires et des surcoûts importants. Le facteur 1,8 appliqué aux requérants admis avant l'ER serait une charge supplémentaire pour les employeurs des civilistes (cf. chiffre 3.1.2).

Il serait inefficace de garder les soldats admis au service civil jusqu'au terme de l'ER ou de l'école de cadres: en formant ces personnes, l'armée n'investirait pas à bon escient et la marche du service s'en trouverait entravée.

Appréciation: la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Engelberger ferait effectivement baisser le nombre des admissions, mais elle aurait des effets négatifs sur l'armée, l'administration et l'économie et impliquerait, à certains moments, qu'un conflit de conscience soit ignoré.

### 3.1.4 Réintroduction de l'examen de conscience

Celui qui veut être admis au service civil doit présenter par écrit une demande motivée et exposer oralement de manière crédible ses motifs de conscience.

Pertinence et efficacité quant à la restriction de l'admission aux seules personnes ayant un conflit de conscience

Les personnes sans conflit de conscience seraient moins nombreuses à être admises. Pourtant, même l'examen portant sur la crédibilité de l'exposé des motifs de conscience ne saurait empêcher l'admission au service civil de personnes n'ayant pas de conflit de conscience. Inversement, il pourrait aussi arriver que des requérants ayant un conflit de conscience ne soient pas admis. De plus, comme le montre l'expérience, certaines personnes ayant un conflit de conscience mais ne se fiant pas à la procédure pourraient avoir peur de présenter une demande.

Pertinence et efficacité quant à la baisse du nombre des admissions

Le nombre des admissions diminuerait fortement; toutefois, du fait du degré de notoriété du service civil, il ne redescendrait probablement plus au niveau qui était le sien avant le régime de la preuve par l'acte.

Effets secondaires et critères spéciaux

On se retrouverait alors avec tous les inconvénients de l'ancienne procédure d'admission (1996 – 2009):

- L'examen de conscience des requérants favorisait les intellectuels, les personnes éloquentes et s'exprimant bien par écrit.
- Le fait de devoir traiter des questions de morale et d'éthique et la tâche de devoir juger si un requérant était à même d'exposer de manière crédible un conflit de conscience exigeaient beaucoup de toutes les personnes en jeu. Les thèmes n'étaient guère justiciables et les motifs des décisions difficiles à comprendre. Les frais de formation et de perfectionnement étaient à la mesure des exigences imposées à tous les participants.
- La procédure faisait peur aux requérants ayant des motifs de conscience mais n'ayant pas suffisamment confiance en eux-mêmes pour croire à leur réussite. Beaucoup préféraient l'exemption pour raison médicale, plus facile à obtenir (voir également chiffre 3.1.5).
- La procédure n'avait pas d'effet sélectif puisque presque tous les requérants ayant passé l'audition obtenaient l'admission.
- Les coûts étaient très élevés.

Une personne devant donner son opinion sur un sujet qui ne lui est pas familier va solliciter l'aide de tierces personnes: il faudrait alors s'attendre à des demandes copiées et à des exposés de motifs ayant été "soufflés" au

requérant. L'obligation de motiver serait alors une incitation à l'improbité.

Appréciation: l'examen de conscience serait efficace, mais au prix de nombreux effets secondaires indésirables. En outre, pour de bonnes raisons, en particulier pour faire des économies, le Parlement a aboli l'examen de conscience en 2008.

### 3.1.5 Effets secondaires d'ordre général

Toutes les mesures envisageables exposées aux chiffres 3.1.1 à 3.1.4 ont les effets secondaires suivants:

- Toute mesure permettant de réduire le nombre des admissions au service civil aurait probablement pour effet une augmentation simultanée des exemptions du service militaire pour raison médicale. En fin de compte, cela signifie que l'armée n'en profiterait que dans une assez faible mesure et que, dans l'ensemble, moins de personnes astreintes au service militaire rempliraient leurs obligations constitutionnelles en fournissant un service personnel d'intérêt public: c'est alors l'équité face à l'obligation de servir qui en souffrirait.
- Qu'il s'agisse de la hausse du facteur temps, de l'application de l'initiative parlementaire Engelberger ou de la réintroduction de l'examen de conscience, toute mesure qui relève du niveau de la loi prend du temps et ne peut être mise en œuvre en un tournemain. D'ici à ce qu'une telle révision de la loi entre en vigueur, cette hausse irait à fin contraire: le nombre des admissions au service civil connaîtrait probablement une augmentation massive. Pour l'effectif de l'armée les conséquences pourraient en être graves ; en particulier pour l'administration et le régime des APG, mais également pour l'économie, il en résulterait vraisemblablement des surcoûts pendant de nombreuses années. Plus les mesures prévues sont drastiques, plus graves sont les inconvénients qui peuvent en découler.

## 3.2 Critères juridiques et de politique de la défense

### 3.2.1 Constitutionnalité

a) Article 5, alinéa 2, de la Constitution fédérale, principe de proportionnalité

Le principe de proportionnalité exige de toute mesure étatique qu'elle soit propre à atteindre le but visé, qu'elle soit indispensable pour y parvenir et qu'elle ne soit pas disproportionnée par rapport à d'autres intérêts méritant considération (opportunité et exigibilité).

Quant à savoir si les quatre variantes de procédure (et les mesures qui s'ensuivent) sont conformes au principe de proportionnalité, la question n'intervient qu'au moment où les objectifs auxquels elles tendent correspondent à des intérêts publics légitimes.

*Sur la question de l'intérêt public:* les objectifs visés par les variantes de procédure en examen correspondent à des intérêts publics légitimes s'ils sont compatibles avec l'article 59, alinéa 1, 2<sup>e</sup> phrase, de la Constitution fédérale. De la genèse de cette 2<sup>e</sup> phrase de l'article 59, alinéa 1, de la Constitution fédérale, il ressort qu'il ne doit pas y avoir de libre choix entre le service militaire et le service civil, et que la condition d'admission au service civil est un conflit de conscience (ce que rappelle également l'article 1<sup>er</sup> LSC). Les objectifs de la variante de procédure examinée consistent, premièrement, en ce que seules soient admises au service civil des personnes qui, effectivement, ne peuvent pas concilier le service militaire avec leur conscience et, secondement, en ce que le nombre des admissions au service civil diminue. Ce second objectif, la réduction du nombre des admissions, est légitime dans la mesure où il est sûr que les personnes ayant un conflit de conscience seront admises au service civil. Et l'objectif visant à ce que seules des personnes ayant un conflit de conscience soient admises au service civil correspond à la finalité de l'article 59, alinéa 1, 2<sup>e</sup> phrase, de la Constitution fédérale.

Apprécier si les mesures qui vont de pair avec les quatre variantes de procédure correspondent au principe de la proportionnalité implique toujours de prendre en compte le rapport entre le but et

les moyens. Il s'agit de savoir si ces mesures sont, elles aussi, adéquates, nécessaires et opportunes en vue d'atteindre les objectifs ordonnés à l'intérêt public.

*Sur la question de l'adéquation:* les mesures doivent atteindre le but visé ou du moins contribuer substantiellement à sa réalisation. Elles ne doivent pas manquer complètement leur cible ni être inutiles.

L'interdiction de présenter une demande d'admission entre la fin du recrutement et la fin de l'ER et l'obligation d'accomplir jusqu'à son terme, malgré l'admission au service civil, le service militaire en cours ne sont pas propres à atteindre le but énoncé à l'article 59, alinéa 1, 2<sup>e</sup> phrase, de la Constitution fédérale. Ces modifications proposées par l'initiative parlementaire Engelberger se fondent sur la présomption de l'existence d'un conflit de conscience déjà identifiable avant la fin du recrutement. Mais étant donné que la conscience de tout être humain se développe et se transforme, elle peut aussi plus tardivement évoluer dans une direction où elle n'est plus conciliable avec l'accomplissement (ou la poursuite) du service militaire (cf. le message concernant la modification de la loi sur le service civil, FF 2001 5819, p. 5873). Les mesures proposées privent certaines personnes ayant un conflit de conscience de la possibilité d'accomplir leur devoir de servir dans le service civil, alors même qu'elles ne changent rien au fait que d'autres personnes soient également admises au service civil à condition d'avoir déposé leur demande avant la fin du recrutement. Ces mesures ne sont donc pas propres à atteindre l'objectif visé, à savoir que seules soient admises au service civil des personnes ayant un conflit de conscience.

*Sur la question de la nécessité:* les mesures doivent relever d'une nécessité fondamentale et ne doivent porter ni en-deçà ni au-delà de ce qui est nécessaire pour répondre effectivement à l'intérêt public qu'elles entendent servir. La priorité va aux mesures les plus modérées, qui permettent juste d'atteindre le but visé. Si l'on dispose de plusieurs variantes appropriées, il convient d'opter pour la mesure la moins radicale. Les mesures choisies doivent agir de manière précise du point de vue objectif et personnel, dans l'espace et dans le temps, et ne doivent avoir d'effets excessifs, c'est-à-dire n'outrepasser leurs objectifs, sous aucun de ces quatre aspects. Elles ne doivent surtout pas atteindre les personnes qui ne sont pas concernées.

Tous les nouveaux obstacles supplémentaires envisagés – notamment l'interdiction de présenter une demande à certains moments, mais également le relèvement du facteur temps et les complications examinées en matière d'exécution – touchent indistinctement toutes les personnes qu'intéresse le service civil et ne tiennent pas compte des motifs qui les animent. Ces mesures vont donc, du point de vue personnel, au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif consistant à n'admettre au service civil que des personnes ayant un conflit de conscience. Elles sont par conséquent disproportionnées.

Quant aux mesures qui prévoient de rendre plus compliquée l'exécution du service civil et de relever le facteur temps, elles vont également, d'un point de vue objectif, au-delà du nécessaire. Si le service civil est rendu moins attrayant, il se trouvera bien quelques personnes sans conflit de conscience qui renonceront à présenter une demande d'admission. Toutefois, ces mesures touchent également des personnes qui ont un conflit de conscience mais qui sont prêtes, même à ces conditions, à accomplir un service civil. Leur prestation de service est rendue plus difficile sans raison objective. C'est pourquoi ces mesures sont également disproportionnées.

Pour le requérant, l'examen de conscience implique une immixtion plus poussée dans sa sphère privée que la preuve par l'acte. Celle-ci est ordonnée au même intérêt public, à savoir que seules soient admises au service civil des personnes ayant un conflit de conscience. Bien que l'existence du conflit de conscience ne soit pas examinée, la référence au conflit de conscience est inhérente à la preuve par l'acte étant donné la présomption, constitutive de cette preuve, du fait que si une personne est disposée à servir en y consacrant davantage de son temps, c'est qu'elle a un conflit de conscience. En tant qu'elle est une solution impliquant une moindre immixtion dans la sphère privée que celle de l'examen du conflit de conscience, la preuve par l'acte est préférable: c'est une mesure moins radicale.

*Sur la question de l'opportunité et de l'exigibilité:* une mesure étatique doit être en rapport raisonnable avec les restrictions qui sont imposées aux particuliers. Le but et l'effet de l'atteinte doivent être équilibrés et se trouver dans une relation raisonnable. Pour ne pas être disproportionnée, la mesure exige une pesée des intérêts en présence, à savoir entre les intérêts des particuliers concernés et l'intérêt public à la préservation ou au rétablissement d'un état donné. Un but légitime ne saurait être imposé à n'importe quel prix et la fin ne justifie pas les moyens.

Plus le facteur est élevé, moins il est approprié, car l'ampleur de la prestation supplémentaire liée au facteur haussé ne peut plus être justifiée par l'équivalence globale entre service militaire et service civil et par l'élément de la preuve par l'acte. En 2008, le Parlement a jugé approprié le facteur 1,5 pour la solution de la preuve par l'acte. Les visites que des parlementaires ont effectuées en 2011 dans des établissements d'affectation n'ont apporté aucun élément indiquant que le facteur serait inapproprié et devrait être haussé, mais ont amené au contraire à constater que le travail effectué au service civil est aussi exigeant – et souvent même plus éprouvant – que celui accompli au service militaire. Par conséquent, une hausse du facteur temps ne se justifie nullement.<sup>36</sup> La hausse de ce facteur a le caractère d'une sanction et désavantage les personnes qui, malgré les tentatives de dissuasion, ne se départissent pas de leur disposition à fournir un travail d'intérêt public; elle est donc inopportune.

b) Article 8 de la Constitution fédérale, égalité

Les choses égales doivent être traitées de manière égale, et les choses différentes de manière différente en proportion de leur différence. Un traitement inégal doit pouvoir se fonder sur des distinctions objectivement motivées. Pour les distinctions de nature juridique, un motif raisonnable doit apparaître dans les rapports à régler.

Les discriminations qu'impliquent les propositions de révision de l'initiative parlementaire Engelberger ne sont pas compatibles avec ces principes. Pour les requérants qui présentent une demande d'admission lors du recrutement, il faudrait appliquer la solution de la preuve par l'acte et le facteur 1,8; pour les requérants présentant leur demande après l'ER, ce serait le facteur 1,5 assorti de l'obligation de motiver leur demande. Avec ces propositions de révision, l'obligation de motiver est compensée par la moindre durée du service. Cela n'est pas justifiable objectivement. Pour motiver la discrimination proposée, on pourrait tout au plus avancer comme hypothèse que de jeunes requérants, avant l'ER, ne soient pas encore à même de juger de leur propre capacité à supporter le service militaire, tandis que des soldats instruits auraient l'expérience du service militaire et de ses effets. Cette hypothèse ne serait toutefois pas justifiée, car un conflit de conscience peut très bien se manifester déjà avant l'ER. Au reste, par manque de sélectivité, la distinction ne tient pas: quelles règles appliquer lorsqu'une recrue est licenciée de manière anticipée à cause de motifs de conscience et qu'elle dépose une demande sans avoir accompli entièrement son ER?

c) Article 59, alinéa 1, de la Constitution fédérale, service militaire et service de remplacement

La raison d'être de la 2<sup>e</sup> phrase de cette disposition est que quiconque ne peut concilier le service militaire avec sa conscience ne doit plus être tenu de le faire. La conscience, en tant que partie constitutive essentielle d'une personnalité, doit être respectée et le transfert au service civil doit être possible rapidement pour que la personnalité de l'intéressé ne souffre pas de préjudice en accomplissant son service militaire.

---

<sup>36</sup> Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats: visites d'information 2011. Rapport des sous-commissions 1a, 2a et 2b sur la visite d'établissements d'affectation du service civil, du 3 février 2011. – Procès-verbal de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats, mardi 5 juillet 2011, Seehotel Waldstätterhof, Rüti-Saal, Waldstätterquai 6, 6440 Brunnen.

L'interdiction de présenter une demande d'admission entre la fin du recrutement et la fin de l'ER et l'obligation d'accomplir jusqu'à son terme, malgré l'admission au service civil, le service militaire en cours, contreviennent au mandat constitutionnel énoncé à l'article 59, alinéa 1, de la Constitution fédérale (cf. le message concernant la modification de la loi fédérale sur le service civil, FF 2001 5819, p. 5873). Car, même dans un cas où l'on aurait clairement affaire à un conflit de conscience, l'intéressé pourrait bien n'avoir, pendant des mois, aucune possibilité de passer au service civil. Il devrait notamment accomplir la totalité de son ER. Celui qui quitterait le service militaire ne le ferait que réformé pour raison médicale. Le conflit de conscience ne serait plus respecté en tant que tel, mais deviendrait un problème médical ou psychique, avec la conséquence possible d'une exemption pour raison médicale, laquelle ne permettrait plus, par la suite, d'accomplir un service civil.

La volonté d'empêcher, par une hausse du facteur temps, l'augmentation du nombre des admissions peut également être considérée comme contrevenant à l'obligation de respecter la décision de conscience et, par conséquent, en contradiction avec le mandat énoncé à l'article 59, alinéa 1, de la Constitution fédérale.

### 3.2.2 Conformité au droit international

Certaines discriminations, considérées comme tolérables il y a quelques années encore, sont aujourd'hui jugées de manière de plus en plus critique par les organismes internationaux qui donnent le la. On reproche à de telles normes d'avoir un caractère punitif et de ne plus répondre, de ce fait, à l'aspiration à l'égalité dans l'exercice des droits fondamentaux. Certaines tendances qui, au sein de la Cour européenne des droits de l'homme, voudraient établir un espace juridique uniforme en Europe, font que l'on a de moins en moins de compréhension pour les règles spéciales helvétiques dans le contexte de la conception de la défense (caractéristique à cet égard est le cas *Glor*, dans lequel il s'agissait de questions ayant trait au service de remplacement pour les personnes jugées inaptes au service militaire).

#### a) Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)

L'article 14 CEDH proscrie les discriminations. On entend par discrimination un traitement inégal dépourvu de justification objective et raisonnable (la question étant examinée sur la base du but poursuivi par la mesure contestée et à la lumière de conceptions européennes communes) ou la disproportion de la mesure contestée. La gravité du désavantage subi suite à la mesure en question doit être raisonnablement proportionnée au but visé.

Toutes les mesures qui, en droit interne, contreviennent au principe de proportionnalité, à celui de l'égalité devant la loi ou au mandat constitutionnel énoncé à l'article 59 de la Constitution fédérale, peuvent donc également être incompatibles avec la CEDH. C'est le cas de toutes les variantes de procédure. Les mesures qui tendent à dissuader de présenter une demande sont particulièrement sujettes à critiques: les organes de contrôle de la CEDH ne classeraient pas la dissuasion dans la catégorie des mesures proportionnées au but visé. D'autres points critiques, en rapport avec la CEDH, sont le caractère punitif que l'on peut imputer à la hausse du facteur temps et l'interdiction de présenter une demande d'admission pendant des périodes d'assez longue durée, comme le propose l'initiative parlementaire Engelberger. Ces points soulèvent la question de la compatibilité avec l'article 9 de la CEDH (liberté de pensée, de conscience et de religion).

La possibilité de recours à Strasbourg est importante dans la mesure où, en Suisse, aucun tribunal n'est habilité à juger de la constitutionnalité d'une révision de loi. A Strasbourg, en revanche, elle peut être jugée quant à sa conformité avec la CEDH.

#### b) Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ONU)

La Commission des Nations Unies pour les droits de l'homme a considéré d'un œil critique une réglementation russe qui prévoyait l'application du facteur 1,7. Elle a estimé qu'un facteur

s'approchant de la valeur 2 transgressait le principe de l'égalité devant la loi énoncé à l'article 26 du Pacte.

c) Convention n° 29 de l'Organisation internationale du Travail (OIT)

Les conditions de travail dans les établissements d'affectation privés qui ne se rapprochent pas aussi largement que possible des contrats de travail de droit privé peuvent être considérées comme assimilables au travail forcé. Par conséquent, la volonté de rendre plus compliquées les conditions d'exécution se heurte à des limites très strictes en droit international.

### 3.2.3 Équité face à l'obligation de servir

Le principe de l'équité face à l'obligation de servir se caractérise par deux aspects:

- Le plus grand nombre possible de citoyens suisses astreints au service militaire doivent accomplir leur obligation de servir sous la forme d'un service personnel: en premier lieu dans l'armée, en second lieu dans le service civil. Seul celui qui est déclaré inapte au service militaire doit fournir une compensation pécuniaire en lieu et place de ce service personnel.
- Les personnes qui, dans le cadre de l'obligation constitutionnelle de servir, fournissent un service personnel doivent supporter, des points de vue physique et psychique et sous l'aspect des moyens financiers et du temps investi, une charge qui soit si possible globalement équivalente.

Si la procédure d'admission au service civil est rendue plus compliquée ou que le service civil est rendu intentionnellement moins attrayant par le biais d'autres impedimenta touchant l'exécution, davantage de personnes ne pouvant plus accomplir de service militaire opteront pour la voie de l'exemption pour raison médicale. L'équité face au devoir de servir en souffrira sous son premier aspect: d'une part, parce que le nombre de ceux qui fournissent un service personnel diminuera et, d'autre part, parce qu'il y aura une incitation à trouver des moyens d'exemption "malhonnêtes". Mais elle en pâtira également sous son second aspect, car les conscrits réformés ne fournissent pas de contribution équivalente en payant leur taxe d'exemption.

Dans un rapport faisant suite à un postulat (datant de 2005) du conseiller aux Etats Wicki qu'il a adopté le 28 mars 2007, le Conseil fédéral parvenait à la conclusion que la réglementation en vigueur était garante d'équité face à l'obligation de servir. Si de nouveaux obstacles sont maintenant dressés dans le cadre du service civil, en particulier si la durée du service civil est prolongée et que les modalités de son exécution sont rendues plus compliquées, cette équité face au devoir de servir est compromise sous son second aspect également. Toute mesure supplémentaire tendant à réduire l'attrait du service civil est en contradiction avec le principe de l'équité face à l'obligation de servir.

### 3.3 Résumé et appréciation générale

L'examen des quatre variantes de procédure peut être résumé sous la forme du tableau ci-après:

Critère	a) Complication de l'exécution	b) Hausse du facteur	c) Initiative parlementaire Engelberger	d) Examen de conscience
But 1: seulement les personnes ayant un conflit de conscience	∅	∅	+	++
But 2: moins d'admissions	+	++	++	++
Effets secondaires et effets négatifs	--	--	--	--
Constitutionnalité	-	--	--	--
Conformité au droit international	--	--	-	-
Équité face à l'obligation de servir	--	--	-	-

Légende : ∅ aucun effet      - / -- négatif / très négatif  
+ / ++ positif / très positif

#### Synthèse de l'appréciation générale

Aucune des mesures exposées n'emporte l'adhésion. Il n'est aucune solution qui puisse garantir que seules soient admises au service civil des personnes ayant un conflit de conscience. Toutes les mesures, il est vrai, sont propres à réduire le nombre des admissions. Pourtant, plus une mesure est efficace, plus ses effets secondaires et négatifs sont importants. En outre, sous l'angle de leur constitutionnalité, de leur conformité au droit international et de leur équité au regard de l'obligation de servir, toutes ces mesures sont plus ou moins discutables. Les progrès obtenus depuis février 2011 (un important recul des admissions et le fait que le service civil a disparu des grands titres de la presse) seraient réduits à néant. Le service civil redeviendrait un sujet de controverse. Le nombre des admissions augmenterait fortement pendant des mois jusqu'à ce que les mesures puissent déployer leurs effets (ce qui peut prendre deux ans ou plus). L'armée n'en profiterait guère, car la réduction du nombre des admissions serait, partiellement du moins, compensée par une augmentation de celui des conscrits réformés pour raison médicale. La recrudescence du nombre des admissions compliquerait l'exécution du service civil et la rendrait beaucoup plus coûteuse pendant de nombreuses années (même au-delà de la date d'entrée en vigueur des nouvelles mesures).

En 2008, on avait pronostiqué que, suite à l'introduction du régime de la preuve par l'acte, le nombre des demandes d'admission qui seraient présentées n'excéderait pas 2'500. Aujourd'hui, pourtant, les chiffres sont bien supérieurs. L'analyse présentée au chapitre 2 a cependant montré qu'il n'y a pas pour l'instant de nécessité d'agir, ni pour faire baisser le nombre des admissions ni pour parvenir au but consistant à ne plus admettre au service civil que des personnes ayant un conflit de conscience.

Vu ce qui précède, il convient, pour toutes les variantes de procédure et mesures analysées au chapitre 3, de conclure à la prépondérance des inconvénients. Aucune de ces manières de procéder n'est donc recommandable.



## **4 Délibérations des commissions de la politique de sécurité des deux Chambres au sujet du projet de rapport**

### **4.1 Approche**

Au cours des deux dernières années, le Conseil national et le Conseil des Etats avaient pris des décisions et attribué au Conseil fédéral des mandats qui ne concordaient pas avec les conclusions des analyses du chapitre 2 du rapport<sup>37</sup>. Il s'imposait, dès lors, de procéder, conjointement avec les CPS des deux Chambres, à une analyse de la situation du point de vue politique avant l'achèvement de la rédaction du rapport et sa transmission au Conseil fédéral pour décision. Ce point de la situation avait pour but de préparer la suite de la procédure concernant le service civil et le régime de la preuve par l'acte et de fournir au Conseil fédéral une base de décision qui, non seulement, tienne compte de l'évolution récente mais soit également propre à réunir une majorité au Parlement sans prêter à de nouvelles controverses sur le plan politique. C'est pourquoi le projet de rapport a été soumis, en mars 2012, aux deux CPS pour une première discussion, en vue de laquelle il avait été complété par le chapitre 3, qui expose des variantes de procédure et en donne une appréciation. L'avantage de cette manière de procéder était qu'elle prolongeait la période d'observation et permettait d'apprécier sur toute la durée d'une année les effets de la révision de l'ordonnance en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> février 2011.

Les CPS des deux Chambres ont discuté du projet de rapport en avril 2012: la commission du Conseil national le 2 avril 2012, celle du Conseil des Etats le 30 avril 2012. Elles ont été priées de se prononcer notamment sur les conclusions du chapitre 2.5 – qui découlent de l'analyse – en ce qui concerne la nécessité d'agir et d'indiquer si elles les approuvaient ou si elles préconisaient de plus amples mesures.

### **4.2 Résultats des délibérations des deux commissions**

Dans la CPS du Conseil national, les opinions étaient partagées quant à l'analyse de la situation présentée par le projet de rapport, à la nécessité d'agir et à la question de savoir si une révision de la loi était maintenant nécessaire ou non. Se montrant en majorité satisfaite des effets des mesures déjà mises en œuvre, la commission a conclu que le nombre annuel des admissions se situait désormais à un niveau supportable et ne représentait pas une menace pour l'effectif de l'armée; qu'une personne qui s'engage dans le service civil s'engage au service de la collectivité sans qu'il en découle de dommage pour l'armée; et que le service civil contribue à l'équité face à l'obligation de servir: grâce au régime de la preuve par l'acte, davantage de jeunes gens ont rempli leur obligation de servir en fournissant une prestation personnelle qu'avant l'abolition de l'examen du conflit de conscience; que le régime de la preuve par l'acte est préférable à la multiplication des cas de conscrits réformés; que l'exécution du service civil a maintenant besoin de rigueur et non d'un surcroît de confusion causé par de nouvelles modifications de ses règles; et que, par conséquent, aucune mesure supplémentaire ne devrait maintenant être prise, ni au niveau de la loi ni à celui de l'ordonnance. – À quoi une minorité des membres des commissions ont opposé que les mesures mises en œuvre jusque-là n'étaient en aucun cas suffisantes; que le régime de la preuve par l'acte permettait trop facilement d'échapper au service militaire; qu'elle offrait en fait la faculté de choisir librement entre le service militaire et le

---

<sup>37</sup> À ce sujet, voir chapitre 1.1: vu la forte progression du nombre des demandes d'admission depuis 2009, les deux Chambres ont transmis, en 2010, deux motions de teneur identique demandant une révision immédiate de la LSC. Le Conseil national a approuvé une autre intervention parlementaire (motion 09.3861, Eichenberger-Walther, Rapport équitable entre la durée du service civil et celle du service militaire) et sa CPS a donné suite à une initiative parlementaire (IP 10.528, Engelberger, Pour un service civil, et non un libre service) qui vise à remanier à fond la procédure d'admission. La CPS du Conseil des Etats a renvoyé le traitement de ces deux motions à mi-2011.

service civil, ce qui n'est admissible ni aux termes de la loi ni à ceux de la Constitution fédérale; que des personnes n'ayant pas de conflit de conscience ne devraient pas être admises au service civil; que la décision du Parlement d'instaurer le régime de la preuve par l'acte était une erreur et qu'il importait de la corriger; que le service civil n'est nullement équivalent au service militaire et reste trop attractif, en particulier pour des personnes qui doivent suivre une formation de cadre dans l'armée; qu'il y a lieu de démontrer par quelles mesures on se propose d'abaisser le nombre des admissions à 2'500 par année; qu'il est imprudent et négligent d'espérer des chiffres inférieurs et de surseoir à de nouvelles mesures; que les problèmes ont été minimisés plutôt que résolus; que le Parlement ne doit pas cesser d'exercer sa pression sur l'administration, sans quoi il n'y aura pas d'amélioration; et que la loi sur le service civil doit être révisée sans tarder.

Les membres de la CPS du Conseil des Etats ont pris bonne connaissance du projet de rapport et ont émis des avis positifs en ce qui concerne l'exécution du service civil. Ils ont déclaré qu'ils étaient d'accord avec son analyse de la situation; que les mesures mises en œuvre jusque-là avaient été efficaces et que l'on était sur la bonne voie; que le service civil faisait du bon travail; que les affectations du service civil doivent toujours être rigoureuses et exigeantes et qu'il convient de s'en assurer par des contrôles; que si le régime en vigueur présente des défauts permettant trop facilement et sans motif d'opter pour le service civil, le Conseil fédéral et l'administration devront prendre sans tarder, mais au plus tard en 2014, les dispositions qui conviennent; mais qu'il n'est pas indispensable de mettre en œuvre immédiatement des mesures supplémentaires.

Les deux CPS se sont ralliées à l'analyse, aux conclusions et à l'appréciation générale selon les chiffres 2 et 3 du rapport et ont adopté (la CPS du Conseil national par 14 voix contre 10, celle du Conseil des Etats à l'unanimité) une proposition conjointe de la conseillère nationale Ursula Haller et du conseiller aux Etats Hans Altherr ayant la teneur suivante:

"Le DFE a pour mandat

- a. de s'abstenir pour l'instant de proposer au Conseil fédéral des mesures visant à réduire encore le nombre des admissions au service civil;
- b. de poursuivre, en collaboration avec le DDPS, l'analyse des effets du régime de la preuve par l'acte et de présenter, au milieu de l'année 2014, un nouveau rapport comportant notamment un avis sur la question de la compatibilité du régime de la preuve par l'acte avec les valeurs de référence de l'armée et de son développement."

### **4.3 Conclusions**

Les résultats des discussions au sein des CPS des deux Chambres et la décision prise par les deux commissions confirment la conclusion, énoncée au chiffre 2.4, de l'analyse de la situation: il n'y a pas à l'heure actuelle de nécessité d'agir, ni au niveau de la loi ni à celui de l'ordonnance.

La suite de la procédure doit correspondre à la voie indiquée dans la décision des deux CPS, qui est en parfait accord avec l'analyse de la situation présentée au chapitre 2.

## 5 Recommandations

Compte tenu de ces résultats et des considérations qui précèdent, il est recommandé au Conseil fédéral:

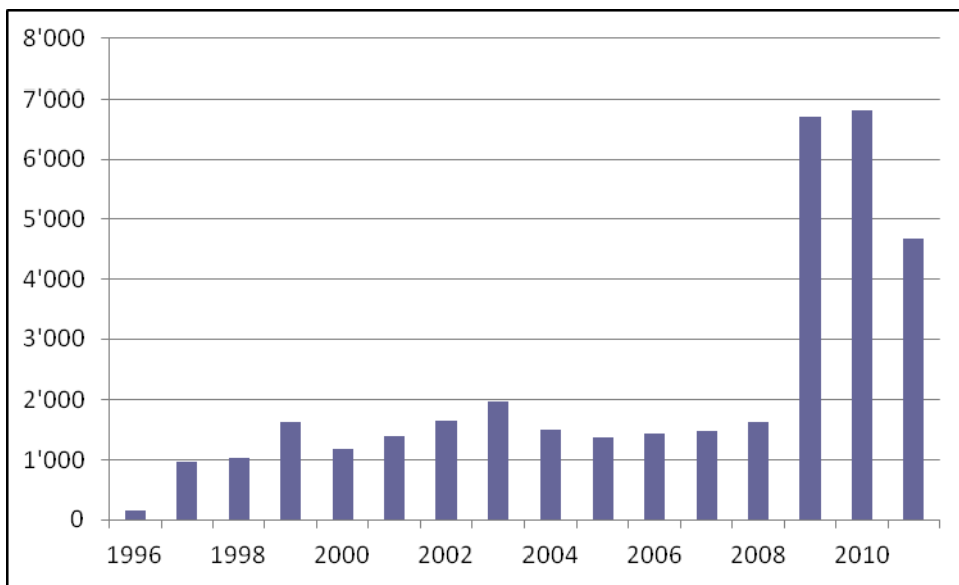
1. de ne prendre pour l'instant aucune mesure supplémentaire en vue d'abaisser encore le nombre des admissions au service civil;
2. de charger le DFE de poursuivre, en collaboration avec le DDPS, l'analyse des effets du régime de la preuve par l'acte et de présenter, au milieu de l'année 2014, un troisième rapport comportant une prise de position quant à la relation du service civil avec la future armée;

## 6 Annexe

### 6.1 Détails concernant l'analyse quantitative (chapitre 2)

#### 6.1.1 Procédure d'admission au service civil

Depuis l'instauration du service civil, il y a 15 ans, jusqu'à fin septembre 2011, 34'539 requérants ont obtenu leur admission. L'évolution du nombre des admissions se présente comme suit:



**Figure 15:** Admissions par année

Le nombre des admissions durant l'année civile 2011 est plus élevé que durant la phase 4 en raison des nombreuses admissions qui ont eu lieu en janvier, avant la révision de l'OSCi.

Suite à la révision de l'OSCi au 1<sup>er</sup> février 2011, la procédure d'admission au service civil est devenue plus complexe et sa durée est passée de quelques jours à cinq semaines au moins (cf. chiffre 2.3.1).

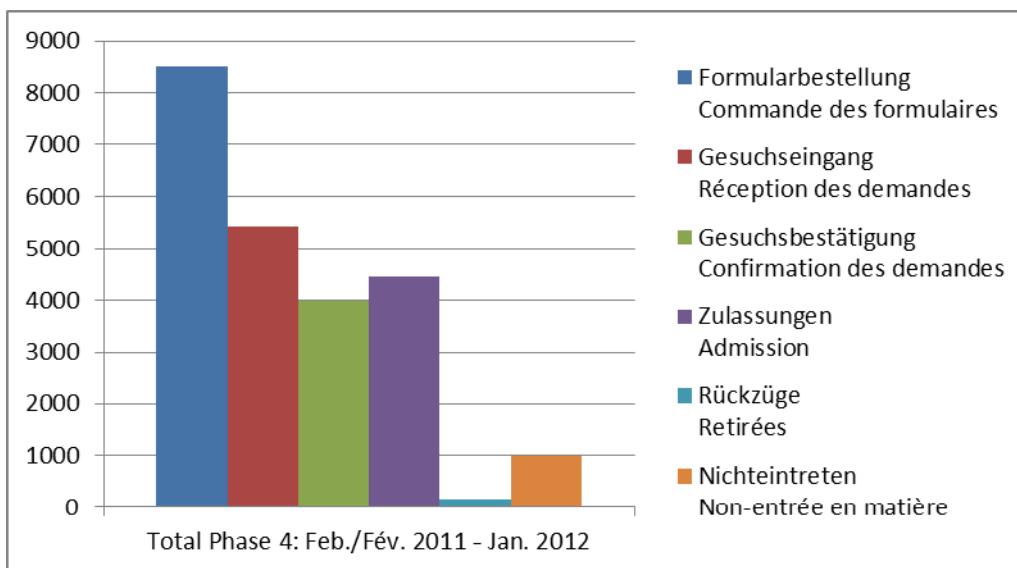


Figure 16: Procédure d'admission, du formulaire à la décision en passant par la demande<sup>38</sup>

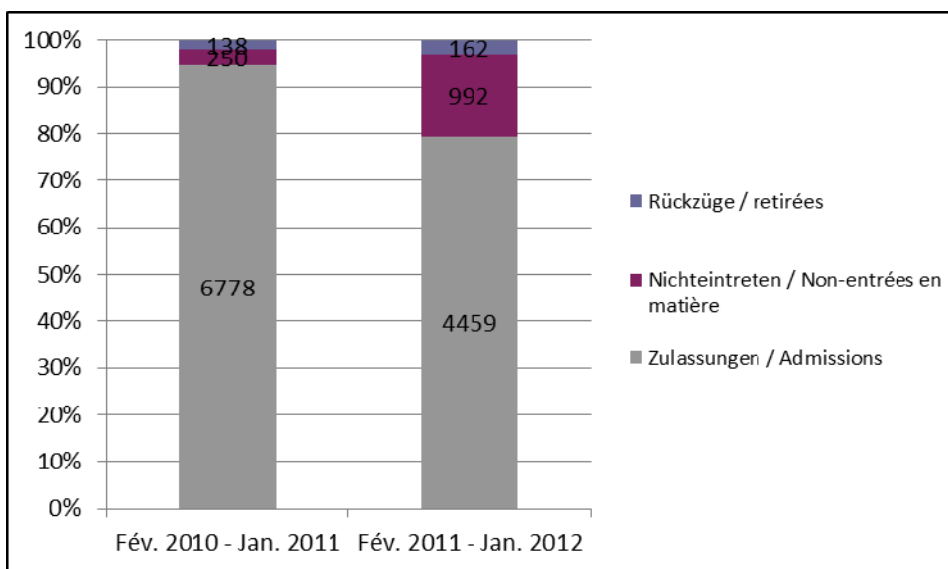


Figure 17: Types de décision au terme de la procédure d'admission

La procédure d'admission a abouti à ce que

- 71% seulement des requérants ayant commandé un formulaire avant fin décembre 2011 ont présenté une demande avant fin janvier 2012;
- la part des demandes rejetées ou retirées ainsi que des décisions d'irrecevabilité a augmenté, passant de 5% à 21%.

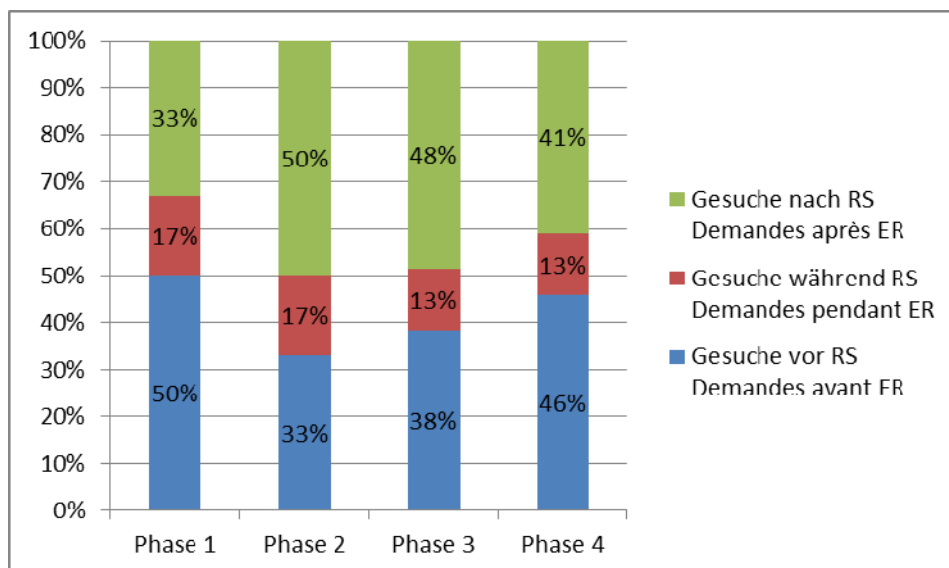
**Conclusion:**

→ La procédure d'admission est devenue plus complexe et a été prolongée: elle dure au moins cinq semaines. La part des demandes aboutissant à l'admission au service civil a diminué, passant de 95% à 79%.

<sup>38</sup> Le nombre des admissions est supérieur à celui des confirmations de demande en raison de la diminution des procédures pendantes et du délai de réflexion de quatre semaines.

### 6.1.2 Moment de la présentation de la demande

Après l'introduction de la preuve par l'acte (phase 2), la part des requérants ayant accompli leur ER a brutalement augmenté. Mais depuis lors, elle a de nouveau diminué.



**Figure 18:** Moment de la présentation de la demande

- Demandes présentées avant l'ER: avant l'introduction de la preuve par l'acte, 50% des demandes étaient présentées avant l'ER. Dans un premier temps, ce pourcentage s'est abaissé à 33%; il est aujourd'hui remonté à 46%.
- Demandes présentées pendant l'ER: avant comme après l'introduction de la preuve par l'acte, 17% des demandes étaient présentées pendant l'ER. Ce pourcentage n'est plus actuellement que de 13%.
- Demandes présentées après l'ER: avant l'introduction de la preuve par l'acte, 33% des demandes étaient présentées après l'ER. Ce pourcentage a d'abord augmenté jusqu'à 50%; il se situe encore à 41% actuellement.

#### Conclusion:

- ➔ La part des requérants qui présentent leur demande avant l'ER a diminué suite à l'introduction de la preuve par l'acte, passant de 50% à 33%; mais elle est remontée depuis lors à 46%, soit pratiquement au niveau qui était le sien avant l'introduction de la preuve par l'acte.
- ➔ La part des requérants qui présentent leur demande durant l'école de recrues a diminué, passant de 17%, dans les phases 1 et 2, à 13%.
- ➔ La part des requérants qui présentent leur demande après l'école de recrues a augmenté, passant de 33% à 50% après l'introduction de la preuve par l'acte, puis elle s'est de nouveau abaissée à 41%.

### 6.1.3 Résultats du recrutement de l'armée

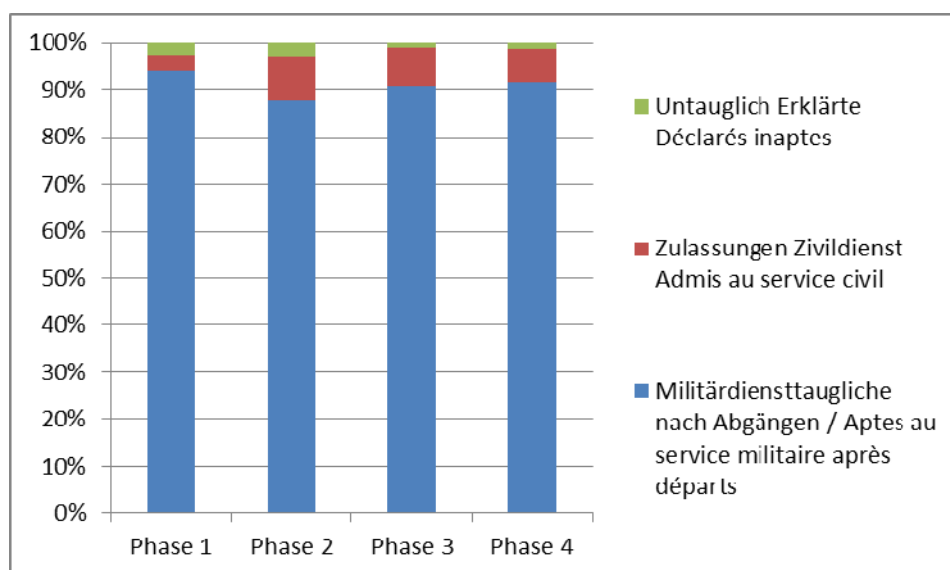
En moyenne, 65% des conscrits sont déclarés aptes au service militaire lors du recrutement.

**Tableau 2:** L'aptitude au service militaire lors du recrutement

Recrutement	Conscrits examinés	dont aptes au service militaire	Pourcentage
2006	37'377	24'133	64,57%
2007	38'182	25'321	66,32%
2008	37'078	23'940	64,57%
2009	38'341	25'277	65,93%
2010	40'535	26'807	66,13%
2011	41'028	26'700	65,08%
<b>TOTAL 2006-2011</b>	<b>232'541</b>	<b>152'178</b>	<b>65,44%</b>

#### 6.1.4 Départs de l'armée après le recrutement et avant le début de l'école de recrues

En 2008 (phase 1 avant l'introduction de la preuve par l'acte), 6% des militaires astreints étaient admis au service civil ou déclarés inaptes au service militaire. Ce pourcentage a doublé dans l'année suivant l'introduction de la preuve par l'acte (phase 2), atteignant 12%. Depuis la révision de l'OSCi au 1<sup>er</sup> février 2011 (phase 4, chiffres provisoires, état en septembre 2011), ce pourcentage s'est abaissé à 8%.

**Figure 19:** Départs de l'armée après le recrutement et avant le début de l'école de recrues

#### Conclusion:

→ Depuis la révision de l'OSCi au 1<sup>er</sup> février 2011, 91,4% des conscrits déclarés aptes au service militaire lors du recrutement commencent l'ER, soit approximativement le même pourcentage qu'avant l'introduction de la preuve par l'acte (94%).

### 6.1.5 Départs de l'école de recrues

2005 à 2008: Avant l'introduction de la preuve par l'acte, en moyenne 16,3% des hommes se présentant au recrutement étaient licenciés, 1,05% de ceux-ci étant admis au service civil.

2009: Dans l'année où a été introduite la preuve par l'acte, 3,7% sont admis au service civil. Le pourcentage des hommes licenciés n'augmente toutefois que jusqu'à 18,8% du nombre des hommes se présentant au recrutement, le nombre des conscrits réformés pour raison médicale étant en diminution.

2010: A 16,6%, le pourcentage des recrues licenciées est pratiquement revenu au même niveau que durant les années précédant l'introduction de la preuve par l'acte. 2% de ces hommes licenciés ont été admis au service civil.

2011: D'après les chiffres provisoires du début de l'ER I et II, 16,8% des hommes entrés en service ont été licenciés. 1,1% de ceux-ci ont été admis au service civil.

Les exemptions pour raison médicale ont augmenté, passant de 12,1% en 2009 à 14,4% en 2011, tandis que les admissions au service civil ont diminué, s'abaissant de 3,7% en 2009 à 1,1% en 2011.

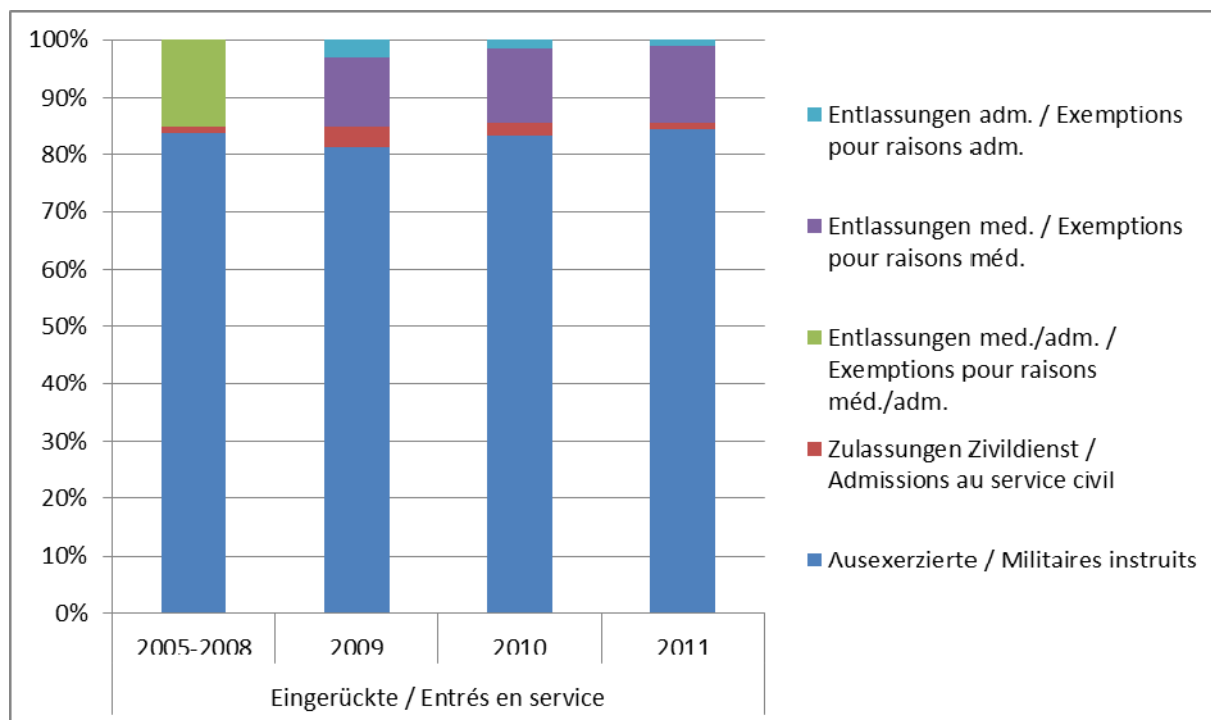


Figure 20: Départs de l'école de recrues (2011: état provisoire)

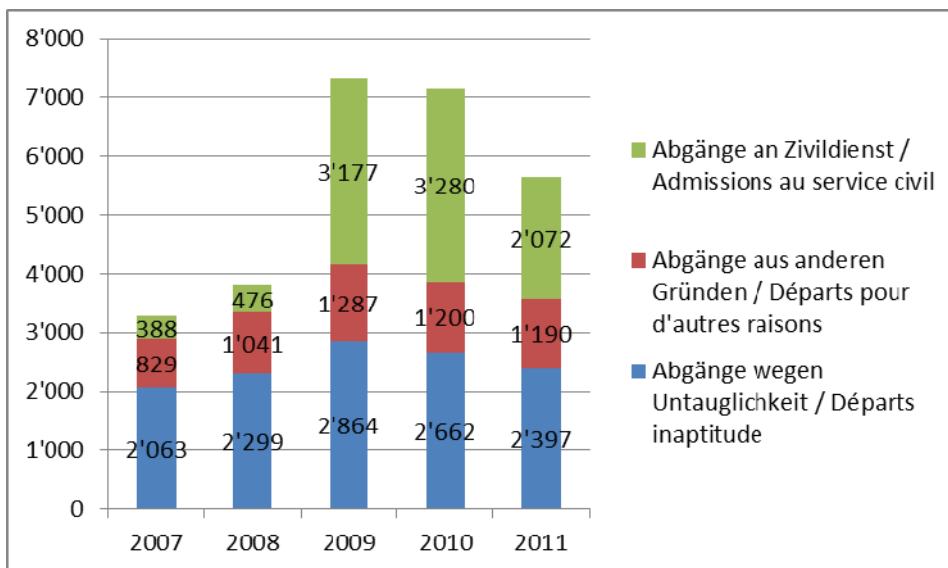
#### Conclusion:

→ Deux ans après l'introduction de la preuve par l'acte, le nombre des départs de l'école de recrues se retrouve au même niveau qu'avant l'introduction de la preuve par l'acte.



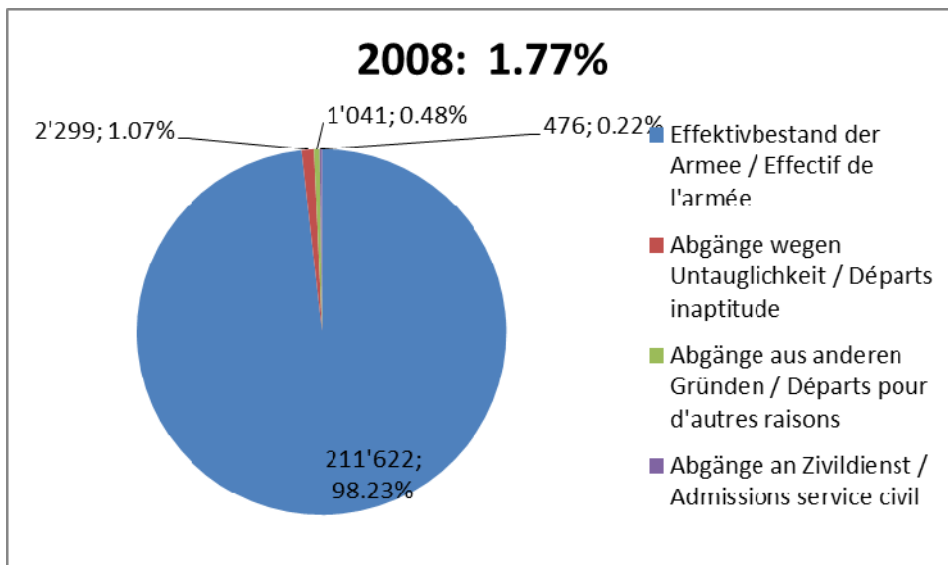
### 6.1.6 Départs de militaires instruits

Les départs pour le service civil ont fortement augmenté après l'introduction de la preuve par l'acte et ont de nouveau diminué depuis 2011.



**Figure 21:** Départs de militaires instruits, en termes absolus

Le pourcentage des départs pour le service civil par rapport à l'effectif de l'armée a augmenté, passant de 0,22% en 2008 à 1,63% en 2010, puis il s'est de nouveau abaissé à 1,07% en 2011, après la révision de l'OSCi. Le pourcentage du total des départs a augmenté, passant de 1,77% en 2008 à 3,55% en 2010, puis il est redescendu à 2,92% en 2011.



**Figure 22:** Départs de militaires instruits en 2008, en termes relatifs

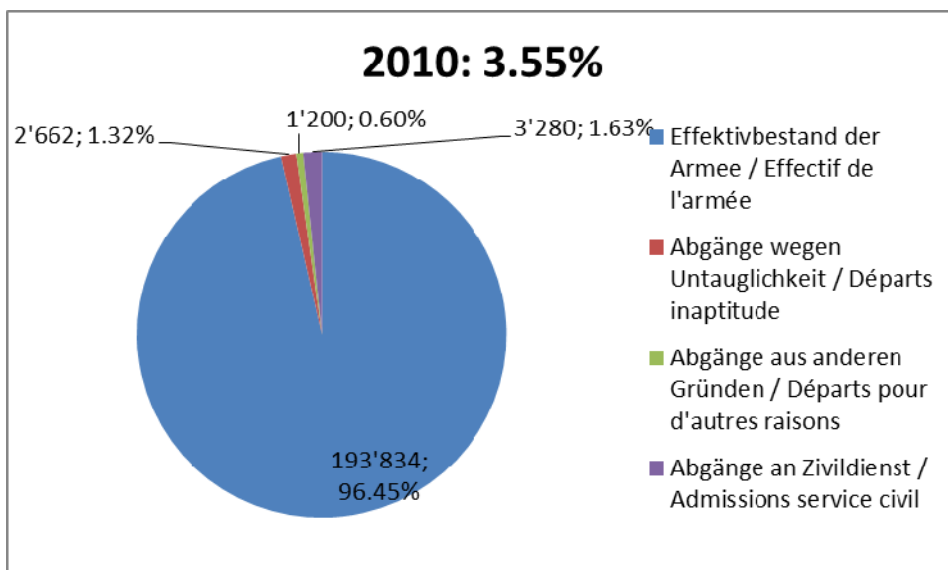


Figure 23: Départs de militaires instruits en 2010, en termes relatifs

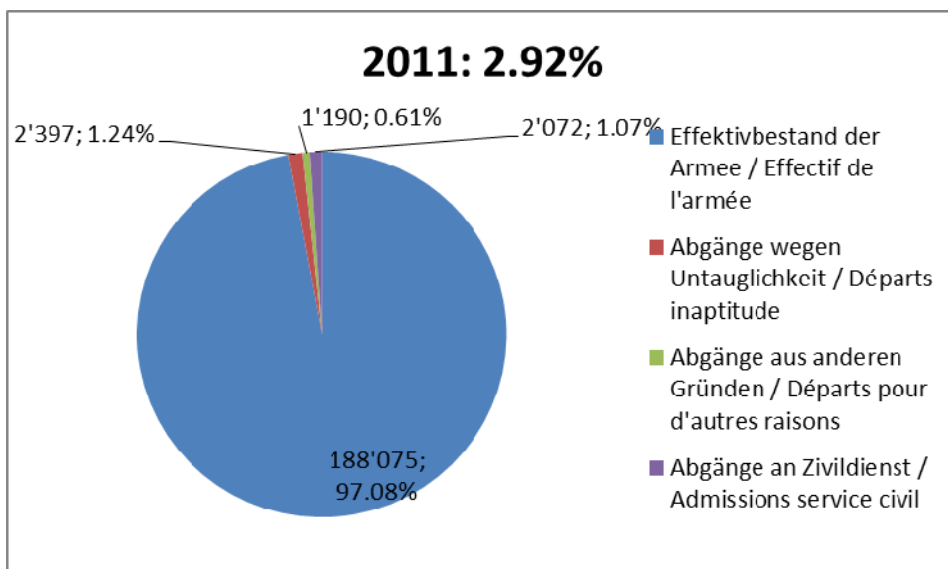


Figure 24: Départs de militaires instruits en 2011, en termes relatifs

**Conclusion:**

→ Le nombre des départs de militaires instruits admis au service civil a fortement augmenté après l'introduction de la preuve par l'acte, mais a de nouveau baissé depuis 2011. Il en est de même en ce qui concerne le total des départs de militaires instruits.

## Glossaire

Abréviation	Signification
APG	Régime des allocations pour perte de gain
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
Civiliste(s)	Personne(s) astreinte(s) au service civil
CPM	Code pénal militaire (RS 321.0)
CPS	Commission(s) de la politique de sécurité (RS 321.0)
DAF	Degré d'autofinancement
EPT	Equivalent plein temps
ER	Ecole de recrues
GZG	Entretien relatif à la demande d'admission au service civil (avec les requérants en ER, au centre de recrutement)
LAAM	Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire; Loi sur l'armée (RS 510.10)
LAPG	Loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile; Loi sur les allocations pour perte de gain (RS 834.1)
LSC	Loi fédérale sur le service civil (RS 824.0)
MZG	Evaluation des motifs de la demande d'admission au service civil (lors du cours d'introduction au service civil, interview écrite des civilistes qui avaient présenté leur demande avant ou après l'ER)
OIT	Organisation internationale du Travail
OOA	Ordonnance sur l'organisation de l'armée (RS 513.11)
OOrgA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée; Organisation de l'armée (RS 513.1)
OSCi	Ordonnance sur le service civil (RS 824.01)