

Message relatif à la modification des bases légales concernant le développement de l'armée

du 3 septembre 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les projets de modification de la loi sur l'armée, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'administration de l'armée et de la loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée, ainsi que le projet d'abrogation de l'organisation de l'armée, en vous proposant de les adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2008 | P | 08.3038 | Services d'instruction de base et de perfectionnement de la troupe. Planification tenant compte des besoins de l'économie et de la formation (N 1.10.08, Wasserfallen) |
| 2010 | M | 09.4081 | Garantir la disponibilité opérationnelle du service de police aérienne également en dehors des heures de travail normales (E 16.3.10, Hess; N 15.9.10) |
| 2010 | M | 09.4332 | Carences de l'armée. Halte aux doléances, place à l'action (E 16.3.10, Gutzwiller; N 15.9.10) |
| 2010 | M | 09.4333 | Carences de l'armée. Halte aux doléances, place à l'action (E 16.3.10, Schwaller; N 15.9.10) |
| 2011 | P | 10.4021 | Accroître l'attrait de la carrière d'officier (N 18.3.11, Landolt) |
| 2012 | M | 11.3082 | Créer au DDPS un poste d'ombudsman de l'armée (E 31.5.11, Niederberger; N 5.12.11; E 29.2.12) |
| 2012 | P | 12.3116 | Mieux concilier l'école de recrues et les études supérieures (E 31.5.12, Berberat) |
| 2012 | P | 10.3570 | Compatibilité entre service militaire et formation (N 7.6.12, Malama) |
| 2012 | P | 12.3210 | Mieux concilier l'école de recrues et les études supérieures (N 15.6.12, Maire Jacques-André) |
| 2012 | M | 11.4135 | Mise hors service de biens d'armement (E 31.5.12, Niederberger; N 6.12.12) |

- 2012 M 12.3323 La formation d'automobiliste militaire doit permettre d'exercer le métier de chauffeur dans le civil (E 31.5.12, Kuprecht; N 6.12.12)
- 2012 P 12.3744 Profil de prestations de l'armée (N 14.12.12, Glanzmann)
- 2012 P 12.3745 Profil de prestations de l'armée (N 14.12.12, Eichenberger)
- 2013 M 12.3983 Mise en œuvre effective de l'arrêté fédéral du 29 septembre 2011 relatif au rapport sur l'armée (N 6.11.2012, Commission de la politique de sécurité CN; N 21.3.13; E 18.9.13; N 5.12.13)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

3 septembre 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'armée doit être bien instruite, complètement équipée de moyens modernes, avoir une assise régionale solide et être mobilisable rapidement. Tels sont les objectifs du développement de l'armée. Il vise également à parvenir à un équilibre durable entre les prestations de l'armée et les ressources à disposition. Par ailleurs, différentes demandes du Parlement doivent être inscrites à l'échelon législatif. La mise en œuvre des mesures proposées est prévue à partir de 2017.

Contexte

Le Conseil fédéral a jeté les bases conceptuelles du développement de l'armée en 2010 dans le rapport sur la politique de sécurité et dans le rapport sur l'armée. Dans son rapport sur la politique de sécurité, il a décidé que l'armée devait être adaptée à l'évolution de la situation en matière de politique de sécurité, aux réalités en termes de personnel, aux directives financières et aux changements dans la société afin de demeurer un instrument efficace, qui bénéficie de l'appui de l'opinion publique. Pour ce faire, des valeurs de référence ont été définies dans le rapport sur l'armée et adoptées dans l'arrêté fédéral du 29 septembre 2011, notamment un effectif réglementaire de 100 000 militaires et un plafond des dépenses fixé à 5 milliards de francs. L'armée actuelle doit être améliorée principalement dans les domaines de la disponibilité, de l'instruction des cadres et de l'équipement. De plus, les Chambres fédérales ont formulé des demandes portant sur différents aspects, qui doivent à présent être mises en œuvre. Le 22 septembre 2013, le peuple et les cantons ont rejeté l'initiative populaire «Oui à l'abrogation du service militaire obligatoire», et la loi sur le fonds Gripen concernant l'acquisition de nouveaux avions de combat a été refusée lors de la votation populaire du 23 mai 2014.

Contenu du projet

Le présent message propose une révision de la loi sur l'armée (LAAM), de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'administration de l'armée (OAdma), de la loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA) ainsi que de l'organisation de l'armée (OOrgA).

Les tâches de l'armée demeurent la défense, l'appui aux autorités civiles et la promotion de la paix. Pour remplir sa mission de défense, l'armée a besoin d'un large éventail d'aptitudes, qui doivent être adaptées en permanence à l'évolution des exigences liées au contexte en matière de politique de sécurité. L'appui aux autorités civiles est une tâche importante de l'armée, aussi bien au quotidien que dans les situations de crise. La capacité pour la promotion de la paix doit quant à elle être renforcée sur les plans qualitatif et quantitatif.

La présentation des prestations de l'armée a été actualisée après que les valeurs de référence en termes de finances et de personnel ont été tirées au clair. Les prestations peuvent être divisées en fonction du domaine d'activité (défense, appui aux autorités civiles, promotion de la paix). En outre, les possibilités de

planification doivent également être prises en compte. Ainsi, il convient d'opérer une distinction entre les prestations à fournir en permanence (p. ex. la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien), les prestations à fournir dans le cadre d'engagements prévisibles (p. ex. la protection de conférences) et les prestations à fournir lors d'événements imprévisibles (p. ex. une catastrophe ou une menace terroriste). Dans ce dernier cas, l'armée doit être en mesure, après dix jours de préparation, d'engager jusqu'à 35 000 militaires en appui aux autorités civiles. La disponibilité de l'armée doit être améliorée de manière générale, notamment par un nouveau système de mobilisation. De plus, des formations de milice ayant une disponibilité élevée doivent être désignées. L'armée ainsi développée sera en mesure d'employer rapidement et en tout temps des aptitudes remarquables.

La nouvelle structure de l'armée vise à faire une distinction aussi claire que possible entre les domaines de l'instruction, de l'engagement et de l'appui. L'instruction doit être gérée comme un tout, et l'engagement des militaires de carrière doit être mieux piloté; pour ce faire, le poste de chef Instruction va être créé. Tous les engagements doivent être dirigés par le commandement des Opérations. Outre le commandement des Opérations et le commandement de l'Instruction, l'Etat-major de l'armée, la Base logistique de l'armée et la Base d'aide au commandement restent sous les ordres du chef de l'Armée. Les régions territoriales doivent être renforcées et transformées en divisions territoriales.

L'effectif réglementaire de l'armée doit être abaissé à 100 000 militaires. Afin de disposer de suffisamment de militaires pour l'instruction et l'engagement, il est nécessaire d'avoir un effectif réel 1,4 fois plus élevé. La limite d'âge fixe pour les grades de la troupe et des sous-officiers disparaîtra: les militaires resteront incorporés pendant neuf ans après avoir effectué l'école de recrues entre 19 et 25 ans. Le nouvel effectif réglementaire permettra de former 106 bataillons ou groupes. Par rapport à aujourd'hui, 72 bataillons et groupes doivent être dissous; il s'agit de 20 formations actives et de la totalité des 52 formations de réserve.

Le modèle d'instruction doit permettre aux cadres de milice d'acquérir davantage d'expérience pratique. Le paiement des galons s'effectuera donc de nouveau au cours d'une école de recrues complète. Deux écoles de recrues se dérouleront chaque année (contre trois jusqu'à présent). En vue d'une meilleure harmonisation entre les services d'instruction de base et les études, un accord a été conclu avec les responsables du paysage éducatif en faveur des cadres militaires inférieurs. Les cours de répétition ne dureront en règle générale plus que treize jours; chaque soldat devra accomplir six cours de répétition, à savoir 225 jours de service au total (contre 260 jusqu'à présent). Le secteur économique tirera ainsi bénéfice d'absences plus courtes des employés, d'un nombre réduit de jours de service et de cadres mieux qualifiés.

A l'avenir, le plafond des dépenses quadriennal doit permettre d'accroître la sécurité de la planification de l'armée ainsi que sa flexibilité financière. Le Conseil fédéral prévoit toujours un plafond des dépenses annuel pour l'armée fixé à 5 milliards de francs dans la mesure où les projets d'acquisition correspondants sont consolidés. Le montant du nouveau plafond des dépenses et des crédits budgétaires dépend fortement de la planification des acquisitions. Celle-ci est

déterminé en fonction des tâches et du profil des prestations de l'armée. En raison de la diminution du volume des acquisitions décidées ces dernières années et de la durée qui doit être prise en compte – plusieurs années – jusqu'à ce que de futures acquisitions aient une incidence financière, le nouveau plafond des dépenses pour les années 2017 à 2020 s'élèvera à 19,5 milliards de francs au maximum.

Disposant d'un effectif revu à la baisse, l'armée pourra être mieux équipée avec le matériel disponible. Il convient de renoncer aux positions de barrage et à l'artillerie de forteresse. Le nombre de places d'armes, d'aérodromes et d'installations de commandement doit être revu à la baisse. D'autres mesures de réduction sont prévues dans la logistique, les places d'exercice, les lieux d'hébergement communaux et les entrepôts de la troupe. Cette transformation prendra beaucoup de temps. Les coûts d'exploitation demeureront à peu près inchangés: les économies réalisées et les coûts supplémentaires s'équilibrent à peu près. Afin que l'armée puisse se développer sur le plan matériel, il est indispensable, dans les meilleurs délais, de mettre hors service le matériel militaire dont elle n'a plus besoin (y c. des systèmes principaux comme les chasseurs de chars et le système radar TAFLIR) et de désaffecter les biens immobiliers devenus superflus.

Dans le projet de LAAM, les tâches de l'armée sont formulées plus en détail. Le risque d'une utilisation abusive des armes doit être réduit par différentes mesures. Un service de médiation est créé. Une base légale formelle est donnée au soutien aux activités civiles ou hors du service. Les engagements en service d'appui simples assurés par un petit nombre de militaires en Suisse et à l'étranger doivent à l'avenir pouvoir être approuvés par le Conseil fédéral. L'utilisation d'armes contre les aéronefs est réglementée. Désormais, le principe de la milice est énoncé et décrit à l'échelon législatif. Les valeurs de référence figurant dans l'arrêté fédéral du 29 septembre 2011 sont reprises, et les tâches de la Sécurité militaire précisées. Toute demande de mise hors service (réforme) de biens d'armement ou d'ouvrages de combat et de commandement devra à l'avenir être adressée aux Chambres fédérales. Différentes modifications sont proposées dans le projet d'OAdma. Les principales nouveautés du projet de LSIA sont la réglementation de l'utilisation de données biométriques au sein de l'armée et l'utilisation du système d'information sur le personnel de l'armée également pour la protection civile. Enfin, le contenu de l'OOrgA sera intégralement repris dans la LAAM, et l'OOrgA elle-même sera abrogée.

Table des matières

Condensé	3
1 Grandes lignes du projet	8
1.1 Le développement de l'armée	8
1.1.1 Introduction	8
1.1.2 Missions de l'armée	8
1.1.3 Menaces, dangers et contributions de l'armée pour les prévenir, s'en défendre et les juguler	11
1.1.4 Prestations et disponibilité	14
1.1.5 Effectif	18
1.1.6 Structure	19
1.1.7 Modèle de service et instruction	22
1.1.8 Finances	25
1.1.9 Equipement	28
1.1.10 Coopération internationale	30
1.1.11 Axes de développement des Forces aériennes	33
1.1.12 Axes de développement des troupes au sol	35
1.1.13 Axes de développement de l'appui	36
1.2 Appréciation de la solution retenue	38
1.2.1 Résultats de la consultation	38
1.2.2 Modifications apportées sur la base des résultats de la consultation	40
1.2.3 Autres adaptations	41
1.3 Concept de stationnement	42
1.3.1 Contexte	42
1.3.2 Principales adaptations prévues concernant le stationnement	43
1.3.3 Résultat de la consultation préliminaire dans les cantons	44
1.4 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	45
1.5 Mise en œuvre	46
1.5.1 Calendrier	46
1.5.2 Mise en œuvre sur le plan juridique	48
1.6 Classement d'interventions parlementaires	49
2 Commentaire des dispositions	51
2.1 Loi sur l'armée	51
2.2 Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'administration de l'armée	83
2.3 Loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée	86
2.4 Organisation de l'armée	99
3 Conséquences	99
3.1 Conséquences pour la Confédération	99
3.1.1 Conséquences financières	99
3.1.2 Conséquences pour le personnel	102
3.1.3 Autres conséquences	104

3.2	Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne	104
3.3	Conséquences économiques	105
3.4	Conséquences sociales	105
3.5	Conséquences environnementales	106
4	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	106
4.1	Relation avec le programme de la législature	106
4.2	Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	106
5	Aspects juridiques	107
5.1	Constitutionnalité et légalité	107
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales	108
5.3	Forme de l'acte à adopter	108
5.4	Frein aux dépenses	108
5.5	Conformité à la loi sur les subventions	108
5.6	Délégation de compétences législatives	109
5.6.1	Loi sur l'armée	109
5.6.2	Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile	110
5.6.3	Loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée	111
5.7	Conformité à la législation sur la protection des données	111
	Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (Loi sur l'armée, LAAM) (Projet)	113
	Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'administration de l'armée (OAdma) (Projet)	143
	Loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA) (Projet)	147
	Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée (Organisation de l'armée, OOrgA) (Projet)	167

Message

1 **Grandes lignes du projet**

1.1 **Le développement de l'armée**

1.1.1 **Introduction**

La sécurité est une valeur majeure à laquelle l'armée contribue grandement. Mais pour que cette dernière puisse assurer cette contribution, elle doit être bien instruite, complètement équipée de moyens modernes, avoir une assise régionale solide et être rapidement opérationnelle. Les armées, quelles qu'elles soient, doivent évoluer constamment pour s'adapter aux changements de menaces, suivre le développement des technologies dans le domaine de l'armement, faire face aux changements sociétaux et économiques, et combler certaines lacunes. A cela s'ajoute – tout particulièrement dans le cadre du développement en cours de l'armée – la nécessité de garantir durablement l'équilibre entre les prestations attendues de l'armée pour la sécurité du pays et les ressources mises à sa disposition.

Des questions parfois fondamentales sont posées sur la place publique: «Quelles sont les tâches de l'armée?» «Sur quelles menaces doit-elle se concentrer?» «Quel doit être son coût?» «Pourquoi ne coopère-t-elle pas plus intensément avec les forces armées d'autres Etats?» Le présent message a également pour but de répondre à ces questions.

1.1.2 **Tâches de l'armée**

Il ressort souvent de certains débats publics que les tâches de l'armée devraient être fixées avant que l'on puisse se prononcer sur sa structure, son développement et son financement. Or, ces tâches sont définies dans l'art. 58, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.)¹, dans l'art. 1 de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)², dans les rapports sur la politique de sécurité 2000³ et 2010⁴, dans le plan directeur de l'armée XXI⁵ et dans le rapport sur l'armée 2010⁶. Ces tâches sont les suivantes:

- la défense;
- l'appui aux autorités civiles;
- la promotion de la paix.

Il n'est donc ni nécessaire ni dans l'intention du Conseil fédéral de remettre en question les tâches de l'armée.

¹ RS 101. «L'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population. Elle apporte son appui aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception. La loi peut prévoir d'autres tâches.»

² RS 510.10

³ FF 1999 6903

⁴ FF 2010 4681

⁵ FF 2002 926

⁶ FF 2010 8109

Une spécialisation de certains éléments de l'armée pour telle ou telle mission s'impose pour que l'instruction soit plus efficace et plus efficiente. Reste néanmoins que l'armée doit pouvoir, *dans son ensemble*, être engagée pour assurer la défense du pays ou apporter son appui aux autorités civiles. De ce point de vue, la promotion de la paix prend une place à part parce qu'elle se fonde sur le principe du volontariat et parce qu'elle engage des centaines de militaires et non des milliers.

Défense

L'armée défend le pays et sa population. Différents développements ont abouti à ce que la distinction entre les menaces internes et externes, les attaques militaires et les attentats perpétrés par des groupuscules non étatiques est aujourd'hui moins nette que ce n'était le cas auparavant. Cela pose diverses questions: «Quel poids l'armée doit-elle accorder à une attaque conventionnelle d'une armée engageant l'artillerie et les blindés, à des attaques menées par des forces spéciales ou des groupes de civils et à des cyberattaques?» «Quand, pourquoi et comment l'armée doit-elle être engagée; quand et pourquoi la police doit-elle intervenir?» «Jusqu'à quand peut-on parler d'activités criminelles; à partir de quand s'agit-il d'une attaque contre laquelle on peut et on doit engager des moyens militaires?»

Même les derniers conflits armés en Europe remettent en question les représentations traditionnelles d'une attaque militaire: lorsque des militaires d'une armée étrangère se retrouvent soudainement au milieu du pays, la défense à la frontière ne suffit plus; et lorsque des groupuscules prêts à recourir à la violence reçoivent une aide extérieure en personnel et en armes, il est difficile de faire la distinction entre des troubles internes et une attaque venant de l'étranger. Les conflits armés internationaux commencent de plus en plus souvent par des violences commises à l'intérieur d'un pays.

Il faut veiller à ne pas militariser la sûreté intérieure; en d'autres termes, l'armée ne doit, en principe, être engagée que subsidiairement dans ce domaine à seule fin d'aider la police. L'armée ne doit toutefois pas non plus se limiter à attendre une attaque à la frontière lorsqu'un conflit violent, attisé de l'étranger, bat déjà son plein dans le pays.

C'est, en premier lieu, l'affaire de la police d'empêcher les violences en Suisse. Si le problème s'étend ou si des événements majeurs nécessitent une protection, l'armée peut appuyer subsidiairement la police. En cas de forte escalade de la violence et d'implication extérieure, les autorités politiques décident jusqu'où le problème concerne la police avant de devenir une affaire relevant de la défense du pays et de sa population. L'armée doit être formée pour affronter chacun de ces cas: elle doit remplir ses mandats de protection dans sa mission de défense et dans le cadre d'un appui aux autorités civiles.

Concernant les conflits armés entre Etats, la neutralité est une condition essentielle de la défense: tant que la Suisse ne fait pas l'objet d'une attaque armée, elle se tient en dehors des conflits armés internationaux et ne soutient aucune des parties en conflit. Toutefois, si elle devait faire l'objet d'une attaque armée, elle déciderait elle-même si elle entend, ou non, s'allier à un autre Etat ou rejoindre une alliance. Dans l'intérêt de la liberté d'action, l'armée doit par conséquent être capable de faire face aux deux situations: lutter seule ou dans une alliance avec d'autres forces armées.

Appui aux autorités civiles

L'armée appuie les autorités civiles dans la maîtrise des situations extraordinaires et lors d'événements d'intérêt public et d'envergure nationale. Cet appui est de nature subsidiaire et s'effectue sur requête et sous la responsabilité des autorités civiles lorsque les moyens de ces dernières en personnel, en matériel ou en temps ne sont pas suffisants – soit, en principe, pour venir à bout de courtes phases ponctuelles de surcharge. L'armée contribue depuis longtemps à la protection des conférences, et il va de soi qu'elle est engagée dans la maîtrise des catastrophes. L'appui prodigué au Corps des gardes-frontière avec des moyens de l'armée est également monnaie courante, de même que l'appui fourni à la police depuis un certain temps dans le cadre de la défense des ambassades étrangères.

L'augmentation de l'interconnexion des réseaux et de la vulnérabilité de la société et de l'économie ne cesse d'accroître l'importance de cette mission. L'armée lui accorde dès lors une attention plus soutenue qu'auparavant, de même qu'aux sinistres majeurs inattendus. Cela se traduit, par exemple, par la possibilité qu'elle aura de mobiliser, dans un délai de 10 jours, jusqu'à 35 000 militaires complètement équipés avec des moyens de conduite, des véhicules et d'autres types de matériel.

Cette mission de l'armée est souvent confrontée au problème suivant: dès lors qu'il s'agit «simplement» d'un appui subsidiaire à une autorité civile, elle ne reçoit pas toujours la reconnaissance et l'estime qui lui sont dues. Des associations proches de l'armée argumentent que celui qui a la mainmise sur le savoir-faire de la défense maîtrise aussi toutes les autres tâches de l'armée. D'où la remise en question de l'importance de l'appui aux autorités civiles en tant que mission à part entière. Ce point de vue méconnaît combien cette mission de l'armée est exigeante. Elle requiert bien plus de sensibilité en termes de proportionnalité des actions et d'aptitude à respecter les besoins des autorités civiles que la défense à proprement parler.

Quant au monde politique, il considère parfois cet appui comme une des fonctions auxiliaires les moins reluisantes de l'armée, limitant ainsi son acceptation. Il doit être fait état que l'appui aux autorités civiles est une mission importante de l'armée, car il permet à la Suisse de fonctionner, même en période de menaces et de tensions. En regard des menaces et des dangers, cette mission est de plus en plus importante.

L'armée appuie aussi les autorités civiles dans le cadre de l'aide humanitaire à l'étranger, soit en s'engageant elle-même (p. ex. suite au tsunami qui a ravagé l'île de Sumatra ou lors des gigantesques incendies de forêt qui ont touché la Grèce), soit en mettant du personnel et du matériel à la disposition du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA).

Promotion de la paix

L'armée contribue à la prévention des conflits et à la maîtrise des crises à l'étranger. Dans ce but, des contingents sont envoyés au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine, et des particuliers sont engagés notamment comme observateurs militaires ou dans le cadre du déminage humanitaire dans divers autres pays et régions. De tels engagements ne sont possibles que sur mandat du Conseil de sécurité de l'ONU ou de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE); certains sont dirigés par l'ONU elle-même, d'autres par l'OTAN ou l'UE. Si plus de 100 militaires sont engagés dans une mission armée ou si cette mission dure plus de trois semaines, l'Assemblée fédérale doit donner son accord. La participation à des actions de combat destinées à imposer la paix est exclue.

La promotion de la paix se distingue des deux autres tâches de l'armée par le fait que les militaires ne peuvent pas être mobilisés pour cela; la participation à des engagements dans ce domaine relève du volontariat. Le Conseil fédéral et le Parlement se sont prononcés en faveur d'un engagement plus poussé dans la promotion militaire de la paix.

1.1.3 Menaces, dangers et contributions de l'armée pour les prévenir, s'en défendre et les juguler

Ces dernières années, on a assisté à des développements en matière de politique de sécurité qui devraient être analysés et classés de manière plus précise. Dans ce domaine, les réalités n'ont certes pas subi un changement fondamental, mais certaines tendances se sont confirmées et renforcées. Il s'agit avant tout de la mise en réseau et de la pénétration numériques, qui présentent de nombreux avantages, mais qui peuvent également être utilisés indûment, comme l'ont montré des cyberattaques contre des installations industrielles ainsi que des opérations de surveillance à large échelle menées par des services de renseignement.

Attaque militaire

Le conflit en Ukraine a montré que le recours à la force militaire, même en Europe, reste un moyen de pression ou une façon de mener la stratégie des faits accomplis. En outre, les groupuscules non étatiques ont de plus en plus souvent accès à des armes qui n'étaient jusque-là utilisées que par des armées. Bien que la probabilité d'une attaque militaire contre la Suisse dans un futur proche reste faible, elle ne doit néanmoins pas être négligée. Les moyens de défense qui, par le passé, étaient nécessaires pour contrer une attaque militaire ne seront plus forcément les mieux adaptés à l'avenir. La souplesse, la mobilité, les forces spéciales et l'aide au commandement (y c. la cyberdéfense) ont gagné en importance, contrairement aux systèmes lourds massivement employés de l'armement terrestre.

Pour prévenir une attaque militaire, l'armée accorde une importance majeure à un bon niveau d'instruction, d'équipement et de disponibilité. Cela permet d'envoyer un signal: la Suisse pourrait, en cas de besoin et sans hésiter, se défendre et veiller à la stabilité sur son propre sol.

En cas d'attaque militaire, l'armée doit protéger des secteurs importants, des infrastructures critiques, des axes routiers et l'espace aérien. Simultanément, elle doit protéger ses systèmes liés aux technologies de l'information et de la communication (TIC) contre les cyberattaques et le plus grand nombre de ses propres moyens contre une attaque aérienne. Les moyens de l'ennemi lui permettant de mener une guerre aérienne doivent être réduits et ses forces terrestres affaiblies ou frappées par une combinaison d'actions offensives et défensives. L'armée doit fixer des priorités au niveau opérationnel, ce qui n'est possible que si ses formations peuvent être rapidement déplacées sous le couvert d'une protection adéquate. Auparavant, les militaires étaient à l'abri dans des ouvrages fixes. Aujourd'hui, les moyens de transport offrent une très bonne protection, rendant ainsi inutiles, jusqu'à un certain point, les ouvrages fixes.

La défense au sol est menée sous la forme d'un combat interarmes par des bataillons de combat mixtes formés, en fonction de l'engagement, de formations de chars, de grenadiers de chars, d'infanterie, de sapeurs de chars et d'artillerie. Les formations

mécanisées sont les mieux à même de mener de telles actions car elles sont les seules à disposer d'une puissance de feu, d'une protection et d'une mobilité suffisantes. La Suisse étant un pays à forte densité, la défense doit aussi être organisée aux abords des villes et des agglomérations. Cela requiert des mesures de protection pour la population, de la précision dans le recours à la force et l'aptitude à mener le combat en zone urbaine.

Terrorisme

Le terrorisme reste une menace pour la sécurité de la Suisse. Il s'agit avant tout du terrorisme djihadiste qui se réclame de l'idéologie de la mouvance Al-Qaïda. Bien que la Suisse ne soit toujours pas une cible déclarée prioritaire, elle peut néanmoins être le théâtre d'attentats terroristes commis par des individus radicalisés. Par ailleurs, certains intérêts étrangers représentés en Suisse – à l'exemple de certaines ambassades ou organisations internationales – sont menacés occasionnellement ou en permanence par des groupuscules terroristes.

L'armée contribue à prévenir les attaques terroristes en aidant la police à protéger les grandes manifestations, les conférences internationales et les ambassades, en assurant la sécurité dans l'espace aérien et en protégeant les ambassades suisses à l'étranger. Les engagements de promotion de la paix, pour leur part, contribuent à stabiliser les régions en conflit et à prévenir l'émergence et l'ancrage du terrorisme dans ces régions. En cas de menace terroriste concrète et persistante contre la Suisse, l'armée surveille et assure la sécurité d'infrastructures critiques comme les aéroports, les gares, les installations de production et de distribution d'énergie, les nœuds et les axes routiers ou les centres de distribution, et renforce le contrôle de l'espace aérien.

Suite à un attentat terroriste, l'armée serait aussi engagée dans des missions de surveillance et de sûreté, ainsi que dans des interventions de secours et de sauvetage. Selon la situation, l'engagement de forces militaires lourdes pourrait également s'avérer nécessaire. Même en pareil cas, l'engagement de l'armée resterait subsidiaire, soumis à une demande des autorités civiles et placé sous leur responsabilité.

Acquisition et usage illicites d'informations, manipulation et altération de systèmes et d'infrastructures TIC

Les cyberattaques sont un thème d'actualité. La menace qu'elles représentent inquiète le public car presque toute l'économie, la société et les autorités (y c. les organisations d'intervention d'urgence) dépendent de la fiabilité des TIC, car les effets de telles attaques sont difficiles à évaluer et car des cyberattaques de grande envergure ont déjà eu lieu. On attend de l'armée qu'elle apporte sa contribution contre ces menaces. Dans ce contexte, il s'agit de tenir compte de trois restrictions.

- En situation normale, l'armée doit tirer profit des connaissances techniques des spécialistes TIC de milice.
- Les bases juridiques limitent strictement ce que l'armée, en situation normale, est habilitée à faire au quotidien dans le domaine des cyberattaques. La prise de mesures défensives est autorisée, à l'exception notamment d'une intrusion dans des réseaux informatiques, voire leur sabotage ou leur destruction.

- Le rôle déterminant (non subsidiaire) que pourrait assumer l'armée en cas de cyberattaques en prenant pour prétexte sa propre protection pourrait susciter le reproche d'une militarisation inutile d'un domaine civil en soi.

La mise sur pied de cybertroupe en vue d'une protection s'étendant à tout le pays et d'une intrusion au cœur de certains réseaux n'entre pas en ligne de compte. La stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) du 27 juin 2012⁷ envisage une approche décentralisée et axée sur la responsabilité individuelle. L'armée joue cependant un rôle important lorsqu'il s'agit de prévenir les cyberattaques, de s'en défendre et de les juguler. Elle doit avant tout protéger durablement ses propres infrastructures et systèmes TIC contre toute cyberattaque. Ensuite, elle peut appuyer les autorités civiles avec ses connaissances techniques, ses capacités et ses moyens protégés d'aide au commandement et leur garantir, même lors de crises, un moyen sûr de communiquer grâce à son réseau de conduite. Enfin, l'armée peut contribuer à maîtriser les dommages consécutifs aux cyberattaques, non seulement avec des moyens sanitaires, du ravitaillement et des forces de sauvetage, mais également en sécurisant des objets.

Même si l'importance des cybermenaces est majeure, elles ne doivent pas occulter les autres menaces. Le fait qu'elles existent et qu'elles ne cessent de croître n'est pas une raison pour négliger les autres menaces existantes.

Catastrophes

Les catastrophes naturelles continueront de frapper la Suisse. En raison des changements climatiques, les fortes précipitations et les tempêtes ainsi que les longues périodes de sécheresse seront de plus en plus fréquentes. La Suisse est l'un des États les plus densifiés d'Europe. Les efforts visant une utilisation plus efficace du paysage ont abouti à une concentration des réseaux et des nœuds routiers (p. ex. contiguïté des réseaux autoroutiers et ferrés, complétés par des lignes électriques et de télécommunication, des tunnels à fonctions multiples). Les conséquences d'une catastrophe sur ces infrastructures s'en trouvent aggravées.

L'aide militaire en cas de catastrophe comprend le conseil aux organes civils de conduite, la mise à disposition de matériel et d'installations et l'engagement de troupes dans la recherche de personnes et leur sauvetage, la lutte contre les incendies (y c. l'extinction d'un feu dans un dépôt de carburant et l'engagement de sapeurs-pompier aériens), la maîtrise et la protection des eaux, ainsi que le dégagement des axes de circulation. En outre, l'armée peut contribuer à l'établissement d'une image de la situation, par exemple en effectuant des reconnaissances aériennes, et évacuer des personnes avec les moyens des Forces aériennes. Le Service sanitaire de l'armée peut aider les organismes de la santé publique dans l'encadrement d'un grand nombre de patients, et la Pharmacie de l'armée peut contribuer à assurer l'approvisionnement d'urgence en médicaments et en dispositifs médicaux d'une population touchée par un événement. L'armée peut intervenir lorsque des substances radioactives, biologiques ou chimiques ont été libérées ou que des armes de ce type ont été engagées. Elle peut rapidement appuyer les autorités civiles dans le cadre de l'exploration, de la détection et de la décontamination, ainsi que par des relevés radiométriques aériens. De plus, l'armée peut, lors de catastrophes, soutenir les autorités civiles en leur assurant la capacité à recourir à des moyens de communication sûrs, redondants et résistants aux crises ainsi qu'en leur fournissant

⁷ FF 2013 517

des moyens logistiques, et contribuer au maintien ou au rétablissement de la sûreté publique.

Difficultés d’approvisionnement

Le bon fonctionnement de l’économie dépend d’un approvisionnement ininterrompu en énergie et en divers biens. La recherche de l’efficience dans l’industrie s’est traduite par une longue chaîne logistique et un entreposage plus court. Ainsi, le taux de vulnérabilité lié aux interruptions dans les livraisons en raison de conflits armés ou de catastrophes a augmenté. L’approvisionnement est également confronté à une autre menace: celle où des individus, des groupuscules criminels ou des Etats peuvent essayer, par des cyberattaques, de s’introduire dans des installations de commande (p. ex. pour la production ou la distribution de courant électrique) et de les saboter.

L’armée peut agir préventivement pour assurer une protection contre les ruptures d’approvisionnement en contribuant à résoudre les conflits pouvant provoquer de tels dérangements dans les pays producteurs ou le long des voies de transport. Si des infrastructures se trouvant en Suisse venaient à être menacées (comme le port de Bâle ou les centres de distribution), les engagements de sûreté pourraient servir à garantir le bon déroulement des affaires ordinaires et à éviter toute perturbation.

Toutefois, en cas de dérangement, l’armée peut aider les autorités civiles à distribuer les biens avec ses moyens logistiques. Avec la Pharmacie de l’armée, elle dispose, de surcroît, de la capacité à produire des médicaments essentiels et à alimenter en urgence la population dans le cadre du Service sanitaire coordonné. Lors de débordements ou de pillages provoqués par une rupture d’approvisionnement, l’armée peut fournir son appui à la police.

Enchaînement de divers dangers et menaces

La possibilité que la survenance d’une menace ou d’un danger puisse entraîner d’autres menaces ou dangers constitue un défi tout particulier pour la sécurité. Ainsi, une catastrophe naturelle pourrait déclencher une série de dérangements dans le processus d’approvisionnement, ce qui, à son tour, pourrait être la cause d’une dégradation rapide de la sûreté publique. Une cyberattaque pourrait provoquer une panne de courant généralisée, ce qui pourrait paralyser la plupart des fonctions économiques et sociales et provoquer d’autres réactions en chaîne fatales touchant l’ensemble de la population. Face à de telles situations, les forces civiles se retrouvent à la limite de leurs capacités. L’armée, qui doit fonctionner même lorsque des pans entiers de l’infrastructure ne sont plus disponibles, peut aussi les aider dans ce type de situation.

1.1.4 Prestations et disponibilité

L’armée doit fournir certaines prestations durablement et d’autres uniquement dans le cadre de missions limitées dans le temps. Ces engagements peuvent être prévisibles, comme la protection d’une conférence prévue de longue date, ou imprévisibles, comme une aide en cas de catastrophe. L’instruction au quotidien constitue une grande part des charges de l’armée, mais elle ne doit pas être considérée ici comme une prestation: les prestations sont des contributions de

l'armée destinées à résoudre un problème de sécurité; l'instruction en est la phase préparatoire.

Chaque fois que cela est possible, les prestations sont fournies par la troupe en service. Une mise sur pied en dehors des cours de répétition peut être nécessaire lorsqu'une manifestation devant être protégée n'est pas connue suffisamment à l'avance, lorsqu'un événement majeur survient à l'improviste et en cas de défense du pays. Une telle mise sur pied n'est possible qu'après décision des autorités politiques. Cela peut prendre des jours – voire une à deux semaines en cas de mise sur pied importante – avant que les troupes entrent en service et soient prêtes pour l'engagement.

Défense

L'armée maintient *durablement* les aptitudes nécessaires à la défense contre une attaque militaire. Ces aptitudes doivent être constamment développées en fonction des besoins de la politique de sécurité. C'est pourquoi chaque formation les entraîne lors des cours de répétition et autres cours de perfectionnement. Les formations mécanisées exercent le combat interarmes jusqu'à l'échelon de la brigade, les Forces aériennes s'occupant de la défense aérienne dans les airs et au sol. L'infanterie entraîne la manière de surveiller, de sécuriser et de protéger les axes routiers, les ouvrages, les zones et les secteurs frontière importants, ainsi que de maintenir des positions et de barrer des lieux de passage. L'armée est en mesure de disposer rapidement de capacités notables de défense. Globalement parlant, l'armée – même de plus petite taille – sera plus performante grâce à une meilleure instruction et à un équipement plus complet et plus moderne.

Appui aux autorités civiles

L'armée surveille *durablement* l'espace aérien avec des capteurs et assure le service de police aérienne. Elle engage à cet effet des militaires de carrière, du personnel professionnel civil, des militaires en service long et des formations de milice. L'armée fournit aussi constamment des prestations de base en faveur des autorités civiles, dont la mise à leur disposition et l'exploitation du réseau de conduite suisse et de centres de calcul protégés, l'appui logistique, les prestations sanitaires du Service sanitaire coordonné, ainsi que l'engagement des Forces aériennes au profit de la police et du Corps des gardes-frontière.

En cas d'événement *prévisible*, l'armée peut engager, après un temps de préparation de deux semaines au maximum, jusqu'à 8000 militaires pendant deux semaines environ pour protéger des conférences ou des ouvrages. Lorsque le service de police aérienne doit être renforcé, 2500 militaires de milice, militaires de carrière et professionnels civils peuvent être engagés à cet effet pendant plusieurs semaines, après une période de préparation de deux semaines. En cas de tensions ou de menaces concrètes, l'armée peut maintenir pendant plusieurs semaines deux ou quatre avions de combat en vol afin de pouvoir effectuer des interventions et protéger quelques ouvrages et secteurs clés grâce à des moyens de défense contre avions.

En cas de menace accrue, concrète, persistante et *imprévisible*, il peut être nécessaire de protéger de nombreux ouvrages simultanément. Les forces civiles seraient alors rapidement aux limites de leurs capacités; l'armée devrait leur venir en aide. Un besoin en forces importantes et rapidement disponibles pourrait aussi se faire sentir en cas de catastrophe naturelle de grande ampleur ou suite à une panne de courant

généralisée. Pour faire face à de tels cas, l'armée doit pouvoir, en l'espace de dix jours, mobiliser 35 000 militaires au plus et les engager pendant des semaines, voire des mois. Sur ces 35 000 militaires, jusqu'à 8000 (formations professionnelles, formations d'intervention et formations en cours de répétition de quelque 2000 militaires plus 6000 convoqués spécialement) doivent pouvoir être engagés dans les quatre jours pour apporter rapidement de l'aide et une protection, et pour permettre la mobilisation d'autres formations de milice. Pour la conduite de l'engagement, l'appui logistique et les prestations spécifiques à l'engagement des Forces aériennes, des forces supplémentaires peuvent être nécessaires. L'effectif de ces forces d'appui dépend de la tâche à accomplir. Lors d'engagements de longue durée, il peut être nécessaire de mobiliser d'autres formations de milice en vue d'assurer les relèves. Le genre et l'ampleur de ces relèves dépend de la situation et des tâches concrètes à effectuer, ainsi que de l'importance des forces qui ont été les premières à être mises sur pied.

Après quelques jours de préparation, 500 militaires au plus peuvent être engagés pendant des semaines à l'étranger pour appuyer l'aide humanitaire.

Les prestations destinées aux engagements imprévisibles peuvent toutes être fournies simultanément. Toutefois, les prestations consacrées aux événements prévisibles et les prestations de base en faveur des autorités civiles doivent, dans un tel cas, être réduites.

Promotion de la paix

Le Conseil fédéral souhaite améliorer l'engagement dans le domaine de la promotion militaire de la paix sur les plans quantitatif et qualitatif. Ainsi, l'armée doit pouvoir engager, sur la base du volontariat, 500 militaires au plus: des contingents armés, des personnes non armées et de petits détachements, ainsi que des spécialistes des opérations humanitaires de déminage, de la réforme du secteur de la sécurité et de la mise en sûreté et de l'élimination des armes de petit calibre et des munitions. Le recrutement et l'instruction de volontaires exigeant plusieurs mois, l'engagement de contingents ne peut s'opérer au pied levé. En revanche, des individus isolés et des petits détachements peuvent être envoyés en l'espace de quelques semaines, parfois même plus rapidement. Le gros des apports peut être fourni par des militaires de milice, en particulier dans le cadre de contingents armés. Aujourd'hui, l'armée est en mesure de recruter et d'instruire des militaires pour le détachement engagé au Kosovo, mais elle pourrait aussi le faire pour d'autres contingents si une telle mission lui était confiée. Les compétences correspondantes ainsi que l'infrastructure d'instruction dans les domaines de la logistique, du transport et de la sécurité sont disponibles.

Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) examine avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) si une formation de quatre à six hélicoptères peut être constituée pour assurer des missions de transport et d'évacuation médicale. L'ensemble constitué par un hélicoptère moyen (comme le Super Puma ou le Cougar) et le personnel nécessaire à son exploitation équivaut habituellement à l'engagement de 50 à 100 personnes. L'option d'une équipe sanitaire a aussi été envisagée. Mais elle n'a pas semblé réaliste au vu du faible potentiel de recrutement que présentent les membres suisses du personnel médical.

Disponibilité

Avec Armée XXI, l'organisation de la mobilisation a été supprimée et la logistique restructurée principalement selon des critères propres à l'économie d'entreprise. Dans le cadre de son développement, l'armée doit à nouveau être en mesure de mettre sur pied, d'équiper et d'engager aussi rapidement que l'exigent les menaces et les dangers une grande partie de ses effectifs.

Le système de disponibilité de l'armée comprend quatre échelons.

- Les militaires de carrière et le personnel professionnel civil, les formations d'intervention constituées de militaires en service long et les formations de milice qui répartissent leur service en détachements tout au long de l'année (p. ex. des détachements du groupe électronique qui renforcent la capacité à durer dans le domaine de la défense contre les cyberattaques) peuvent être engagés en l'espace de *quelques heures*, mais leur capacité à durer est limitée.
- Les formations qui, au moment de l'événement, se trouvent dans des écoles ou des cours peuvent être engagées en l'espace de *quelques heures ou quelques jours*. Les écoles de recrues ne peuvent être engagées que dans une moindre mesure, car les recrues encore en cours d'instruction ne doivent pas être affectées à des tâches de sûreté, au contraire des écoles de cadres qui sont, en principe, aptes à accomplir toute la palette des tâches.
- Désormais, des formations de milice ayant une disponibilité élevée, pouvant être mise sur pied et engagées en l'espace d'*un à quatre jours*, sont désignées. Elles complètent les forces déjà engagées et créent les conditions permettant de mobiliser encore plus de troupes. Leur matériel est préparé en vue d'une distribution future et stocké spécifiquement à cet effet afin qu'elles puissent rapidement s'équiper. Les formations de milice dont la disponibilité est élevée sont engagées plus particulièrement dans des tâches de sûreté, dans l'aide en cas de catastrophe, dans la défense NBC, ainsi que dans les domaines du génie, de la logistique et de la santé. Une partie de ces formations renforce les activités de conduite et apporte un appui logistique.
- En l'espace de *dix jours*, 35 000 militaires au plus peuvent être mobilisés, complètement équipés avec des moyens de conduite, des véhicules et d'autres types de matériel, et engagés. Pour ce faire, un système de mobilisation est réintroduit dans toute l'armée. Les formations convoquées entrent en service sur les places de mobilisation, suivent au besoin une instruction en vue de l'engagement et se rendent ensuite dans leurs secteurs d'engagement.

Avant que des troupes puissent être mobilisées, la Base logistique de l'armée doit préparer le matériel requis par les formations. C'est pourquoi les cinq bataillons logistiques ainsi que le bataillon de circulation et de transport sont désignés comme formations de milice à disponibilité élevée. Dès que ces bataillons logistiques sont disponibles, chacun des cinq centres logistiques de l'armée est prêt à équiper quotidiennement deux bataillons, rendant ainsi possible, sur le plan logistique, la mobilisation de 35 000 militaires au plus en l'espace de dix jours. La Base logistique de l'armée doit, pour cela, de nouveau s'organiser en fonction de l'engagement et reléguer certains principes de l'économie d'entreprise au second plan.

1.1.5 Effectif

Pour que l'armée puisse remplir ses tâches, elle a besoin, en cas d'engagement, de 100 000 soldats, sous-officiers et officiers. Il s'agit là de l'*effectif réglementaire* dès lors que toutes les positions de toutes les formations sont occupées et que l'armée est totalement fonctionnelle. Cet effectif est une réduction de moitié du dernier modèle d'armée; il y a 20 ans, l'effectif était encore de 600 000 militaires.

Que ce soit pour des raisons de santé, professionnelles ou autres, il n'est pas possible que les soldats, sous-officiers et officiers puissent tous se présenter lors de chaque convocation. Chaque formation doit donc se doter en personnel de telle sorte que l'effectif réglementaire puisse être atteint malgré un quota moyen d'absences. On appelle cela l'*effectif réel*; il doit, compte tenu des expériences passées, être de 40 % environ supérieur à l'effectif réglementaire, c'est-à-dire près de 140 000 militaires. Le coût principal de l'équipement de l'armée ne dépend pas de l'effectif réel, mais de l'effectif réglementaire, car c'est lui qui détermine l'ampleur du matériel de corps requis.

Comme c'était le cas jusqu'à présent, les recrues ne sont pas comptées dans l'effectif, car elles ne peuvent pas être engagées dans un grand nombre de missions de l'armée (principalement les engagements de sûreté) tant qu'elles ne sont pas entièrement instruites.

Le principe de base de l'Armée suisse est celui de l'armée de milice. Chaque année, près de 22 000 jeunes hommes et femmes entrent à l'école de recrues; 18 000 environ la terminent avant d'être incorporés au sein d'une formation. Près de 15 000 d'entre eux sont incorporés pendant neuf ans dans une formation où ils accompliront six cours de répétition; environ 3000 (à savoir les militaires en service long) effectuent directement 22 semaines ininterrompues de service avant d'être libérés de l'armée. L'armée ne peut gérer son effectif qu'en fonction du temps pendant lequel les soldats, sous-officiers et officiers resteront incorporés en son sein et seront donc astreints au service militaire. Après leur école de recrues, les militaires doivent rester incorporés pendant neuf ans pour que l'armée puisse compter sur l'effectif qui lui est nécessaire. La possibilité d'effectuer six cours de répétition sur neuf ans est aussi un avantage dans la mesure où elle accorde une certaine souplesse dans les cas de reports de service.

L'effectif de l'armée s'articule toujours autour du nombre maximal de personnes qu'elle pourrait mobiliser. Toutefois, dans le cas d'une armée de milice, seule une petite partie de l'armée se trouve en service à un moment donné. Jusqu'à présent, ce nombre s'élevait, en moyenne quotidienne, à quelque 5000 soldats, sous-officiers et officiers prêts à l'engagement se trouvant en cours de répétition et à quelque 11 000 militaires qui ne peuvent pas être engagés, ou seulement de manière limitée, et accomplissent une école de recrues ou une autre école. Ces chiffres vont être revus à la baisse en raison de la diminution du nombre des jours de services que doit effectuer la troupe.

La réduction à 100 000 de l'effectif réglementaire a pour conséquence la diminution de 178 (formations actives et formations de réserve) à 106 (uniquement des formations actives) le nombre des bataillons, des groupes et des escadres. Pour faciliter le travail des commandants à tous les échelons, les formations seront moins étoffées: les bataillons et les groupes devront, en règle générale, compter

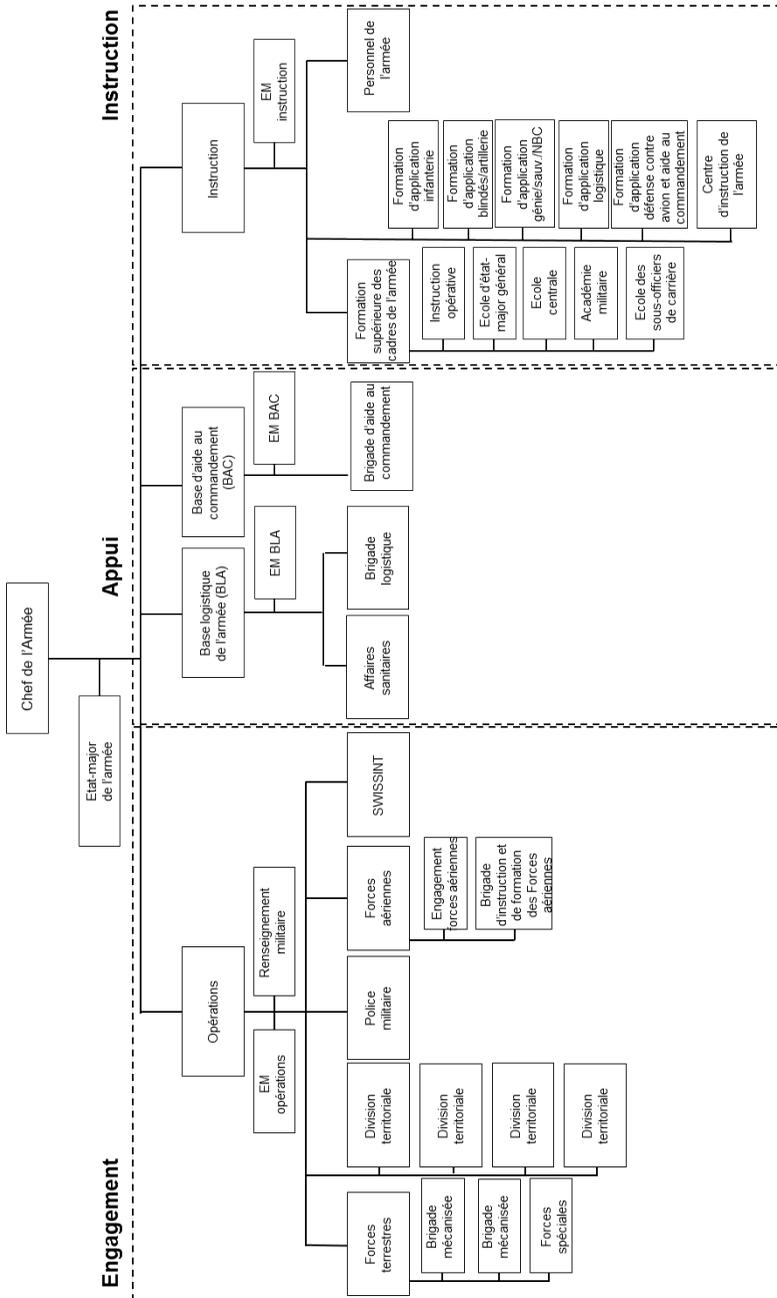
800 militaires, et 150 au maximum pour les unités. Cela facilite aussi l'organisation des services de ces formations.

1.1.6 Structure

Par souci de simplification, la structure de l'armée est divisée en trois domaines: engagement, instruction et appui. Les fonctions nouvellement créées de chef Opérations et de chef Instruction seront directement subordonnées au chef de l'Armée; les commandants des Forces terrestres et des Forces aériennes ne lui seront donc plus directement subordonnés. L'ancrage régional de l'armée en sera renforcé du fait que les régions territoriales recevront plus de moyens et deviendront des *divisions* territoriales. Cette nouvelle approche reflète aussi l'importance des engagements d'appui en faveur des autorités civiles dans lesquels les divisions territoriales prennent le devant de la scène.

A l'échelon de l'armée, l'Etat-major de l'armée est responsable de la gestion des ressources (personnel, finances, immobilier), de la planification militaire globale et du développement à long terme de l'armée. De plus, il dirige les relations internationales au sein de l'armée.

La conduite en situation particulière ou extraordinaire doit, autant que possible, être la même qu'en situation normale. Les contraintes d'une crise ne peuvent être gérées que si le mode de gestion est familier.



Engagement

Le *chef Opérations* dirige, sur mandat du chef de l'Armée, tous les engagements de l'armée. Dans le cas des engagements prévisibles et limités localement ainsi que dans celui des engagements constants de moindre importance, il peut déléguer leur conduite à des échelons subalternes. Concernant l'appui aux autorités civiles, il doit avant tout fixer clairement le mandat en collaboration avec les divisions territoriales, attribuer les forces adéquates et régler la collaboration avec les autorités civiles. Lui sont subordonnés les Forces terrestres, les Forces aériennes, les quatre divisions territoriales, la Police militaire, le Renseignement militaire et le commandement Swissint, lequel est compétent pour traiter les affaires relatives à la promotion de la paix.

Le *commandant des Forces terrestres* est responsable, en situation normale, de la disponibilité de base et de la disponibilité opérationnelle dans son domaine, ainsi que des cours de répétition des formations qui lui sont subordonnées. En cas de défense contre une attaque militaire et, le cas échéant, dans d'autres situations d'exception, il dirige, en tant que commandant de la formation d'engagement au sol, les formations qui lui sont subordonnées et celles qui lui sont attribuées selon les directives du chef Opérations. *Deux brigades mécanisées* et le *commandement des forces spéciales* sont subordonnés au commandant des Forces terrestres. Au total, les Forces terrestres comprennent ainsi trois bataillons d'état-major, quatre bataillons de reconnaissance, deux bataillons de chars, quatre bataillons mécanisés, quatre groupes d'artillerie, deux bataillons de sapeurs de chars, un bataillon de pontonniers, deux bataillons de grenadiers, le détachement de reconnaissance de l'armée, la compagnie d'éclaireurs parachutistes et un détachement spécial de police militaire. Pour des raisons d'organisation, le commandement des forces spéciales est subordonné aux Forces terrestres; ses engagements, en revanche, sont dirigés par le commandement des Opérations.

Le *commandant des Forces aériennes* est responsable de la disponibilité de base et de la disponibilité opérationnelle, des cours de répétition des formations des Forces aériennes ainsi que des engagements que les Forces aériennes doivent constamment effectuer, comme le service de police aérienne. Dans l'espace aérien, la structure de conduite reste identique en toute situation. Les cinq commandements des bases aériennes, avec les escadres de transport et les escadres d'aviation ainsi que les formations logistiques et de soutien, sont subordonnés au *chef Engagement des Forces aériennes*. Les formations d'instruction des Forces aériennes (contrairement aux formations terrestres) ne sont pas subordonnées au chef Instruction, mais sont rassemblées au sein d'une *brigade d'instruction et d'entraînement des Forces aériennes*, à laquelle appartiennent aussi les éléments de la défense sol-air. Leurs moyens sont, au besoin, subordonnés au chef Engagement des Forces aériennes.

Par rapport aux régions territoriales actuelles, les *divisions territoriales* sont renforcées. Elles continuent d'assurer le lien entre l'armée et les cantons. Lors d'engagements d'appui en faveur des autorités civiles, elles planifient et dirigent les engagements dans les domaines de l'aide en cas de catastrophe, de la sûreté et de l'appui; en cas de situation de défense, elles assurent les missions de protection et de sûreté dans les secteurs arrières. En outre, elles sont responsables, quelle que soit la situation, de la planification de l'affectation des infrastructures civiles et militaires (à l'exception des places d'armes) dans leur secteur. Les remplaçants des commandants des divisions territoriales ont le grade de brigadier. Désormais, chaque division territoriale dispose de quatre bataillons d'infanterie, d'un bataillon du génie et d'un

bataillon de sauvetage; de plus, chacune d'elle peut se voir attribuer un bataillon de police militaire pour effectuer ses engagements. En contrepartie, les brigades d'infanterie et d'infanterie de montagne sont dissoutes. Puisque les bataillons d'infanterie sont orientés principalement vers l'accomplissement de tâches de sûreté, leur regroupement au sein de brigades et un commandement à deux échelons (divisions territoriales et brigade) ne seraient pas judicieux, d'autant que cela nécessiterait un plus grand nombre d'états-majors.

Appui

Les tâches de la *Base logistique de l'armée* et de la *Base d'aide au commandement* ne changent pas. La Base logistique de l'armée fournit des prestations dans les domaines du ravitaillement et de l'évacuation, de la maintenance, de la circulation et du transport, de la santé et des infrastructures à travers ses cinq centres logistiques, la brigade logistique, les Affaires sanitaires et la Pharmacie de l'armée. La Base d'aide au commandement est responsable du bon fonctionnement et de la disponibilité permanente, quelles que soient les circonstances, des TIC ainsi que de la transmission des données de l'armée. Elle contribue ainsi durablement à la capacité de commandement de l'armée et des autorités politiques, ainsi qu'à la surveillance constante de l'espace aérien. De plus, elle exécute des tâches importantes dans l'exploration radio au profit des services de renseignement et dans le cadre de la protection contre les cyberattaques.

Instruction

La fonction de chef Instruction va être créée, ce qui devrait renforcer l'ensemble du domaine de l'instruction. La Formation supérieure des cadres de l'armée, cinq formations d'application, le Centre d'instruction de l'armée et le Personnel de l'armée sont subordonnés au chef Instruction. Il dispose ainsi d'une grande partie du personnel et des infrastructures d'instruction, et peut orienter et gérer uniformément l'instruction en vue d'obtenir la disponibilité de base dans toute l'armée. Pour les états-majors et les formations accomplissant un cours de répétition, l'instruction relève de la responsabilité de leurs commandants; le chef Instruction édicte, à cet égard, des directives applicables à toute l'armée. Il soutient aussi l'établissement de la disponibilité opérationnelle avec du personnel et des infrastructures d'instruction.

1.1.7 Modèle de service et instruction

L'armée ne dispose pas de beaucoup de temps pour l'instruction de ses soldats, sous-officiers et officiers. Elle entend utiliser au mieux leurs capacités personnelles et professionnelles et tient compte dans la mesure du possible des obligations liées à la formation et à la profession.

Soldats

Un aspect essentiel ressort directement du principe de l'armée de milice: la majorité des militaires effectuent traditionnellement leur service à l'école de recrues et dans des cours de répétition répartis sur un certain nombre d'années.

Pour la troupe, le *nombre des jours de service* diminuera, passant de 260 à 225. Ces 225 jours de service se rapportent à l'obligation de servir dans le cadre de l'instruction militaire (recrutement, école de recrues, cours de répétition), mais pas

aux convocations imprévues qui peuvent être nécessaires à l'armée dans l'accomplissement de ses tâches. Ainsi, le nombre des jours de service effectués par année, qui est actuellement de 6,2 millions environ, baissera pour se limiter à 5 millions (sans les engagements) ou à 5,3 millions (avec les engagements) environ, ce qui représentera, en termes de finances, une économie importante pour l'armée (mais aussi pour le régime des allocations pour perte de gain).

A l'avenir, le service militaire obligatoire pourra être effectué avec davantage de souplesse. Il sera possible d'entrer à l'*école de recrues* entre le début de sa 19^e année et la fin de sa 25^e année. Sa durée, de 21 semaines actuellement, sera en principe réduite à 18 semaines. Une école de recrues plus courte encore ne permettrait d'obtenir qu'une instruction lacunaire, pénaliserait la sécurité au niveau de la manipulation des armes et affaiblirait la capacité de chaque unité à fonctionner comme un tout. Désormais également, il n'y aura plus que deux écoles de recrues par année au lieu de trois. Il sera donc possible que même des candidats à une fonction de cadre effectuent entièrement une école de recrues et paient ensuite leurs galons tout au long d'une autre école de recrues également. En outre, le système des deux écoles de recrues par an permettra de mieux exploiter l'infrastructure: les écoles de recrues ne se chevaucheront plus.

Après avoir effectué son école de recrues, le soldat reste *incorporé pendant neuf ans dans une formation de l'armée*. Il n'y a donc ni transfert dans la réserve après le dernier cours de répétition ni âge général de libération des obligations militaires. La libération de l'armée dépend du moment où l'école de recrues a été effectuée, mais a lieu au plus tard à la fin de la 34^e année. Au cours des neuf années, six *cours de répétition* de treize jours chacun (jusqu'à présent 19 jours), au cours desquels les samedis sont à nouveau utilisés pour l'instruction et la remise du matériel, doivent être effectués. Au besoin – en particulier lorsque des exercices de grande ampleur sont prévus, comme c'est le cas tous les deux ou trois ans, et dans le cadre d'engagements –, des cours de répétition de trois semaines peuvent aussi être ordonnés.

Il y a trois *raisons* à ces adaptations apportées au modèle de service. Premièrement, elles permettent de mieux instruire les cadres. Deuxièmement, elles concilient mieux le service militaire et les activités civiles du militaire, tenant donc également compte des besoins de son employeur. L'assouplissement du service et la réduction de la durée des cours de répétition visent aussi ce but. Troisièmement, elles ont aussi pour objectif, parmi d'autres mesures, de réduire les charges financières pour assurer durablement l'équilibre financier de l'armée. C'est à cela que sert la diminution des jours de service à accomplir.

Militaires en service long

Jusqu'à 15 % d'une volée annuelle de recrues (soit près de 3000 personnes) peuvent, à titre volontaire, effectuer leur service militaire en un seul bloc. Cette règle sera maintenue; la durée de ce service sera réduite, passant de 300 jours à 280. Après avoir effectué leur école de recrues, les militaires en service long sont incorporés dans des formations dont la disponibilité est élevée ou devant fournir en permanence des prestations. Une fois leurs 280 jours accomplis, ils sont libérés de l'armée.

Le Conseil fédéral a examiné les effets que pourrait avoir l'augmentation de la part des militaires en service long sur les finances et sur l'effectif de l'armée. Il est arrivé à la conclusion que, même si la décision était prise de composer exclusivement

l'armée avec de tels militaires (en contradiction avec la Constitution fédérale), les coûts d'exploitation ne pourraient diminuer que de 15 à 20 %. Le potentiel d'économies est donc relativement faible puisque le nombre des recrues à instruire chaque année resterait le même, induisant dès lors les mêmes coûts au niveau de l'hébergement, de la subsistance et de l'instruction. Même une faible augmentation de la part des militaires en service long (p. ex. à 30 %) ne serait pas productive parce qu'il n'est pas utile d'avoir autant de soldats soumis à un degré de disponibilité élevé, parce que les économies réalisées seraient moindres et parce que, pour chaque millier supplémentaire de ces militaires, l'armée compterait 9000 militaires de moins dans ses effectifs (puisque les militaires en service long, contrairement aux autres, ne restent pas incorporés pendant neuf ans dans l'armée après leur école de recrues). Une armée composée exclusivement de militaires en service long n'afficherait que l'effectif d'une volée annuelle de recrues. De ce fait, le Conseil fédéral renonce à augmenter leur part.

Sous-officiers et officiers

A l'avenir, les sous-officiers et les officiers devront assumer plus tôt et plus intensément des tâches de conduite; la responsabilité de l'instruction devra plus fortement incomber aux éléments de milice que ce n'était le cas jusqu'à présent. L'instruction militaire des cadres s'en trouvera mieux valorisée aux yeux des personnes concernées et de leur employeur.

Le nouveau modèle de service des sous-officiers et des officiers diffère principalement du précédent par deux aspects. Premièrement, *tous* les militaires – c'est-à-dire aussi les futurs sous-officiers et officiers – effectueront à nouveau une école de recrues complète. De la sorte, tous les militaires resteront plus de temps parmi leurs pairs, les sous-officiers et les sous-officiers apprenant de surcroît à mieux connaître les systèmes sur lesquels ils devront instruire la troupe. Deuxièmement, les cadres paieront de nouveau leurs derniers galons pendant toute une école de recrues. De plus, les aspirants officiers et sous-officiers supérieurs effectueront un stage de chef de groupe à l'échelon qu'ils dirigeront par la suite.

En vue de préparer le service et à des fins de formation au commandement, des cours de cadres d'une semaine seront également accomplis avant les cours de répétition. De surcroît, des cours de formation continue d'une semaine au maximum destinés aux cadres (cours techniques-tactiques) vont être organisés tous les deux ans, indépendamment des cours de répétition.

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

Données clés de l’instruction des cadres

Grade	Nombre de jours de service	Nombre de semaines jusqu’ à l’obtention du grade	Age de libération des obligations militaires
Sous-officier	400	41	variable
Sous-officier supérieur	480 à 650	62	36
Chef de section/quartier-maître	650	64	40
Capitaine	selon les besoins	87	42
Officiers supérieurs et spécialistes	selon les besoins	variable	50

Problèmes de coordination entre la formation civile et l’instruction militaire

L’école de recrues d’été commence au début du mois de juillet, juste après les examens de maturité et de fin d’apprentissage, et dure 18 semaines, jusqu’à la fin du mois d’octobre. Toutefois, en application de la réforme de Bologne convenue internationalement, le semestre d’automne commence à la mi-septembre dans toutes les universités et hautes écoles spécialisées de Suisse, d’où un chevauchement de six semaines avec l’école de recrues. Les recrues concernées ne peuvent donc pas poursuivre leurs études dès le semestre d’automne qui suit leur maturité – elles perdent un semestre, voire un an. Une réduction supplémentaire de la durée de l’école de recrues – par exemple à 15 semaines – n’est militairement pas acceptable, tout comme il n’est pas possible d’avancer les examens de maturité et de fin d’apprentissage.

Ce problème touche une seconde fois les futurs sous-officiers et officiers qui vont payer leurs galons lors d’une école de recrues d’été. L’armée et les rectorats des universités et des hautes écoles spécialisées ont conclu une convention prévoyant que les étudiants concernés soient relâchés par l’armée trois semaines avant la fin de leur école de recrues (avec compensation ultérieure des trois semaines manquantes). De plus, ils peuvent prendre cinq jours de congé, à fixer individuellement, pendant les trois premières semaines du semestre, sans rattrapage ultérieur, afin de préparer leurs études. En contrepartie, la présence différée pour cause d’obligations militaires durant les trois premières semaines du semestre n’est pas comptabilisée en tant qu’absence par les universités, les hautes écoles spécialisées et les écoles supérieures. Cela ne résoudra certes pas entièrement le problème (pas pour les recrues, mais pour les candidats à la fonction de cadre qui y seront confrontés une deuxième fois), mais cela l’atténuera.

1.1.8 Finances

Comparaison Armée 61 – armée actuelle

Lors de certains débats publics, la question est parfois posée de savoir pourquoi l’armée a actuellement de la peine à instruire, équiper et armer 200 000 militaires, alors qu’elle pouvait le faire il y a 25 ans, avec une apparente facilité, pour 600 000 hommes en ne disposant pas d’un budget beaucoup plus élevé. Trois raisons principales expliquent ce semblant de paradoxe: l’évolution qu’a subie le budget de

l'armée, l'amélioration de l'équipement et la constance, depuis le milieu des années 1990, du nombre de jours de service effectués chaque année à l'armée.

Le *budget actuel de l'armée*, malgré de légères augmentations ces dernières années et compte tenu du renchérissement, est toujours inférieur d'un tiers environ à celui de 1990. Et même s'il devait être de 5 milliards de francs par an, il resterait inférieur à celui-ci. La part prise par l'armée dans le budget global de la Confédération était alors de 15,7 %, alors qu'elle est maintenant de près de 7 %. Il en va de même en ce qui concerne le produit intérieur brut, où les dépenses de l'armée ont diminué de plus de la moitié.

L'armée actuelle est motorisée et bien mieux *équipée et armée* que celle de 1990 sur le plan qualitatif, d'où un renchérissement au niveau des acquisitions et de l'entretien. Ainsi, un bataillon de fusiliers n'était que peu mobile en 1990; il ne disposait que de quelques camions et d'un petit nombre de véhicules réquisitionnés. Il comptait, parmi ses principaux systèmes d'armes, une douzaine de mitrailleuses, de lance-mines et d'engins filoguidés antichars, et un peu plus de cinquante tubes roquettes pour la défense contre les chars. Les transmissions s'effectuaient avec de petits appareils radio analogiques techniquement très simples. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, puisqu'un bataillon d'infanterie a plus d'une centaine de véhicules, parfois tout-terrain, et cinquante chars de grenadiers à roues et véhicules blindés de transport de troupe. La puissance de tir a aussi augmenté avec l'engagement de nombreux lance-mines, mitrailleuses et tubes de lancement Panzerfaust, et les transmissions s'effectuent désormais avec des systèmes plus performants et plus sûrs. L'armée, dans son ensemble, est plus petite; cependant, sa puissance de frappe, sa mobilité, la protection de ses diverses formations ainsi que ses capacités de reconnaissance et de conduite sont sensiblement plus élevées.

L'effectif réglementaire de l'armée (qui a diminué de 600 000 à 200 000 au cours de la période traitée sous ce point et qui devra se fixer à 100 000 à l'avenir) n'est pas la seule donnée importante au regard des besoins financiers de l'armée. Le nombre de recrues incorporées chaque année dans l'armée est tout aussi important, de même que le nombre de jours de service que ceux-ci doivent accomplir ainsi que le *nombre annuel des jours de service* effectués dans toute l'armée. En 1990, ce nombre était de 12 millions environ; il a ensuite baissé jusqu'en 1995 pour atteindre 7 millions et s'est stabilisé depuis entre 6 et 7 millions. Les dépenses liées à l'instruction des militaires et à l'exploitation de l'armée n'ont pas diminué au cours de ces vingt dernières années, malgré la réduction répétée de l'effectif réglementaire. En ce qui concerne sa taille en cas de mobilisation générale, l'armée est effectivement devenue sensiblement plus petite, mais pas lorsqu'il s'agit du nombre de personnes accomplissant un service ramené à une moyenne quotidienne.

Soldes de crédits

Un autre point souvent critiqué est celui des soldes de crédits: «Comment se fait-il que l'armée n'utilise pas au mieux les crédits lorsque ses moyens financiers sont si faibles et rende, comme c'était le cas ces dernières années, plusieurs centaines de millions de francs à titre de soldes de crédits?»

Il s'agit tout d'abord de tenir compte des *proportions*. Une approximation de $\pm 2,5$ % admise dans les objectifs liés au budget de l'armée autorise déjà un déficit de plus de 100 millions de francs ou un solde de crédits d'un montant similaire. Aucun déficit n'étant autorisé, la planification doit être plus conservatrice, d'où la

tendance à des soldes de crédits plus importants encore. La précision dans la budgétisation doit être améliorée, ce qui ne permet toutefois pas d'éviter totalement les soldes de crédits.

Par le passé, les principales raisons des soldes de crédits tenaient dans l'*incertitude* entourant le développement de l'armée et son aménagement financier. Par conséquent, les programmes d'armement étaient moins volumineux que ce que les crédits budgétaires disponibles en matière de matériel d'armement auraient permis. S'ajoute à cela l'obstacle des difficultés de livraison de l'industrie pour les acquisitions de remplacement rapides. Ce sont aussi les raisons pour lesquelles le DDPS, après le refus de l'acquisition de l'avion de combat Gripen, ne pourra, ces prochaines années, utiliser que marginalement pour d'autres acquisitions les moyens destinés initialement à l'achat de cet avion.

Il convient également de noter que le processus budgétaire ainsi que le traitement des programmes d'armement requièrent beaucoup de temps jusqu'à la décision du parlement, conduisent à des modifications et compliquent ainsi l'acquisition de matériel d'armement moderne. Le remplacement de grands systèmes coûteux se produit de manière cyclique et n'est presque plus planifiable et finançable avec des crédits de matériel d'armement qui sont restés inchangés au cours des ans. Le nouveau plafond des dépenses et les possibilités offertes par le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale augmenteront la sécurité de la planification.

Besoins financiers futurs

En 2013, les Chambres fédérales et le Conseil fédéral ont décidé que l'armée devait disposer d'un plafond des dépenses de 5 milliards de francs dès 2016. Pour le budget, l'acquisition de l'avion de combat Gripen se serait traduit par une charge approchant en moyenne les 300 millions de francs par année entre 2014 et 2024. En principe, ces moyens sont maintenant libres pour d'autres acquisitions; en raison de la longueur et de la complexité des processus d'acquisition, plusieurs années pourraient toutefois encore être nécessaires avant que de nouvelles acquisitions soient décidées et aient une incidence financière. Le nouveau plafond des dépenses pour les années 2017 à 2020, que le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale pour adoption durant le premier trimestre 2016, pourrait donc milliards de francs.

Parmi les grands projets d'*acquisition* figurent, outre de nouveaux avions de combat, un nouveau système pour l'échange de communications et de données entre les formations, un nouveau système de drones pour la reconnaissance et le renouvellement de la défense sol-air. Concernant les troupes terrestres, des lacunes doivent être comblées au niveau de l'appui de feu indirect, de la protection et de la mobilité. Il s'agira aussi d'assurer, au cours de la prochaine décennie également, l'exploitation du système de surveillance de l'espace aérien Florako. Sur le plan de l'*immobilier*, des retards conséquents et durables alliés à un besoin de renouvellement subsisteront, même après une réduction de l'effectif.

La complexité technologique croissante du matériel, la taille de l'armée, les prestations exigées d'elle et la nécessité de donner une instruction solide aux personnes astreintes au service militaire déterminent en grande partie les *charges d'exploitation*. Plusieurs renouvellements, comme l'amélioration du système de disponibilité, la surveillance permanente de l'espace aérien avec possibilité

d'intervention et le développement des capacités dans la promotion militaire de la paix, augmenteront les dépenses d'exploitation.

Même avec 5 milliards de francs par an, des *efforts d'économies* seraient nécessaires sur le long terme pour maintenir les dépenses d'exploitation à un niveau supportable en regard des investissements. Concernant les acquisitions d'armement, des compromis devront inévitablement être trouvés entre les besoins militaires et les considérations financières. L'acquisition de grands systèmes constituera un défi financier. Il est à prévoir que des coupes devront être faites au niveau quantitatif, en particulier dans l'acquisition de systèmes destinés aux formations mécanisées. Parallèlement, des restrictions au niveau qualitatif semblent également indiquées dès lors que seul un niveau technologique moyen est, dans la mesure du possible, visé lors des renouvellements de systèmes. Les ambitions doivent aussi être revues à la baisse dans l'entretien et dans le renouvellement du parc immobilier.

Gestion fondée sur un plafond des dépenses

Le Conseil fédéral renonce à régler dans la loi le plafond des dépenses de l'armée tel qu'il existe actuellement. Il demande plutôt l'ancrage légal d'un nouveau plafond des dépenses pluriannuel, comme le propose la motion Müller Leo «Financement de l'armée» (13.3568) actuellement soumise aux Chambres fédérales. La détermination d'un nouveau plafond des dépenses de quatre ans accroît la sécurité de la planification de l'armée. Ce plafond est repris dans la planification financière du Conseil fédéral, laquelle garantit son caractère obligatoire. Etant donné qu'un arrêté fédéral concernant ce plafond des dépenses ne porte que sur le montant maximal des crédits budgétaires prévu pour quatre ans sans toutefois intervenir dans la répartition des moyens entre chacune des années ou entre les divers crédits, il n'y a aucune différence notable avec le plafond des dépenses actuel du point de vue de la flexibilité. L'avantage du nouveau plafond des dépenses réside dans le fait qu'elle représente un instrument connu dans le domaine des dispositions légales en matière de crédits (art. 20, al. 1, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC)⁸ et qu'elle est adoptée par l'Assemblée fédérale au moyen d'un arrêté fédéral simple (non soumis au référendum).

1.1.9 Equipement

L'*armée actuelle*, dotée d'un effectif réglementaire de 200 000 militaires (y c. la réserve), dispose de suffisamment de matériel pour fournir l'équipement personnel à tous les militaires. Des insuffisances d'équipement existent toutefois, notamment dans le domaine des chars de grenadiers à roues et des véhicules blindés de transport de troupe, pour lesquels l'armée n'est actuellement pas entièrement équipée. Cela conduit à des limitations dans les domaines de l'instruction et de l'équipement.

La *future armée*, dotée d'un effectif réglementaire de 100 000 militaires, sera en principe entièrement équipée. Le matériel actuellement disponible et le matériel supplémentaire prévu jusqu'en 2020 servent de base à cet effet. La réduction du nombre et de la taille des formations ainsi que la réattribution du matériel permettent d'améliorer le niveau d'équipement des formations restantes. Des insuffisances d'équipement temporaires – toutefois dépourvues d'incidence déterminante sur la

⁸ RS 611.0

performance de l'armée – existeront uniquement pour certains véhicules à roues, pour quelques moyens de transmission et pour un petit nombre de systèmes dont il ne manquera que quelques unités.

Les formations prévues en premier lieu pour le soutien aux autorités civiles disposeront de tout le matériel nécessaire aux engagements et à l'instruction de base parallèle. Dans un premier temps, les formations instruites prioritairement pour la défense contre une attaque militaire seront entièrement équipées pour l'engagement conformément aux directives, mais ne disposeront pas de matériel supplémentaire pour l'instruction. Lors de l'acquisition de nouveaux systèmes destinés à ces formations, les quantités seront en principe axées sur les besoins d'une instruction commune jusqu'à l'échelon de la brigade.

En moyenne, environ 15 % de tous les systèmes sont liés à un processus de maintenance; une réserve de roulement doit donc également être mise de côté. Les délais de traitement pour la maintenance sont de cinq à huit semaines. Une réserve de roulement de 15 % des systèmes en moyenne est nécessaire pour pouvoir simultanément effectuer l'instruction et atteindre la disponibilité requise. Si l'on devait renoncer à une telle réserve, les formations ne pourraient pas être mobilisées dans les délais; un retrait du matériel utilisé pour l'instruction exigerait davantage de temps. Il convient de respecter scrupuleusement cette réserve de roulement lors de l'acquisition de matériel destiné aux formations prévues en premier lieu pour l'appui aux autorités civiles. S'agissant des troupes instruites en premier lieu pour la défense contre une attaque militaire, la question est moins urgente, car du matériel surnuméraire est disponible dans de nombreux cas; à moyen terme, il conviendra de déterminer au cas par cas si une réserve de roulement est aussi nécessaire pour de telles troupes.

Mise hors service de matériel d'armement

Selon la planification actuelle, plusieurs systèmes devront être mis hors service dans les prochaines années: les 54 avions de combat F-5 E/F Tiger, 162 obusiers blindés M 109 (valeur combattive améliorée, sans valeur préservée), 96 chars de combat 87 Léopard (configuration A4, sans valeur préservée), les lance-mines de forteresse 12 cm 59/83, les canons de forteresse 15,5 cm 93 Bison, le radar aérien tactique Taflir, ainsi que les chasseurs de chars Piranha. Avec le chasseur de chars 93, l'Armée suisse est la seule armée au monde à utiliser encore un véhicule d'une ancienne génération de la famille des Piranha. Le niveau de protection ne répond plus aux exigences actuelles, et l'urbanisation limite toujours plus les possibilités d'engagement du système d'arme. Pour des raisons militaires, logistiques et économiques, prolonger sa durée d'utilisation serait inapproprié. Dans le cadre du renouvellement de la défense sol-air, il est prévu de mettre hors service des systèmes de la défense contre avions. De plus, les stocks de matériel seront généralement adaptés aux nouveaux besoins et à l'effectif réduit de l'armée.

La mise hors service prévue du F-5 E/F Tiger ainsi que d'une partie des obusiers blindés M 109 et des chars de combat 87 Léopard a particulièrement suscité la critique dans l'opinion publique. Selon les arguments avancés, il serait possible de moderniser les F-5 E/F Tiger pour un coût raisonnable, et les obusiers blindés M 109 ainsi que les chars de combat 87 seraient encore longtemps efficaces militairement et pourraient être entreposés pour un coût relativement faible. Le Conseil fédéral ne partage pas ces avis. Les coûts d'un programme visant à moderniser les F-5 E/F Tiger, qui ont plus de 30 ans, dépassent son utilité, et les flottes d'obusiers blindés

M 109 et de chars de combat 87 doivent être adaptées à la structure et à la taille de la future armée: le nombre de chars de combat 87 et d'obusiers blindés M 109 qui restent utilisés et dont la valeur est préservée est suffisant pour équiper toutes les formations de chars et d'artillerie.

Les systèmes surnuméraires des Forces terrestres sont actuellement désaffectés. Cela exige non seulement des surfaces de stockage, mais aussi des mesures architectoniques telles que l'adaptation de halles à des prescriptions de sécurité ou la mise en place d'installations de déshumidification de l'air. En outre, les systèmes visant à éviter les dégâts dus à une immobilisation prolongée et à maintenir la valeur doivent être entretenus sporadiquement. Les systèmes surnuméraires ne peuvent pas être entreposés de manière illimitée. En effet, plus ils vieillissent, plus leurs coûts de maintenance augmentent et plus l'acquisition de pièces de remplacement devient difficile.

En cas de réactivation, les systèmes devraient non seulement être remis en état, mais aussi modernisés. Face à des moyens modernes, l'utilisation de matériel obsolète offrant un bas niveau de protection et d'efficacité des armes n'a pas de sens d'un point de vue militaire. C'est pourquoi il n'est pas approprié de désaffecter des systèmes qui ne sont plus nécessaires et de les entreposer pour une durée indéterminée.

A l'avenir, le Conseil fédéral soumettra aux Chambres fédérales pour approbation, régulièrement et dans les formes requises (en application de la motion Niederberger 11.4135 «Mise hors service de biens d'armement»), les mises hors service prévues de biens d'armement ainsi que d'ouvrages de combat et de conduite pour lesquels des crédits d'engagement ont été approuvés par le Parlement sur la base d'un programme d'armement ou d'un message sur l'immobilier. La réglementation actuelle, qui prévoit que le DDPS décide de la mise hors service, reste valable jusqu'à l'entrée en vigueur de cette modification. Par biens d'armement, le Conseil fédéral entend notamment le matériel lourd, qui comprend par exemple les chars de combat et de grenadiers, les avions de combat et les systèmes de défense contre avions. Au lieu de soumettre un rapport annuel distinct sur la mise hors service, comme proposé par l'auteur de la motion, les demandes correspondantes seront soumises aux Chambres fédérales dans le cadre de programmes d'armement, de messages sur l'immobilier ou de messages portant spécifiquement sur des mises hors service, et ce dans un souci de rationalisation des procédures. Les mises hors service ne sont en principe effectuées que lorsqu'une décision a été prise quant au remplacement.

1.1.10 Coopération internationale

Récemment, certaines personnes ont appelé l'armée à intensifier sa coopération internationale. Selon elles, cela permettrait d'effectuer des économies d'argent, car le service de police aérienne serait par exemple plus efficace s'il était effectué en collaboration avec un pays voisin.

Pour la Suisse, la coopération militaire internationale est une option si elle est compatible avec la neutralité et qu'elle renforce la performance et l'efficacité de l'armée dans les domaines de l'instruction, de l'équipement ou de l'engagement. La neutralité exige de renoncer à des obligations ou à des contraintes juridiques qui

rendraient la coopération militaire ou le soutien obligatoires en cas de conflits armés internationaux. Cela exclut l'adhésion à une alliance militaire ainsi que des obligations d'assistance bilatérales avec d'autres Etats.

En outre, il est fondamental de reconnaître que la coopération se fonde sur un échange réciproque. Collaborer ne signifie pas que le partenaire travaille pendant que l'on ne fait rien ou que l'on travaille moins que lui: la coopération ne remplace pas les efforts que l'on doit consentir soi-même.

Lors d'un engagement de l'armée, c'est l'existence même qui peut être en jeu. Il n'est donc possible de s'appuyer sur un autre Etat que si le partenaire en question est absolument fiable ou que sa contribution n'est pas décisive. L'Armée suisse doit par conséquent être capable de fonctionner et de remplir ses tâches aussi sans collaboration internationale (à l'exception de l'acquisition d'armement). De préférence, la défense contre une attaque militaire s'effectue de manière autonome (c'est-à-dire avec ses propres moyens). Si les moyens de l'adversaire dépassent ceux de la Suisse en termes de forces, la coopération avec les armées d'autres Etats devrait toutefois aussi être possible en cas d'urgence dans le cadre de la défense. Cela accroît la marge de manœuvre de la Suisse.

Dans le cadre d'un examen minutieux, il convient de prendre en considération de quelle manière l'Armée suisse collabore actuellement avec d'autres armées, comment il est encore possible de renforcer cette collaboration et dans quels domaines, et où se situent les limites de la coopération internationale. Le Conseil fédéral abordera aussi cette thématique dans son rapport faisant suite au postulat 11.3469 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats «Renforcement de la coopération de la Suisse au sein de l'architecture de sécurité européenne».

Coopération actuelle et envisagée

L'Armée suisse collabore avec d'autres armées dans le domaine de l'*instruction*. Depuis de nombreuses années, des officiers suisses accomplissent des stages de formation à l'étranger, et des officiers étrangers participent à des cours de l'Académie militaire. Les Forces aériennes s'entraînent régulièrement avec les armées de l'air d'autres pays et exercent depuis longtemps des vols de nuit et à basse altitude en dehors de la Suisse. Des espaces aériens transfrontaliers sont utilisés en commun avec la France et l'Italie pour l'entraînement de combat aérien et de police aérienne. Les Forces aériennes échangent des pilotes avec plusieurs pays pour l'instruction. Les tirs de missiles se déroulent sur des places de tir étrangères. Les Forces terrestres et les forces spéciales participent également, quoique dans une moindre mesure, à des cours ou à des exercices d'état-major à l'étranger, par exemple dans le cadre du Partenariat pour la paix.

Dans le domaine de l'*acquisition d'armement*, la coopération internationale est tellement habituelle qu'elle passe quasiment inaperçue. Il n'y a pas de fabricants suisses d'avions de combat, d'hélicoptères, de pièces d'artillerie et de chars de combat. C'est pourquoi une grande partie de l'armement doit être achetée à l'étranger, et cela nécessite une collaboration – souvent non seulement avec le fabricant, mais aussi avec l'armée du pays de production et, parfois, avec des pays tiers qui acquièrent et introduisent le matériel en question au même moment.

La coopération internationale peut aussi s'étendre à l'*engagement de l'armée*. L'exemple le plus évident à cet égard est la promotion militaire de la paix, dans

laquelle la Suisse n'est active qu'en collaboration avec les armées d'autres pays. Il en va de même des engagements d'appui à une aide humanitaire. Même lorsque l'armée est engagée pour soutenir les autorités civiles en Suisse, des contacts et une coopération avec des forces étrangères sont souvent mis en place: lorsque des contrôles communs de l'espace aérien sont effectués dans les régions frontalières ou que des policiers étrangers renforcent les forces de police suisses, comme par exemple lors du championnat d'Europe de football en 2008. Pour les Forces aériennes, il y a également la coopération réglée contractuellement qui vise à sauvegarder la souveraineté sur l'espace aérien contre des menaces non militaires; s'agissant de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, elle permet en outre de poursuivre des objets volants par-delà la frontière.

L'échange international de données radar concernant des mouvements de vol contribue à améliorer les temps et les possibilités de réaction. Jusqu'à présent, la Suisse a obtenu ces données sur la situation aérienne par la voie bilatérale. Mais les Etats d'Europe occidentale échangent toujours plus ces données au travers d'une plateforme de l'OTAN: l'*Air Situation Data Exchange System* (système d'échange de données sur la situation aérienne). Cette plateforme est aussi ouverte aux Etats qui ne sont pas membres de l'OTAN, mais qui prennent part au Partenariat pour la paix. La possibilité de participer à cette plateforme est examinée afin que les Forces aériennes suisses continuent d'obtenir les données en question.

Limites de la coopération militaire internationale

On affirme régulièrement que le *service de police aérienne* serait plus efficace s'il était accompli en collaboration avec les armées de l'air des Etats voisins. On pense généralement à une mise en commun des ressources pour cette mission, parfois aussi à une externalisation du service de police aérienne de la Suisse à un grand pays voisin. Le potentiel d'économies d'une telle coopération est toutefois très limité, et les réserves considérables sur le plan de la politique de neutralité. Pour être un partenaire intéressant, la Suisse devrait apporter une contribution essentielle à la collaboration: la coopération ne remplace pas les efforts que l'on doit consentir soi-même. De son côté, le partenaire devrait fournir des moyens substantiels, mais sans dominer le partenariat. Même la géographie n'est pas sans conséquences: le regroupement des espaces aériens suisse et autrichien ne serait guère utile, car il ne serait pas possible de couvrir efficacement, à partir d'une base ou au moyen d'une patrouille, une zone qui a 800 km de long, mais dont la largeur est souvent inférieure à 200 km. Un autre aspect revêt également une importance décisive: les Forces aériennes doivent non seulement assumer les tâches d'un service de police aérienne, mais aussi être en mesure de protéger et de défendre l'espace aérien en cas de conflit armé. Cette mission est bien plus difficile, et elle requiert aussi davantage de moyens. Ce n'est pas le service de police aérienne qui fixe la taille et le coût des Forces aériennes. La Suisse n'aurait pas besoin de moins de pilotes ou d'avions de combat si elle coopérait avec un autre Etat pour le service de police aérienne. En outre, si les Forces aériennes se reposaient sur un partenaire déjà en situation normale, on pourrait douter de leur aptitude à fournir seules les prestations requises dans une situation extraordinaire et, partant, plus délicate.

Un autre domaine où le potentiel de coopération internationale de la Suisse est largement inférieur à ce que l'on croit souvent concerne la *défense contre les missiles balistiques* de longue portée, aussi connue sous le nom de *défense antimissiles*. En Europe, seule l'OTAN poursuit un tel projet, et il n'est pas ouvert à

la Suisse. Même s'il l'était, une participation de la Suisse serait incompatible avec la neutralité: la Suisse serait alors associée à un système prévu pour un conflit armé. Interrompre la participation au système de défense en cas de conflit ne mènerait à rien: on affaiblirait le niveau de protection offert par le système de défense antimissiles juste au moment où il serait le plus urgemment nécessaire – tant pour la Suisse que pour ses partenaires. La participation au développement et à l'exploitation d'un système de défense contre les missiles balistiques ne serait possible qu'à condition d'abandonner la neutralité.

L'OTAN et l'UE ont donné de nouvelles impulsions dans le domaine de la coopération militaire internationale. En dernier lieu, les initiatives Défense intelligente et Mutualisation et partage visent à une division du travail: chaque partenaire doit cesser d'effectuer l'ensemble du travail et se spécialiser dans certaines compétences qu'il fournit également aux autres partenaires, s'appuyant en contrepartie sur ces derniers pour les compétences qu'il ne possède pas. Ces concepts ne présentent qu'un intérêt limité pour la Suisse. Puisqu'elle est neutre, son armée doit prévaloir en cas de situation extraordinaire sans la collaboration d'autres armées. C'est pourquoi elle ne peut s'appuyer sur des partenaires étrangers que si l'interruption du partenariat engendre uniquement des conséquences minimales ou peut être compensée par ses propres moyens. A l'inverse, l'initiative Mutualisation et partage a aussi pour corollaire que la propre prestation promise doit effectivement être fournie en cas d'engagement, et ce même si cela va à l'encontre des intérêts de la Suisse. Le partage du travail est possible en premier lieu dans le domaine de l'instruction et, en second lieu, dans celui de l'acquisition d'armement.

1.1.11 Axes de développement des Forces aériennes⁹

Les Forces aériennes surveillent l'espace aérien, appliquent les réglementations liées à son utilisation avec la police aérienne et le défendent en cas d'attaque. Elles effectuent également des transports aériens et contribuent à la recherche et au sauvetage de personnes. En outre, elles acquièrent des renseignements au profit de l'armée et d'autorités civiles telles que la police, le Corps des gardes-frontière, des états-majors de conduite cantonaux et les sapeurs-pompiers en exécutant des reconnaissances aériennes.

Les Forces aériennes devront continuer à assumer l'ensemble de ces tâches. Pour certaines d'entre elles, les capacités devront être modernisées ou élargies, et deux compétences interrompues temporairement depuis respectivement 10 et 20 ans devront être reconstituées: la reconnaissance et l'appui des troupes au sol au moyen d'avions de combat. Des lacunes existent dans ces domaines depuis la mise hors service des Hunter en 1995 et des Mirage III RS en 2004. Elles devront être comblées dans le cadre de la prochaine acquisition d'un avion de combat. Cependant, seule la compétence de base doit être reconstituée afin de maintenir et de développer le savoir-faire.

⁹ Voir le rapport du Conseil fédéral du ... donnant suite au postulat Galladé 12.4310 pour une présentation détaillée du concept relatif à la sûreté et à l'utilisation militaire de l'espace aérien suisse (FF 2014 ...).

Drones

Les Forces aériennes emploient toujours plus de drones (objets volants sans pilote), et ces derniers sont dotés d'un nombre toujours croissant de capacités. Le temps n'est toutefois pas encore venu d'envisager la substitution d'avions de combat par des drones. Jusqu'à présent et pour les années à venir, la Suisse utilise des drones exclusivement pour la reconnaissance. Les drones actuels, qui ont 20 ans environ, doivent être remplacés dans le cadre du programme d'armement. L'acquisition de drones de combat permettant d'engager des armes à distance n'est pas à l'ordre du jour. Cependant, il est nécessaire de suivre attentivement l'évolution technique des drones ainsi que leur utilisation militaire.

Mise en place d'un niveau de disponibilité élevé 24 heures sur 24 grâce aux avions de combat

Dans le cadre de la police aérienne, il peut s'avérer nécessaire d'engager des avions de combat afin d'identifier des objets volants qui sont inconnus, se comportent étrangement ou éveillent des soupçons, et pour les refouler ou les forcer à atterrir. Dans la plupart des pays européens, des avions de combat peuvent être engagés à cet effet 24 heures sur 24 et décoller dans les 15 minutes suivant une alerte. Aujourd'hui comme par le passé, de tels engagements ne sont possibles en Suisse que durant les heures de bureau. Les travaux visant à mettre en place un niveau de disponibilité élevé pour des engagements 24 heures sur 24 ont débuté. La disponibilité doit être accrue par étapes et couvrir l'ensemble des 24 heures quotidiennes d'ici 2020 au plus tard. La durée de la mise en œuvre est longue, car des pilotes, des contrôleurs aériens militaires, des techniciens et d'autres membres du personnel au sol doivent être recrutés ou formés; pour cette tâche, la disponibilité d'avions de combat ne constitue pas le facteur limitant.

Renouvellement de la flotte des avions de combat

En *situation normale*, les Forces aériennes doivent assumer seules les tâches de police aérienne. En cas de *tensions ou de menaces concrètes*, elles doivent protéger efficacement l'espace aérien suisse sur une plus longue durée. Pour ce faire, il peut s'avérer nécessaire de maintenir durablement deux ou quatre avions de combat en vol afin de pouvoir effectuer une intervention en l'espace de quelques minutes. Avec une flotte de 32 avions de combat, cela n'est possible que pour une durée de deux à trois semaines. En cas d'*attaque militaire*, les Forces aériennes doivent pouvoir défendre l'espace aérien au moins durant un certain temps.

En ce moment, les Forces aériennes disposent de 86 avions de combat: 32 F/A-18 C/D, qui ont été acquis dans la deuxième moitié des années 1990, et 54 F-5 Tiger, qui ont été achetés vers 1980 et ont donc plus de 30 ans.

Les *F-5 Tiger* ne disposent pas d'un radar performant, sont limités dans l'utilisation de missiles et ne peuvent être engagés que de jour et par bonne visibilité. Ils ne satisfont plus aux exigences. Il serait techniquement possible d'augmenter la valeur combative des F-5 et de prolonger leur durée d'engagement, mais cela n'en vaudrait pas la peine. Plusieurs variantes ont été étudiées. Une modernisation limitée au service de police aérienne coûterait quelque 900 millions de francs, tandis qu'une modernisation plus globale visant le service de police aérienne et la défense aérienne s'élèverait à 1,2 milliard de francs environ. Des investissements de cet ordre seraient plus rentables pour prolonger la durée d'engagement d'un avion performant tel que le F/A-18. C'est pourquoi les F-5 Tiger doivent être mis hors service en 2016. Par la

suite, la Patrouille Suisse volera probablement sur des F/A-18, mais avec nettement moins d'avions et des représentations fortement limitées, jusqu'à ce qu'un avion soit mis en service en remplacement du F 5-Tiger.

Lors du scrutin référendaire du 18 mai 2014, l'acquisition de 22 Gripen en remplacement partiel des 54 F-5 Tiger a été refusée. Des lacunes subsistent donc dans les capacités des Forces aériennes, et elles devront être comblées: 32 avions de combat (la flotte de F/A-18) ne suffisent pas. Dans quelques années, une évaluation concernant un *nouvel avion de combat* devra à nouveau être introduite avec pour objectif de demander, dans le cadre du programme d'armement 2022, l'acquisition d'une première tranche de 22 avions, dont la livraison commencera en 2025. Une deuxième tranche visant à remplacer les F/A-18 devrait suivre cinq ans plus tard. Du point de vue économique, la location d'avions de combat ne constitue pas une solution intéressante à long terme.

Les 32 *F/A-18 C/D* devront être mis hors service à partir de 2025 si aucune mesure n'est prise. Un programme de prolongation du temps d'engagement est en cours d'évaluation; la faisabilité économique dépend aussi de l'intérêt d'autres Etats qui exploitent des *F/A-18 C/D* à prolonger leur durée de vie.

Renouvellement de la défense sol-air

Actuellement, les Forces aériennes disposent de trois systèmes de défense contre avions, qui sont généralement engagés de manière combinée: canons de défense contre avions 35 mm, Rapier et Stinger. Tous ces systèmes arriveront au terme de leur durée d'utilisation dans les prochaines années. En conséquence, la défense sol-air doit être entièrement renouvelée afin de pouvoir contrer des menaces aériennes modernes sur des distances courtes à moyennes.

1.1.12 Axes de développement des troupes au sol

Les troupes au sol comprennent les Forces terrestres, les quatre divisions territoriales et la Police militaire. Elles sont engagées pour des missions très variées et doivent être en mesure de combattre, d'assurer une protection et de fournir de l'aide. A l'avenir, il faudra veiller encore davantage à constituer des troupes au sol sur mesure pour chaque engagement de l'armée.

Les formations des divisions territoriales (bataillons du génie et du sauvetage et quatre bataillons d'infanterie par division territoriale) sont destinées en premier lieu à l'appui aux autorités civiles, mais elles sont également nécessaires à la défense. Les bataillons d'infanterie servent à surveiller des secteurs, à garder des ouvrages et à intervenir en cas de besoin. Les formations de la Police militaire sont, elles aussi, engagées en premier lieu pour soutenir les autorités civiles.

Les formations des Forces terrestres (bataillons mécanisés, bataillons de chars, de sapeurs de chars, de pontonniers, d'exploration et de grenadiers, groupes d'artillerie) se concentrent sur les capacités nécessaires à la défense contre une attaque militaire, en particulier le combat interarmes jusqu'à l'échelon de la brigade.

Développement de l'équipement et de l'armement

Les chars et les chars de grenadiers restent nécessaires. En effet, ils offrent une protection suffisante pour la défense contre une attaque militaire, disposent d'une

grande puissance de feu et peuvent aussi se déplacer à l'écart des routes. Leur appui de feu indirect au sol demeure indispensable pour la défense contre une attaque militaire. Il s'agit du moyen le plus mobile permettant de soutenir des troupes sur différentes distances de manière rapide, précise et efficace. Dans ce cadre, ce n'est plus un engagement contre des buts de surface qui figure au premier plan, mais la capacité à combattre des buts ponctuels avec des munitions de précision. Cela permet de réduire les dommages collatéraux au minimum.

Ces dernières années, les troupes au sol ont principalement été renforcées dans les domaines de la conduite, de la protection et de la mobilité. Plus de 400 véhicules blindés de transport de troupe ont été introduits. Ainsi, les formations sont mieux équipées, et la capacité de l'infanterie à se déplacer en étant protégée a été renforcée. Les ponts d'appui récemment introduits ainsi que le système de pose de ponts prévu pour l'acquisition permettent de maintenir la capacité à franchir des obstacles. L'introduction de différents composants du système de conduite et d'information (FIS) des Forces terrestres a permis de moderniser la capacité de conduite des troupes au sol.

Depuis la mise hors service des lance-mines de char, il y a une lacune dans le domaine de l'appui de feu indirect sur de *courtes* distances. L'acquisition d'un nouveau système de lance-mines dans les prochaines années permettra de la combler. Des insuffisances existent toutefois également dans le domaine de l'appui de feu indirect sur des distances *moyennes*. Dans le cadre d'un projet lié au futur de l'artillerie, l'armée élabore actuellement des variantes visant à développer à plus long terme la capacité en matière d'appui de feu indirect. L'acquisition prévue d'un système portatif polyvalent devant remplacer le Panzerfaust – qui n'est plus produit et pour lequel il n'est plus possible d'acquérir des munitions d'engagement – servira également à combler une lacune.

Des améliorations sont aussi prévues dans le domaine de l'exploration. Dès 2020, les troupes au sol pourront acquérir des renseignements au moyen de différents types de capteurs interconnectés. Un mini-drone portatif complètera les drones de reconnaissance plus grands pour l'échelon de la compagnie ou de la section.

Il faudra continuer d'améliorer la mobilité et la protection dans les années à venir. Dans la deuxième moitié des années 2020, quelque 3000 véhicules Duro atteindront le terme de leur durée d'utilisation. On évalue actuellement si la valeur de la flotte existante doit être préservée ou si une nouvelle acquisition complète est opportune. En outre, il est prévu d'acquérir de nouveaux chars de grenadiers à roues.

Ces investissements ne peuvent être réalisés que s'il est possible d'empêcher la hausse des coûts d'exploitation. Pour cela, il faut que le matériel qui n'est plus nécessaire soit mis hors service rapidement et de manière conséquente. Si des systèmes vieillissants ne sont pas mis hors service, la hausse des coûts d'exploitation réduit la marge de manœuvre, en particulier dans le cadre du développement de capacités nécessaires à la défense contre une attaque militaire.

1.1.13 Axes de développement de l'appui

Dans de nombreux domaines, une armée de milice est plus avantageuse que d'autres modèles d'armée; ce n'est toutefois pas le cas de la *logistique*. Avec le nouveau modèle d'instruction et de service, du matériel de la troupe est aussi renvoyé chaque

semaine aux centres logistiques de l'armée et préparé pour la prochaine remise. Le raccourcissement des écoles de recrues et des cours de répétition n'y changera rien.

La *Base logistique de l'armée* fournit actuellement les prestations que l'on attend d'elle. Avec le nouveau système de disponibilité, elle devra toutefois accomplir davantage en moins de temps, en particulier lorsque 35 000 militaires doivent être convoqués et se trouver entièrement équipés et prêts à l'engagement en l'espace de dix jours. Pour ce faire, une partie du matériel et des véhicules devra être entreposée séparément et de manière décentralisée et maintenue à un niveau de disponibilité élevé. Par conséquent, les principes de l'économie d'entreprise ne s'appliqueront plus que dans la mesure où ils n'affectent pas les exigences relatives à l'engagement et à l'instruction. La disponibilité exigée ne peut être atteinte que si l'armée est entièrement équipée et qu'une réserve de roulement logistique de 15 % est mise de côté.

Le système logistique sera renforcé et transformé de manière à pouvoir remplir les prescriptions en matière de disponibilité et de sécurité. Les prestations continueront d'être planifiées et pilotées de manière centralisée, mais elles seront fournies régionalement de façon décentralisée dans les cinq centres logistiques de l'armée. Un bataillon logistique sera affecté à chaque centre logistique de l'armée afin de maîtriser la charge de travail. Pour satisfaire durablement au niveau accru des exigences adressées à la logistique, il convient de continuer à renouveler et à moderniser l'infrastructure logistique. L'assistance informatique et la sécurité des données doivent aussi être améliorées.

L'externalisation des tâches logistiques atteint ses limites. Pour les missions militaires clés, l'armée doit fournir elle-même les prestations logistiques. Dans d'autres domaines, la sous-traitance est possible, mais uniquement si elle permet de fournir les prestations de manière durable et plus économique dans les délais fixés. Dans le domaine clé de la fourniture de prestations logistiques, les prestations sont à nouveau fournies de plus en plus souvent par l'armée elle-même.

La *Base d'aide au commandement* est responsable du fonctionnement sûr et de la disponibilité permanente des systèmes TIC ainsi que de la transmission des données au sein de l'armée, et ce en toutes circonstances. Elle fournit également des prestations dans les domaines de la guerre électronique et de la défense contre les cyberattaques ainsi que des services visant à assurer la capacité de conduite permanente de la Confédération et des cantons. En matière de TIC, la Base d'aide au commandement opère une distinction entre prestations clés et prestations de base. Les prestations clés sont décisives pour l'accomplissement de la mission de l'armée; elles servent par exemple à la mobilisation de l'armée ou à la surveillance de l'espace aérien. Elles sont fournies en toutes circonstances par le propre personnel (de carrière et de milice), et l'armée doit impérativement disposer de sa propre infrastructure afin de pouvoir les fournir en dépendant le moins possible d'infrastructures civiles.

Une partie des systèmes actuels de télécommunication, d'aide au commandement et d'informatique de l'armée est insuffisamment protégée. Un nouveau réseau de transmission résistant aux crises et hautement disponible, le Réseau national de conduite, doit permettre de transmettre de manière sûre des informations protégées au travers de liaisons par fibre optique et par ondes dirigées indépendamment des fournisseurs de services de télécommunication publics. La réalisation de ce réseau a démarré en 2005, et il devrait être pleinement opérationnel en 2020. Il pourra être

utilisé par l'armée et, en fonction des besoins, par des autorités et des partenaires au sein de la Confédération et des cantons.

Outre la modernisation du réseau de conduite, le développement comprend aussi la construction de plusieurs centres de calcul protégés et de nœuds de communication sécurisés. Trois centres de calcul sont prévus au niveau national: deux seront intégralement protégés, et le troisième partiellement protégé. La mise en place d'un premier centre de calcul intégralement protégé a été soumise aux Chambres fédérales dans le cadre du message sur l'immobilier 2013 et devrait être achevée au début de l'année 2019. La suite de la mise en place durera probablement jusque vers la deuxième moitié des années 2020.

Des télécommunications autonomes et sécurisées sont nécessaires pour assurer les transmissions vocales ainsi que le transfert de données aux éléments mobiles de l'armée. Un nouveau réseau doit être mis en place à cette fin; il jouira d'une capacité minimale au début des années 2020 et sera pleinement opérationnel à la fin des années 2020.

La protection contre les cyberattaques revêt une importance toujours croissante. Un groupe électronique nouvellement créé doit y contribuer. La Base d'aide au commandement doit pouvoir identifier les anomalies et les attaques touchant les réseaux appartenant à l'armée et réagir de façon appropriée. Le développement de la cyberdéfense exigera aussi des modifications de la loi sur l'armée. Celles-ci ne font toutefois pas partie des bases légales destinées au développement de l'armée présentées ici, mais doivent être soumises dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques. Des discussions concernant la suite de la procédure s'agissant de la révision de la loi sont actuellement en cours au sein du DDPS.

1.2 Appréciation de la solution retenue

1.2.1 Résultats de la consultation

Le 26 juin 2013, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de mener une procédure de consultation sur le développement de l'armée et les modifications des bases légales nécessaires auprès des cantons, des partis politiques, des associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne, des organisations faitières de l'économie et des autres milieux intéressés. La procédure de consultation s'est déroulée du 26 juin au 17 octobre 2013.

Ont soumis des observations:

- 26 cantons;
- sept partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale;
- une association faitière des communes, des villes et des régions de montagne d'envergure nationale;
- quatre associations faitières de l'économie d'envergure nationale;
- quinze associations suisses pour la politique de sécurité et la politique militaire;
- 23 organisations n'ayant pas reçu d'invitation individuelle;

- 100 particuliers (dont 93 ont soumis un avis de même contenu, élaboré par le groupe Giardino).

Au total, 176 avis ont été formulés. Parmi eux, on distingue les déclarations principales ci-dessous, dûment pondérées en fonction des différents participants à la consultation.¹⁰

- Le développement de l’armée est salué par la plupart des organisations qui ont pris part à la consultation. Quelques demandes de modifications ont toutefois été soumises. Les organisations consultées qui rejettent le projet montrent dans quel sens il faudrait, selon elles, corriger le tir. Les particuliers qui ont pris part à la consultation se prononcent clairement contre le projet.
- L’orientation des tâches de l’armée vers les engagements à titre d’appui est accueillie favorablement par certains, tandis que d’autres émettent des critiques à cet égard. Certains des participants à la consultation demandent une pleine capacité de défense. Trois participants à la consultation demandent un renforcement des engagements en faveur de la promotion militaire de la paix, tandis qu’un participant ne veut plus d’engagements de ce type.
- La suppression des prestations d’appui dans le profil des prestations est perçue comme étant en contradiction avec l’orientation proposée pour le développement de l’armée. Une police aérienne disponible 24 heures sur 24 est demandée à plusieurs reprises. On recense en outre de nombreuses demandes individuelles.
- Plusieurs estiment que le système de disponibilité est en partie peu compréhensible, et des voix critiques le jugent en partie insuffisant (insuffisance de la prestation à brève échéance).
- En ce qui concerne les structures, le renforcement des régions territoriales (qui deviendront des divisions territoriales) est salué par la plupart. Des critiques isolées font état de structures de commandement surdimensionnées. Quelques participants à la consultation demandent que le commandement des forces spéciales soit directement subordonné au chef Opérations. En outre, quelques-uns demandent que le commandant de l’Ecole des sous-officiers de carrière de l’armée soit maintenu au rang d’un brigadier.
- La réintroduction du paiement des galons pendant l’instruction est saluée par de nombreux participants. Le cours de répétition de deux semaines est controversé. Le modèle d’école de recrues à deux départs ne fait l’objet que de critiques isolées, mais plusieurs demandent que les périodes d’instruction soient mieux coordonnées avec les examens de maturité et le début du semestre dans les hautes écoles.
- Pour quelques participants à la consultation, l’effectif réglementaire de 100 000 militaires représente le minimum, tandis que de rares participants le jugent trop élevé. Le nombre maximum de jours de service fixé à 5 millions par an est jugé irréaliste par certains, tandis que d’autres dénoncent une

¹⁰ Rapport sur les résultats sous www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2013 > DDPS

approche erronée. Il est demandé à plusieurs reprises que les diverses limites d'âge soient mieux harmonisées avec celles de la protection civile.

- Les cantons espèrent être impliqués suffisamment tôt dans le concept de stationnement ainsi que dans l'élaboration des ordonnances. Ils ajoutent que le rapport doit être complété avec les tâches des cantons. Quelques participants demandent que l'armée soit entièrement équipée.
- La majorité des personnes et organisations consultées demande un plafond des dépenses de 5 milliards de francs; pour certains, il s'agit là clairement d'un minimum.
- En accord avec les critiques formulées plus haut, des demandes de modification des bases juridiques ont été soumises. De plus, d'autres demandes portant sur des points de détail ont été présentées. Quelques-uns des participants à la consultation demandent qu'on renonce à abroger l'OOrgA, tandis qu'ils sont peu nombreux à saluer son abrogation; la grande majorité ne se prononce pas spécifiquement sur le sujet.

1.2.2 Modifications apportées sur la base des résultats de la consultation

Au vu des résultats de la consultation, les modifications ci-dessous ont été apportées.

- L'armée doit à l'avenir présenter un effectif réglementaire de 100 000 militaires astreints (art. 95 LAAM).
- Les menaces et les dangers pour la Suisse sont exposés dans le présent message (ch. 1.1.3).
- Le profil des prestations (ch. 1.1.4) a été remanié en profondeur et adapté aux nouvelles directives. Au lieu de 20 000 militaires en trois semaines, jusqu'à 35 000 militaires pourront être engagés dans un délai de dix jours en cas d'événement imprévisible. Dans le cas des formations de milice à disponibilité élevée et pouvant être engagées rapidement, les moyens déployés ont également été revus à la hausse et le temps de réaction amélioré.
- Le service de police aérienne avec la possibilité d'intervention à toute heure du jour et de la nuit est expressément établi (ch. 1.1.4, 1.1.10 et 1.1.11).
- L'harmonisation de l'instruction militaire de base avec le paysage des hautes écoles a été optimisée dans la mesure du possible (ch. 1.1.7). Dorénavant, les cantons doivent également faire un effort dans ce sens (art. 144, al. 3, LAAM).
- Le concept de stationnement est une composante à part entière du développement de l'armée et est examiné en étroite collaboration avec les cantons (ch. 1.3).
- Les activités hors du service des associations militaires gagnent en importance (art. 62, al. 1, LAAM).
- Les conditions à remplir pour utiliser des armes contre des aéronefs ont été remaniées (art. 92a LAAM).

- Les principes fondamentaux régissant l’organisation de l’armée ont été limités à l’essentiel (art. 93 LAAM).
- Les répercussions pour les cantons sont présentées explicitement (ch. 3.2).
- La constitutionnalité du projet est exposée (ch. 5.1).

1.2.3 **Autres adaptations**

Indépendamment des résultats de la consultation, les adaptations ci-dessous se sont par ailleurs révélées nécessaires entre-temps:

- création d’une base légale pour la réalisation non seulement d’examens et de vaccinations des militaires à titre volontaire (art. 35, al. 2 et 3, LAAM), mais aussi d’examens médicaux de routine obligatoires pour les cadres supérieurs de l’armée et du DDPS (art. 35a LAAM);
- création d’une base légale pour la dispense de frais en cas d’appui à des autorités ou à des tiers lors d’activités civiles ou hors du service (art. 52 LAAM);
- extension de la compétence du Conseil fédéral pour la mise sur pied de petits détachements en vue du service d’appui (art. 70, al. 3, LAAM);
- création d’une base légale pour l’aide spontanée armée de la Police militaire en faveur de forces de police civiles (art. 100, al. 1, let. e, LAAM et art. 2, al. 2, de la loi du 20 mars 2008 sur l’usage de la contrainte¹¹);
- réglementation du devoir de diligence des anciens militaires à l’égard de leur équipement personnel qui n’a pas encore été restitué (art. 112, al. 3, LAAM);
- réorganisation de la justice militaire dans le cadre du développement de l’armée et de la diminution du nombre d’officiers possédant une formation juridique.
- description plus précise de la promotion du sport par le service militaire (art. 16, al. 2, let. c, de la loi du 17 juin 2011 sur l’encouragement du sport¹²);
- modifications de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)¹³ ainsi que de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (LSC)¹⁴ à des fins d’adaptation au développement de l’armée;
- adaptation de la loi du 25 juin 1982 sur l’assurance-chômage¹⁵ à la durée des cours de répétition;
- diverses actualisations de dispositions de l’OAdma devenues obsolètes¹⁶;

¹¹ RS 364

¹² RS 415.0

¹³ RS 520.1

¹⁴ RS 824.0

¹⁵ RS 837.0

¹⁶ RS 510.30

- extension du Système d'information sur le personnel de l'armée à la tenue des contrôles dans la protection civile (art. 12 à 17 de la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur les systèmes d'information de l'armée; LSIA¹⁷);
- intégration dans la LSIA de deux nouveaux systèmes d'information, qui auraient à l'origine dû être introduits avec la loi fédérale concernant l'amélioration de l'échange d'informations entre les autorités au sujet des armes¹⁸, mais qui ont été supprimés du projet en tant qu'élément étranger (art. 179a à 179f et 179g à 179i LSIA).

1.3 Concept de stationnement

1.3.1 Contexte

Le concept de stationnement est un concept partiel qui s'inscrit dans la planification générale du développement de l'armée. Il indique les sites dont l'armée aura encore besoin à l'avenir et à quelles fins ils doivent être utilisés. Il identifie en outre les sites auxquels il faudra renoncer dans le cadre du développement de l'armée, sans se prononcer sur leur utilisation future.

Des coupes importantes dans l'immobilier et la renonciation à des sites qui en résulte sont nécessaires pour deux raisons. D'une part, le développement de l'armée doit contribuer, dans le domaine de l'immobilier également, à trouver un équilibre durable entre les ressources et les prestations. La réduction du parc immobilier doit permettre une diminution sensible des coûts d'exploitation et la libération de moyens financiers qui permettront de procéder aux investissements requis d'urgence dans l'armement et dans le reste du parc immobilier. Même avec un plafond des dépenses quadriennal fixé à 19,5 milliards de francs au maximum, des efforts soutenus et durables d'économies seront nécessaires pour maintenir les dépenses d'exploitation dans le cadre financier défini et pour atteindre un taux d'investissement raisonnable. D'autre part, la suppression de nombreuses infrastructures, principalement dans le domaine des infrastructures d'engagement et logistiques, est également opportune dans une perspective militaire et de politique de sécurité. La majeure partie de ces biens immobiliers date encore de l'époque de la Guerre froide. L'infrastructure de combat (positions de barrage, artillerie de forteresse, installations de commandement) en particulier, mais aussi une grande partie des infrastructures logistiques souterraines, sont conçues en premier lieu pour répondre à la menace de l'époque, à savoir une confrontation avec un adversaire conventionnel. Etant donné l'évolution de la situation en matière de menace, l'importance de ces infrastructures a nettement diminué sur le plan militaire et de la politique de sécurité. La majeure partie de l'infrastructure logistique souterraine protégée ne répond plus aux critères d'un entreposage et d'une gestion modernes du matériel et ne peut plus être exploitée par l'armée. L'infrastructure d'instruction, en revanche, ne peut pas être réduite dans la même ampleur car, avec le développement de l'armée, il faudra encore former quelque 20 000 recrues chaque année.

¹⁷ RS 510.91

¹⁸ FF 2014 289

1.3.2 Principales adaptations prévues concernant le stationnement

Dans le cadre du présent développement de l'armée, le parc immobilier de l'armée doit être réduit d'environ un tiers. En l'occurrence, il s'agit de renoncer à de nombreux sites. Au cours d'une première phase, cette renonciation implique des mesures qui génèrent des dépenses (p. ex. investissements de remplacement, mais aussi évacuation d'entrepôts et opérations de démantèlement). Concrètement, il s'agit d'entreprendre les restructurations ci-dessous dans les infrastructures d'engagement, d'instruction et de logistique.

- En ce qui concerne l'infrastructure d'engagement, le nombre d'aérodromes doit être revu à la baisse, en adéquation avec la diminution des besoins découlant de la réduction du nombre d'avions. De plus, il convient de renoncer à l'ensemble de l'infrastructure de combat (positions de barrage et artillerie de forteresse). Le nombre d'ouvrages de commandement est sensiblement réduit. Ces constructions sont en grande partie classifiées et ne figurent donc pas dans le volet public du concept de stationnement. La demande de fermeture de ces constructions sera soumise au Parlement dans un message séparé, en application de la motion 11.4135 « Mise hors service de biens d'armement » et de l'art. 109a, al. 4, et 130c, du projet de loi sur l'armée.
- Concernant l'infrastructure d'instruction, cinq places d'armes doivent être supprimées. Trois autres places d'armes doivent être regroupées en une seule pour pouvoir tirer un meilleur parti des synergies lors de leur exploitation. S'y ajoute une diminution des places d'instruction et des places d'exercice et de tir par la suppression d'environ 130 d'entre elles.
- En matière d'infrastructure logistique, il s'agit essentiellement de procéder à des coupes importantes dans l'infrastructure logistique souterraine (magasins de munitions et de matériel, ouvrages combinés), de diminuer le nombre des hôpitaux militaires à un seul ainsi que de réduire et de regrouper les dépôts sur site. S'y ajoute une diminution du nombre de stations-service de la Confédération.

De plus, il est prévu de renoncer à quelque 60 hébergements communaux et anciens ouvrages des troupes de protection aérienne (STPA), à environ dix cantonnements de montagne et à près de quinze camps de troupe dans toute la Suisse.

Outre diverses fermetures et réductions, il faut réactiver certaines infrastructures en raison du nouveau système de disponibilité. Ainsi, dans le domaine de l'infrastructure logistique, des sites extérieurs auxquels il était prévu de renoncer doivent continuer à être utilisés. Ces infrastructures sont nécessaires pour le stockage de matériel destiné aux formations de milice à disponibilité élevée.

Lors de la désignation des futurs sites de l'armée, on a en premier lieu pris en compte les critères militaires et économiques ainsi que les répercussions du stationnement sur les régions considérées. La nécessité des biens immobiliers pour l'engagement et l'instruction figurait au premier plan, de même que les coûts de maintenance et de location ainsi que le matériel à renouveler. De plus, les nuisances souvent liées aux activités militaires ont également été prises en considération.

Dans le domaine des infrastructures d'instruction, la marge de manœuvre de l'armée est très limitée. La réduction de l'effectif réglementaire prévue dans le cadre du

développement de l'armée ne se répercute que de manière limitée sur le parc immobilier, car le besoin en places d'armes et autres infrastructures d'instruction dépend essentiellement du nombre de militaires formés chaque année dans les écoles de recrues et de cadres. Or, ces effectifs n'ont évolué que de façon marginale ces deux dernières décennies et demeureront à peu près constants dans un avenir prévisible. De plus, des cours de répétition pouvaient autrefois souvent se dérouler dans des hébergements communaux et sur des places de tir et d'exercice auxiliaires. Avec la motorisation et la mécanisation croissantes des troupes et les exigences d'une instruction moderne et professionnelle, cela est de moins en moins possible. Des infrastructures d'instruction propres à l'armée sont donc davantage nécessaires, y compris pour les cours de répétition.

Les nouvelles structures de l'armée se répercutent également sur les sites de commandement. Lors de leur désignation, on a tenu compte en particulier des répercussions régionales du nouveau stationnement.

1.3.3 Résultat de la consultation préliminaire dans les cantons

Le DDPS a soumis un projet de concept de stationnement aux cantons le 25 novembre 2013 pour prise de position dans le cadre d'une consultation préliminaire. Le 13 février 2014, tous les cantons avaient envoyé une prise de position. Ces prises de position peuvent être résumées comme suit.

- Dans l'ensemble, les cantons acceptent le projet de concept de stationnement. Ils reconnaissent les efforts déployés pour trouver une solution équilibrée à l'échelle régionale et saluent le fait que les répercussions sur le nombre de postes de travail soient modérées. Un seul canton rejette le projet, jugé peu équilibré, et demande un remaniement général.
- Différents cantons demandent des informations plus détaillées sur un certain nombre de points, notamment sur la future répartition des mouvements aériens sur les aérodromes militaires et sur les questions liées à la pollution des sites et à l'utilisation ultérieure des sites auxquels on renonce.
- Les cantons ne s'expriment sur la réduction de l'infrastructure d'engagement qu'en lien avec les aérodromes militaires. Les trois cantons directement concernés par ces suppressions ont des avis divergents: l'un rejette la fermeture, un autre la déplore et demande que la question soit reconsidérée, et le dernier la salue expressément. Les cantons dans lesquels une base aérienne pour jets continuera à être exploitée s'expriment favorablement, mais émettent des réserves concernant la répartition des mouvements aériens à l'avenir et les nuisances sonores.
- La plupart des remarques formulées portent sur la réduction de l'infrastructure d'instruction. Trois des cantons concernés acceptent la fermeture des places d'armes, tandis que deux la rejettent. Le regroupement de trois places d'armes en une seule n'est pas remis en question. La suppression prévue de places de tir n'est pour l'essentiel pas contestée. Seul un canton se prononce dans un cas précis contre la fermeture d'une place, tandis que deux cantons demandent un réexamen de la question dans deux

cas. Plusieurs cantons ont impliqué les communes concernées dans la consultation, ce qui explique les nombreuses remarques de détail et demandes reçues portant sur la renonciation prévue à des hébergements communaux.

- Les réductions prévues dans l’infrastructure logistique ne sont pas contestées et n’ont fait l’objet que de peu de remarques. Le maintien en fonctionnement de sites extérieurs auxquels il était à l’origine prévu de renoncer est salué par les cantons concernés.

Dans l’ensemble, on constate que le projet du concept de stationnement suscite une large approbation. Dans le cadre de la planification de la mise en œuvre du concept de stationnement, les rares divergences avec les cantons seront autant que possible résolues et les questions en suspens clarifiées. Sur la base du concept de stationnement actualisé, le DDPS préparera la modification du plan sectoriel militaire. Dans le courant de l’année 2015, en vertu de l’art. 19 de l’ordonnance du 28 juin 2000 sur l’aménagement du territoire,¹⁹ il organisera une consultation des cantons et des communes, et il informera la population et l’invitera à participer à la procédure. Avec l’approbation subséquente du plan sectoriel militaire par le Conseil fédéral, le concept de stationnement sera définitivement établi.

1.4 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La Suisse est le seul pays d’Europe dont l’armée est essentiellement organisée selon le principe de milice. Tous les États limitrophes, à l’exception de l’Autriche, ont suspendu, voire supprimé complètement, l’obligation de servir. En raison des résultats clairs du vote du 21 septembre 2013 sur l’initiative populaire «Oui à l’abrogation du service militaire obligatoire», la renonciation à l’obligation de servir n’est plus envisageable en Suisse.

Les pays limitrophes de la Suisse et les États neutres ou non alliés que sont la Finlande, la Suède et l’Autriche mettent des accents différents à leur politique de sécurité. Ces différences dépendent de la taille des pays, de leur situation ainsi que de leurs buts et stratégies en matière de politique de sécurité. Ces pays ont en commun le fait qu’ils ont redéfini les domaines auxquels ils souhaitent affecter leurs forces armées au terme de la Guerre froide. Il s’agissait de définir la relation entre les trois domaines que sont la défense contre une attaque militaire sur le propre territoire national, l’appui aux organes de sécurité à l’intérieur du pays et les engagements à l’étranger destinés à gérer des situations de crise. Tous les pays ont renforcé leur engagement à l’étranger et orienté davantage leurs forces armées vers ces engagements (développement de forces de réaction en cas de crise, renforcement de l’interopérabilité, réduction des forces de défense territoriale). Ils conservent toutefois des aptitudes centrales, telles que le combat interarmes et la collaboration entre les différentes forces au sol, sur l’eau et dans les airs. Les formations sont conçues de façon modulaire afin qu’elles disposent des capacités requises pour être affectées de manière souple. La proportion dans laquelle les forces armées sont engagées dans la sécurité nationale est variable et dépend de la structure de l’État, des forces de police et des forces armées, ainsi que de l’ordre juridique national.

¹⁹ RS 700.1

Depuis la fin de la Guerre froide, les efforts en matière de défense se sont atténués. Une comparaison montre toutefois des différences notables. L'Autriche, la Finlande et la Suède ont réduit leur budget à mesure qu'elles ont renforcé leur intégration dans l'UE. L'Allemagne, l'Italie et la France ont également diminué sensiblement leurs dépenses en matière de défense; oscillant entre 20 et 35 milliards d'euros, celles-ci demeurent toutefois élevées. C'est notamment le cas de la France, qui envisage encore de maintenir des forces d'intervention substantielles au sol, en mer et dans les airs. Par contre, on constate que les autres Etats ont tendance à se concentrer sur des capacités très ciblées dans le cadre d'alliances.

1.5 Mise en œuvre

1.5.1 Calendrier

La mise en œuvre des mesures prévues doit intervenir le 1^{er} janvier 2017, sous réserve de l'adoption par les Chambres fédérales des modifications des bases légales proposées. A partir de cette date, tous les services d'instruction de base (écoles de recrues et stages de formation des cadres) ainsi que les services d'instruction des formations (cours de répétition, cours techniques-tactiques, cours pour spécialistes) devront être effectués selon le nouveau modèle et s'inscrire dans les nouvelles structures de l'armée. La mise en œuvre en tant que telle au cours de l'année de transition 2017 sera suivie d'une phase de consolidation d'environ trois ans, au cours de laquelle il s'agira essentiellement de mettre en place et de rendre pleinement opérationnel le nouveau système de disponibilité par un entraînement constant des formations, dont certaines seront nouvelles. La phase de consolidation servira également à corriger les lacunes qui pourraient apparaître pendant ou après la transition.

Certaines mesures ayant des répercussions financières, notamment dans le domaine de l'immobilier, du transfert et de la réduction du personnel et de la mise hors service du matériel d'armement, ne s'achèveront que plusieurs années plus tard. La mise en œuvre complète des nombreuses modifications sur la base du nouveau concept de stationnement (résiliation, évacuation de biens immobiliers devenus superflus, transformations et réparations découlant des changements dans le stationnement, etc.), en particulier, s'étendra sur une plus longue période. Le moment où les sites obsolètes seront définitivement fermés dépendra du moment où les formations et les formations d'application correspondantes seront dissoutes, les stocks et les réserves dans les infrastructures logistiques liquidés et les investissements nécessaires à la centralisation effectués.

Pendant la phase de transition, la capacité de prestations actuelle de l'armée pour l'appui aux autorités civiles et pour les engagements dans le cadre de la promotion militaire internationale de la paix sera en principe pleinement maintenue. Toutefois, pendant certains intervalles de quelques semaines, des restrictions seront possibles, par exemple lors de périodes sans cours de répétition; celles-ci sont nécessaires pour que la Base logistique de l'armée puisse effectuer le transfert du matériel.

Comme cela a déjà été le cas lors de réorganisations majeures de l'armée par le passé, il sera nécessaire, avant la mise en œuvre le 1^{er} janvier 2017, de prendre une série de mesures préparatoires. Celles-ci sont indispensables pour que les nouvelles structures de l'armée, le nouveau modèle d'instruction et de service et le nouveau

système de disponibilité soient introduits en temps voulu et avec autant de fluidité que possible. Ces mesures préparatoires ne préjugent en rien des décisions politiques quant au développement de l'armée. Il s'agit notamment de mesures préparatoires:

- en vue de la restructuration des formations d'engagement de l'armée (nouvelle organisation de l'armée),
- en vue du passage au nouveau modèle (services d'instruction de base et écoles de cadres),
- dans le domaine du nouveau système de disponibilité, et
- dans les domaines de la logistique et de l'aide au commandement.

S'y ajoutent différentes mesures d'accompagnement dans les domaines de la doctrine, de l'équipement, de l'immobilier, des finances et du personnel, par exemple l'élaboration et l'introduction de nouveaux règlements de conduite, ainsi que des mesures mineures en matière de construction ou le transfert de personnel et le pourvoi de nouveaux postes (militaires professionnels et personnel civil).

La réduction de l'effectif réglementaire, les nouvelles structures de l'armée et la nouvelle organisation de l'armée rendent nécessaires des modifications sous forme de restructurations, de nouvelles subordinations et de dissolutions de formations. Pour ce faire, le recrutement et la relève des états-majors et des formations doivent être orientés suffisamment tôt vers les nouvelles structures. Une fois prises les décisions politiques, il conviendra, au cours de l'année 2016, de prendre officiellement congé des formations de réserve et des formations et états-majors qui sont supprimés dans le cadre du développement de l'armée et de les dissoudre au 31 décembre 2016. En raison de la longueur de la plupart des services d'instruction accomplis aujourd'hui (21 semaines d'école de recrues), l'effectif des personnes astreintes au service d'instruction accuserait une baisse considérable si l'on réduisait directement le nombre de jours de service de 260 à 225 en 2017. Il en découlerait une diminution des effectifs d'engagement dans les formations à 85 % environ de l'effectif réglementaire, avec des conséquences négatives pour l'instruction pendant les cours de répétition et pour la fourniture de prestations en cas d'engagement. Afin de restreindre ces effets négatifs, le service d'instruction obligatoire sera progressivement réduit: à 240 jours en 2017, à 225 jours après 2020. La réglementation correspondante doit être définie dans les dispositions transitoires.

Le nouveau commandement des Opérations ainsi que le commandement de l'Instruction, qui regroupe les formations d'application et les écoles, devront être mis sur pied en 2016 en tant qu'organisation du projet. C'est la seule manière de garantir que les ordres requis, par exemple pour l'instruction dans les écoles et les cours de répétition, ainsi que les conditions à remplir en matière de disponibilité seront édictés en temps utile au sein des nouvelles structures, autrement dit sans doublons. La responsabilité de la conduite des engagements et du bon fonctionnement de l'instruction continuera à incomber aux Grandes Unités de l'armée actuelle jusqu'à fin 2016.

L'introduction du nouveau modèle d'instruction, avec le raccourcissement de l'école de recrues de 21 à 18 semaines et le passage à un modèle à deux départs le 1^{er} janvier 2017, implique que les mesures préparatoires correspondantes soient introduites environ deux ans auparavant. Etant donné que les versions en vigueur de la loi sur l'armée et de l'organisation de l'armée offrent en principe la marge de manœuvre nécessaire en ce qui concerne la durée de l'école de recrues, les

modifications requises à cet effet ne préjugent pas des décisions politiques. Il s'agira, concrètement, d'informer à partir de 2015 les conscrits, lors des journées d'information organisées dans les cantons, des nouvelles dates des écoles de recrues. Au plus tard un an et demi avant le passage au nouveau modèle d'école de recrues, le recrutement devra se faire en fonction de ce dernier. Il faudra dès lors que le recrutement pour les fonctions et les contingents réponde aux besoins de la nouvelle organisation de l'armée en la matière. Il n'y aura plus de recrutement ni d'instruction pour les fonctions devenues superflues en raison du développement de l'armée. Pour garantir que les écoles de recrues pourront être organisées avec le nombre requis de cadres à partir de 2017, les écoles de cadres seront converties au nouveau modèle dès le 1^{er} juillet de l'année précédente. Enfin, on supprimera la troisième école de recrues annuelle à la fin 2016.

Pour permettre la mise en œuvre du nouveau système de disponibilité, il faudra prendre différentes mesures environ deux ans avant la transition afin d'instaurer la nouvelle organisation de la mobilisation. Pour que la disponibilité de l'armée puisse être garantie sans interruption durant toute la durée de la transition, des essais avec la troupe seront effectués déjà pendant la phase préparatoire. Ces essais serviront à tester le nouveau système de disponibilité et à recueillir des expériences pratiques pour l'élaboration du nouveau règlement en matière de disponibilité. L'organisation de la mobilisation, qui est un élément essentiel du nouveau modèle de disponibilité, fera l'objet d'un entraînement intensif dans les cours de répétition à partir de 2017. Cela permettra de garantir que les troupes et les cadres auront fait connaissance avec leurs interlocuteurs sur les places de mobilisation et dans les centres logistiques de l'armée et se seront familiarisés avec les processus. Le nouveau système de disponibilité sera entièrement opérationnel à partir de 2020.

Les nouvelles structures, la nouvelle organisation de l'armée, le nouveau modèle d'instruction et le nouveau système de disponibilité impliquent que des mesures dans les domaines des technologies de l'information et de la communication ainsi que de la logistique soient introduites suffisamment à l'avance. Pour que les écoles de recrues puissent adopter sans accroc le modèle à deux départs à partir de 2017, l'approvisionnement logistique de base doit être assuré et le matériel nécessaire disponible sur les différents sites avant la transition. Les mesures préparatoires de nature logistique comprennent la constitution d'états de la dotation réglementaire axés sur les nouvelles formations d'instruction et d'engagement ainsi que des mesures préparatoires dans les domaines de l'immobilier (réorganisation des entrepôts), de l'informatique (adaptations dans SAP) et du matériel (augmentation des réserves de pièces détachées). En 2016, les biens logistiques nécessaires devront être transférés sur les nouveaux sites conformément au concept de stationnement.

1.5.2 Mise en œuvre sur le plan juridique

Les présents projets législatifs doivent encore être concrétisés par des dispositions d'exécution à l'échelon de l'ordonnance (voir également ch. 5.6). La teneur de ces dispositions se fondera sur le présent message. Le Conseil fédéral et le DDPS élaboreront suffisamment à l'avance ces dispositions d'exécution en vue de l'entrée en vigueur prévue des actes législatifs le 1^{er} janvier 2017 et les adopteront pour cette date. Pour la mise en œuvre juridique des mesures préparatoires susmentionnées, une date d'entrée en vigueur antérieure peut toutefois s'avérer nécessaire. Le

calendrier des travaux relatifs aux prescriptions d'exécution et les priorités sont fixés en conséquence. La période de transition doit durer cinq ans au maximum (voir à ce sujet l'art. 151 du projet de LAAM et son commentaire). Dans la mesure où les cantons seront concernés par les dispositions d'exécution, ils doivent être impliqués suffisamment tôt dans la procédure de consultation. En outre, les Commissions de la politique de sécurité des deux Chambres fédérales doivent être informées de la teneur essentielle des principales dispositions d'exécution avant leur édicton.

1.6 Classement d'interventions parlementaires

L'édiction des modifications apportées à la LAAM, à la LSIA et à l'OAdma permettra de classer les interventions parlementaires suivantes.

- Le postulat Wasserfallen «Services d'instruction de base et de perfectionnement de la troupe. Planification tenant compte des besoins de l'économie et de la formation» (2008 P 08.3038) demande une planification souple des services militaires afin de décharger l'économie et les institutions de formation. Ces demandes sont satisfaites par les mesures exposées au ch. 1.1.7.
- La motion Hess «Garantir la disponibilité opérationnelle du service de police aérienne en dehors des heures de travail normales» (2010 M 09.4081) demande une extension des heures de présence des Forces aériennes au sein du service de police aérienne. La mise en œuvre de cette mesure est décrite au ch. 1.1.11.
- Les motions Gutzwiller et Schwaller «Carences de l'armée. Halte aux doléances, place à l'action» (2010 M 09.4332; 2010 M 09.4333) demandent au Conseil fédéral de soumettre un projet énonçant des mesures visant à remédier aux carences au sein de l'armée. Ce faisant, la sécurité militaire du pays doit rester garantie, la mission assignée à l'armée par la Constitution et le profil des prestations doivent être remplis, la disponibilité opérationnelle du matériel, des véhicules et des armes nécessaires doit être garantie, et les biens immobiliers requis doivent être entretenus. De plus, des modèles de défense alternatifs doivent être examinés. Le présent message répond à ces demandes. L'initiative populaire «Oui à l'abrogation du service militaire obligatoire» a proposé un modèle de défense alternatif; la population et les cantons l'ont rejetée le 22 septembre 2013 et se sont par là même prononcés en faveur du modèle de défense consistant en une armée de milice avec obligation générale de servir. En complément, le DDPS a envisagé le relèvement de la part des militaires en service long (voir ch. 1.1.7).
- Le postulat Landolt «Accroître l'attrait de la carrière d'officier» (2011 P 10.4021) trouve sa réponse dans les mesures figurant au ch. 1.1.7.
- La motion Niederberger «Créer au DDPS un poste d'ombudsman de l'armée» (2011 M 11.3082) est remplie avec les nouveaux art. 40c à 40e LAAM.
- Les postulats Berberat et Maire «Mieux concilier l'école de recrues et les études supérieures» (2012 P 12.3116; 2012 P 12.3210), dont la teneur est la même, sont remplis avec les mesures exposées au ch. 1.1.7.

- Le postulat Malama «Compatibilité entre service militaire et formation» (2012 P 10.3570) demande un rapport sur les effets de la réforme de Bologne sur l'école de recrues et l'examen de la manière dont les militaires pourraient être mieux conseillés pour permettre une coordination optimale du service militaire et des études dans les hautes écoles. De plus, la manière d'assurer à long terme la compatibilité entre le service militaire et les études supérieures doit être examinée. Les résultats des mandats de contrôle sont exposés au ch. 1.1.7. Le Conseil fédéral estime par ailleurs que les offres de conseil actuelles pour les militaires suffisent.
- La motion Niederberger «Mise hors service de biens d'armement» (2012 M 11.4135) est remplie avec les nouveaux art. 109a, al. 4, et 130c LAAM.
- La motion Kuprecht «La formation d'automobiliste militaire doit permettre d'exercer le métier de chauffeur dans le civil» (2012 M 12.3323) demande au Conseil fédéral d'inclure l'acquisition du certificat de capacité selon l'ordonnance du 15 juin 2007 réglant l'admission des chauffeurs (OACP)²⁰ à la formation des automobilistes militaires, ce qui permettra à ces derniers de travailler dans l'industrie civile des transports après l'école de recrues. Pour donner suite à ce mandat, l'armée intégrera la formation complémentaire requise à cet effet dans l'école de recrues automobilistes. Les militaires concernés, soit environ 1300 recrues automobilistes, pourront ainsi être complètement formés en la matière pendant leur école de recrues et passer également l'examen théorique écrit prévu par l'OACP. En cas de réussite de l'examen, les militaires intéressés peuvent, au terme de l'école de recrues, s'inscrire auprès de l'Association suisse des transports routiers (ASTAG) pour passer en dehors du service la partie orale de l'examen théorique et l'examen pratique selon l'OACP. Les militaires qui passent ces deux examens dans l'année qui suit la réussite de la partie écrite de l'examen théorique dans le cadre de la formation interne à l'armée ont la possibilité de demander le remboursement des frais d'examen par l'armée.
- Les postulats Glanzmann et Eichenberger «Profil de prestations de l'armée» (2012 P 12.3744; 2012 P 12.3745), dont la teneur est la même, demandent un rapport présentant un mandat de prestations et les conséquences financières de celui-ci. Les explications en la matière figurent au ch. 1.1.4 ci-dessus et au ch. 3.1.1 ci-dessous.
- La motion de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national «Mise en œuvre effective de l'arrêté fédéral du 29 septembre 2011 relatif au rapport sur l'armée» (2013 M 12.3983) demande la fixation d'un plafond des dépenses de l'armée à 5 milliards de francs. Celui-ci constitue le fondement de la présente révision. Les valeurs de référence de l'arrêté fédéral du 29 septembre 2011 figurent aux art. 93, 95 et 148j LAAM.

²⁰ RS 741.521

Art. 6, al. 1, let. c

La Cour européenne des droits de l'homme a décidé, par un jugement du 30 avril 2009²¹, qu'il était discriminatoire qu'une personne présentant un degré d'invalidité inférieur à 40 % soit déclarée inapte au service et donc soumise au paiement de la taxe militaire sans qu'il lui soit offert de solution de remplacement. Suite à cela, le Conseil fédéral a décidé de permettre aux personnes concernées d'effectuer, si elles le souhaitent expressément, une forme de service militaire adaptée à leur invalidité comme alternative à la taxe d'exemption. Un service militaire spécial de ce type nécessite une base légale formelle, qui doit être créée dans le présent contexte. Les personnes ainsi affectées à l'armée doivent être employées comme soldats d'exploitation dans le domaine de l'instruction et du support.

Art. 9, al. 2 à 4

Les limites d'âge pour le recrutement doivent être adaptées au nouveau modèle de service. Dans le même temps, le début de la période de recrutement doit être assoupli et ne doit plus intervenir de façon généralisée à un âge fixe, mais s'inscrire dans un cadre défini en fonction de la planification de la vie civile. Il s'agit ainsi de mieux tenir compte de la carrière civile des militaires. Un éventuel besoin de l'armée prime toutefois toujours sur les intérêts individuels des militaires.

En dépit d'un recrutement commun, les limites d'âge pour la protection civile ne sont pas touchées par cette modification, car un autre modèle de service s'applique dans ce cas. Cela vaut en particulier pour les personnes qui ne sont naturalisées qu'après avoir dépassé la limite d'âge supérieure pour le recrutement militaire. Selon les directives de la protection de la population, elles peuvent encore être recrutées pour la protection civile. Une éventuelle harmonisation des limites d'âge dans la protection civile avec celles applicables à l'armée doit être envisagée dans le cadre de la Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+.

Art. 10, al. 1

Lors du recrutement, chaque conscrit doit être soumis à une vérification des motifs empêchant la remise de l'arme personnelle, comme prévu à l'art. 113, pour que les auteurs potentiels d'actes de violence ne puissent en aucun cas recevoir une instruction au sein de l'armée. Le contenu du recrutement doit être étoffé en conséquence.

Titre précédant l'art. 12

Dans le texte allemand, le terme «Militärdienstpflicht» est remplacé par «Militärdienst». Ce remplacement n'a pas d'incidence sur le texte français.

Art. 13 Limites d'âge déterminant l'obligation d'accomplir
 le service militaire

En raison de la réduction de l'effectif réglementaire de l'armée et afin que l'effectif de ses cadres soit garanti, la durée des obligations militaires doit être modérément

²¹ CEDH, n° 13444/04

modifiée. Pour les grades de troupe et les sous-officiers, aucune limite d'âge fixe n'est plus prévue, mais, en lien avec l'art. 49, un début souple et donc aussi une fin souple de l'obligation d'accomplir le service militaire sont définis. Ces militaires doivent, dès le début de leur 19^e année mais au plus tard au cours de leur 25^e année, effectuer leur école de recrues, puis être astreints au service militaire pendant douze ans au plus. Compte tenu des effectifs prévus, ils seront généralement incorporés pendant neuf ans dans des formations d'engagement ou des contingents particuliers. Pour pouvoir assurer l'effectif des cadres, ceux-ci devront encore être astreints au service militaire au plus tard jusqu'à un âge fixé. Dans le cadre des besoins de l'armée, le Conseil fédéral doit pouvoir abaisser ou relever les limites d'âge. En vertu de la loi sur les allocations pour perte de gain, les personnes en service qui perçoivent une rente de vieillesse de l'AVS ou qui ont 65 ans révolus ne peuvent plus prétendre à de telles allocations. Les officiers généraux dont les rapports de travail prennent fin avant l'âge de 65 ans en vertu de l'art. 5, al. 2, let. a, de l'ordonnance du 20 février 2013 sur la retraite des membres des catégories particulières de personnel (ORCPP)²² restent astreints au service en application de l'art. 13, al. 1, let. h, LAAM.

Art. 18, al. 1, let. c, d, f, h et j

L'armée connaît un sous-effectif croissant dans les fonctions médicales du service sanitaire de l'armée. La réglementation actuelle concernant l'exemption du service des membres du personnel médical en faveur des installations médicales civiles (une cinquantaine d'exemptions par an) doit donc être plus restrictive. Désormais, le personnel médical ne pourra être exempté du service que si l'armée n'en a pas impérativement besoin pour son propre service sanitaire.

En français, «absolument indispensables» a été remplacé par «indispensables» aux let. d et f.

La coopération nationale pour la sécurité a été remplacée par le Réseau national de sécurité. La let. h doit donc être modifiée en conséquence.

En raison de la pénurie de personnel dans les services de la navigation aérienne civile, dont le rôle est tout à fait comparable aux autres organes de sécurité déjà cités à l'art. 18, pour le maintien de la sûreté de l'exploitation des services de la navigation aérienne civile, le personnel indispensable des services de la navigation aérienne civile doit être à l'avenir libéré du service militaire. En sont exclus les contrôleurs du trafic aérien de la centrale d'engagement, de la coordination des mouvements et des aérodromes militaires directement liés à l'exécution des services de contrôle aérien militaires en faveur des Forces aériennes.

Art. 20, al. 1, 1^{bis} et 1^{ter}

Lorsque des signes évidents d'une possible modification de l'aptitude au service militaire existent, il doit être possible de réévaluer d'office cette aptitude, même sans requête préalable d'une autorité ou d'une personne spécifique. Dans un tel cas, exiger une demande serait la marque d'un formalisme outrancier et d'une bureaucratie superflue. Une réévaluation de l'aptitude au service militaire peut se

²² RS 172.220.111.35

fait dans les deux sens; en d'autres termes, une personne à l'origine apte au service militaire peut, par la suite, être déclarée inapte et inversement.

Art. 21, titre et al. 1 et 2 ainsi qu'art. 22, titre et al. 1 et 2

Pour atténuer autant que possible le risque d'une utilisation abusive des armes, les conscrits et les militaires chez lesquels des motifs empêchant la remise de l'arme personnelle (art. 113) sont constatés et qui, sur cette base, doivent se voir refuser la remise de l'armée personnelle, ne doivent dorénavant pas être recrutés ou doivent être exclus de l'armée. Laisser des auteurs potentiels d'actes de violence effectuer un service militaire sans arme n'aurait pas de sens dans la mesure où l'accès aux armes ne pourrait être empêché sans un déploiement excessif d'efforts. Ils devront s'acquitter de la taxe d'exemption de l'obligation de servir au lieu d'accomplir le service militaire, car il est prévu, dans le cadre de la révision de la LPPCi²³, de ne pas non plus leur permettre de servir dans la protection civile. Si les motifs empêchant la remise de l'arme personnelle ne devaient plus se justifier par la suite, la personne concernée pourrait, sur demande, être admise au recrutement ou réintégrée dans l'armée, si tant est que cette dernière en ait besoin. Les demandes seront examinées sur la base de critères uniformes et objectifs, comme dans le cas de toutes les décisions en matière de remise de l'arme personnelle. Est considéré comme motif d'empêchement tout indice ou élément sérieux donnant à penser qu'un conscrit ou un militaire pourrait constituer un danger pour lui-même ou pour autrui avec son arme personnelle, ou encore tout autre signe ou indication d'un usage abusif de l'arme personnelle par le conscrit, le militaire ou un tiers. A ce sujet, des précisions seront apportées à l'art. 113, al. 1, LAAM dans le cadre de la loi fédérale concernant l'amélioration de l'échange d'informations entre les autorités au sujet des armes²⁴.

Art. 29, al. 2

Etant donné que l'art. 149 doit être abrogé, la référence à celui-ci à l'art. 29, al. 2, doit être biffée. Au niveau de la teneur, la disposition demeure inchangée.

Art. 30, al. 1

Pour diverses raisons, il n'est pas possible de garantir, dans la planification des prestations, que les services d'instruction de base de longue durée seront effectués sans interruption. Le calendrier des divers services d'instruction nécessaires à l'obtention d'un grade plus élevé ne permet généralement pas non plus une succession ininterrompue. Dans le cas d'une carrière de cadre accomplie d'une seule traite, des interruptions pouvant aller jusqu'à six semaines au plus séparent les divers services (p. ex. entre le service pratique de sous-officier et une formation complémentaire comme celle dispensée par une école de fourriers, de sergents-majors ou d'officiers). Durant cette période, les militaires concernés ne trouvent généralement pas de travail; du fait des périodes de service que ces militaires sans emploi sont sur le point d'accomplir, leurs dossiers de candidature ne peuvent pas être proposés.

²³ FF 2013 6597

²⁴ FF 2014 333

Afin de compenser cette perte de gain involontaire, ils doivent aussi avoir droit à la solde et aux allocations pour perte de gain pendant les interruptions. Toutefois, ce droit s'éteint pour celui qui effectue un travail rémunéré pendant une de ces interruptions. Une pratique similaire fondée sur l'ordonnance du 19 novembre 2003 concernant les obligations militaires (OOMi)²⁵ existe depuis quelque temps déjà, mais ne repose encore sur aucune base légale. Le droit aux allocations est signalé, comme dans les autres domaines des allocations pour pertes de gain, au moyen d'une autodéclaration. Les militaires qui effectuent leur service doivent déclarer, au début du deuxième service, s'ils ont exercé une activité lucrative pendant la période intermédiaire et, si tel n'est pas le cas, pour quelle raison. Les personnes ayant droit aux indemnités reçoivent une carte d'annonce pour les APG, qui doit être présentée selon la procédure habituelle. Dans le cadre de cette procédure, on effectue un contrôle du droit par échantillonnage ou lorsque des anomalies sont constatées.

L'indemnité financière garantie représente un coût annuel d'environ 10,5 millions de francs pour les APG et de 700 000 francs environ pour le paiement de la solde (militaires en service long et cadres). Par rapport à aujourd'hui, cela représente un manque à gagner d'environ 4 millions de francs pour l'APG et d'environ 200 000 francs pour les soldes sur la base de la réduction de l'effectif de l'armée. D'autres pistes de solution (assurance-chômage, service social de l'armée) ont été examinées mais rejetées, car impossibles à transposer dans la pratique.

Art. 35, al. 2 et 3

L'art. 35 actuel admet les examens et les vaccinations uniquement dans les cas où la troupe séjourne dans une région particulièrement à risque ou lorsqu'une pandémie sévit à l'échelle de la Suisse. Pour prévenir tout risque de propagation de maladies contagieuses, le résultat concluant d'un examen ou des vaccinations doivent désormais être une condition préalable à l'exécution de fonctions particulièrement à risque (p. ex. pour le personnel sanitaire ou lors d'engagements à l'étranger). Ainsi, le personnel sanitaire devrait consentir à un vaccin contre l'hépatite et à une analyse en laboratoire (ensemble d'analyses en laboratoire 1: fonction hépatique, sérologie de l'hépatite, détermination du groupe sanguin / ensemble d'analyses en laboratoire 2: contenu de l'ensemble 1, avec en plus le test du VIH). Les militaires qui se destinent à un engagement à l'étranger devraient consentir à tous les vaccins de base (ROR, hépatite A et B, diphtérie et tétanos, etc.) et à des vaccins spécifiques en fonction de l'engagement à l'étranger.

La personne qui refuse de se soumettre à ces examens et à ces vaccinations est affectée ailleurs. Aucune pression n'est exercée. Dans le cadre du suivi sanitaire habituel, des analyses de sang et des vaccinations à titre volontaire sont en outre proposées à l'ensemble des conscrits et des militaires. L'armée apporte ainsi son soutien aux campagnes de prévention et de vaccination de la Confédération.

Art. 35a Examen médicaux de routine

Aujourd'hui déjà, le DDPS permet aux officiers généraux et aux cadres supérieurs de l'administration militaire de la Confédération de se soumettre à des examens volontaires réguliers portant sur l'état de santé général effectués par le service médical. Ces examens, réalisés à titre prophylactique, contribuent au maintien de la

²⁵ RS 512.21

santé, mais aussi à l'acquisition et à la préservation de la capacité d'engagement à la fonction occupée. Les analyses comprennent un examen médical (état de santé, anamnèse) et des examens technico-médicaux (ECG, laboratoire). On notera que ces examens peuvent varier notamment en fonction de l'âge. Au besoin, des examens médicaux supplémentaires peuvent être effectués. Ces examens à titre préventif doivent avoir lieu tous les quatre ans. En cas de problèmes médicaux, ces examens de contrôle peuvent aussi se dérouler à intervalles plus rapprochés.

Ces examens préventifs effectués sur une base volontaire ont fait leurs preuves et doivent désormais être, d'une part, déclarés obligatoires et, d'autre part, étendus à l'ensemble du personnel de la police militaire, en particulier en vue d'engagements potentiels à l'étranger, d'où la nécessité de créer une base légale correspondante. Les coûts sont pris en charge par le DDPS.

Titre précédant l'art. 40c (service de médiation) et art. 40c à 40e

La loi du 3 février 1995 sur l'armée prévoyait initialement déjà la création d'un poste de médiateur militaire. Les normes correspondantes ont toutefois été abandonnées dans le cadre des débats politiques sur le projet de loi sur l'armée. Les expériences faites depuis lors révèlent la nécessité d'avoir accès à une instance indépendante sur les plans aussi bien administratif que militaire en cas de problèmes avec des supérieurs ou avec des autorités de l'administration militaire. Un service de médiation doit être créé à cet effet. C'est ce que demande également la motion Niederberger (11.3082) du 10 mars 2011, intitulée «Créer au DDPS un poste d'ombudsman de l'armée».

Le service de médiation sert de médiateur entre les parties concernées et leur prodigue des conseils; il n'a cependant aucun pouvoir décisionnel. Les organes militaires sont tenus de lui fournir les renseignements qui lui sont nécessaires dans le cadre de ses activités. La procédure engagée auprès de lui doit être gratuite et ne revêtir aucune forme particulière. Une demande adressée au médiateur ne peut toutefois pas suspendre les délais de recours ni avoir d'effet suspensif sur les procédures ordinaires. Le rapport d'activité doit être rendu public.

Le médiateur de l'armée sera nommé par le chef du DDPS et il sera subordonné administrativement au Secrétariat général du DDPS, mais il ne dépendra pas du DDPS dans son travail. Le service de médiation, qui sera régi par le droit du personnel de la Confédération, devrait représenter une charge annuelle de 0,5 million de francs environ, assumée par le Secrétariat général du DDPS.

Art. 41, al. 2 et 4

L'al. 2 actuel ne coïncide plus tout à fait avec la structure des grades figurant à l'art. 102. Il convient d'y remédier.

L'al. 4 actuel n'a aucun lien avec les services d'instruction en tant que tels et doit dès lors être déplacé. Il constituera désormais le nouvel art. 146a.

Art. 42 Services d'instruction obligatoires

En raison de la réduction de l'effectif réglementaire de l'armée et afin que l'effectif de ses cadres soit garanti, les services d'instruction obligatoires doivent être modérément modifiés. Les militaires de la troupe devront, à l'avenir, effectuer un

nombre un peu moins élevé de jours de service d'instruction. Pour eux, le nombre maximal fixé par la loi est de 280 jours de service d'instruction. Au surplus, le nombre des jours de service d'instruction dépend des besoins de l'armée. Concrètement, un militaire de la troupe devrait accomplir, en règle générale, 225 jours de service d'instruction, ou 280 comme militaire en service long. Le nombre plus élevé pour les militaires en service long est dû au fait qu'ils accomplissent leur service d'une seule traite et que, pour cette raison, davantage de jours de congé sont pris en compte dans le calcul. De la sorte, le nombre maximal de jours de service à accomplir par année ne devrait pas être dépassé. Le Conseil fédéral réglera les détails par voie d'ordonnance.

Art. 44 Services d'instruction volontaires

Cet article règle l'accomplissement volontaire de services d'instruction. Il peut y avoir un besoin de l'armée, en particulier dans le cas de militaires qui sont aptes à exercer une fonction supérieure mais qui ont déjà effectué ou effectueront prochainement leur service d'instruction obligatoire à leur grade actuel. Il peut aussi y avoir un besoin de l'armée dans le cas de militaires occupant des fonctions dans lesquelles il subsiste une pénurie d'effectif et, exceptionnellement, pour l'accomplissement d'un service volontaire dans l'administration militaire.

Art. 46, al. 1

L'art. 58, al. 2, Cst. et le nouvel art. 1 LAAM emploient à juste titre le terme «tâches de l'armée». La mission de l'armée se réfère exclusivement à un engagement concret. L'instruction doit par conséquent être organisée en fonction des tâches de l'armée.

Art. 47, al. 4, 1^{re} phrase

Jusqu'à présent, l'interprétation de l'art. 47, al. 4, donnait lieu à controverse dans la pratique. Il n'en ressortait pas clairement si l'engagement du personnel militaire en Suisse et à l'étranger s'appliquait à tous les genres d'engagements, comme le laissait supposer le texte, ou s'il se limitait à certains engagements, comme l'aurait souhaité initialement le législateur. Désormais, la nouvelle formulation précise clairement qu'il s'agit de tous les genres d'engagements. Dès lors, le personnel militaire peut être astreint par contrat à effectuer du service à l'étranger également. Cette obligation contractuelle ne peut cependant pas être imposée. Les engagements correspondants peuvent toutefois servir de critères de qualification dans le profil des exigences requises pour la reprise de certaines fonctions.

Art. 49 Ecole de recrues

Pour mieux répondre aux besoins individuels des personnes astreintes au service militaire, la période consacrée à l'école de recrues ne doit plus être accomplie impérativement à l'âge de 20 ans. La recrue doit avoir la possibilité d'accomplir l'école de recrues entre sa 19^e et sa 25^e année au plus tard, en fonction de la planification qu'elle aura établie pour sa formation professionnelle. La limite supérieure fixée actuellement à 26 ans doit être abaissée pour que l'effectif désormais réduit de l'armée puisse être maintenu. La possibilité d'effectuer plus tard l'école de recrues doit néanmoins être maintenue si l'armée en a besoin et si la

personne concernée a l'intention d'effectuer du service. Contrairement à la formulation équivoque actuelle, le fait d'atteindre la limite d'âge supérieure ne met pas fin aux obligations militaires; seuls les services d'instruction ne doivent plus être accomplis (comme dans le cas d'un étranger qui n'est naturalisé qu'après son 25^e anniversaire). Au lieu d'effectuer concrètement le service militaire, la personne concernée sera libérée de l'armée et s'acquittera de la taxe d'exemption prévue par la Constitution.

En outre, pour le gros de la troupe, l'école de recrues doit s'étendre sur 18 semaines. Des exceptions à cette règle doivent cependant être possibles lorsque cette durée est trop longue ou trop courte (p. ex. raccourcissement pour les soldats d'exploitation ou pour les recrues inaptes au service en campagne et qui n'ont pas besoin d'une instruction complète au combat, ou allongement pour les membres des forces spéciales nécessitant une instruction supplémentaire).

Art. 51, al. 2 et 3

Pour que chaque militaire puisse organiser avec plus de souplesse ses obligations militaires – une condition indispensable pour que perdure l'armée de milice –, la détermination de la durée et de la fréquence des cours de répétition ne doit être réglée dans la LAAM que dans les principes. La compétence d'en régler les détails doit être du ressort du Conseil fédéral. Celui-ci ne doit toutefois pas recevoir carte blanche pour assumer cette compétence; il doit fonder ses décisions sur les directives claires liées aux besoins de l'instruction et à la disponibilité opérationnelle de la troupe. Par ailleurs, les ressources disponibles jouent aussi un rôle décisif dans ce contexte.

Art. 52 Disponibilité de moyens militaires pour des activités civiles ou hors du service en Suisse

A l'heure actuelle, l'armée met déjà des moyens militaires à disposition pour des activités civiles ou hors du service. Cette aide est apportée dans le cadre des services d'instruction. Mais elle n'est actuellement définie qu'incomplètement dans la LAAM. Le principe doit désormais être consigné à l'art. 1, al. 5, let. a, tandis que les détails sont résumés à l'art. 52. Sur cette base, les ordonnances d'exécution en découlant devront aussi être réunies, si possible, dans un seul acte normatif.

Les prestations actuelles fournies en vertu de l'ordonnance du 21 août 2013 concernant l'appui d'activités civiles et d'activités hors du service avec des moyens militaires²⁶ ne disposent pas d'une base légale suffisante. Celle-ci doit être créée pour que les prestations correspondantes puissent être poursuivies. A l'avenir également, les prestations ne devront être autorisées que si elles présentent, pour le personnel engagé, une utilité particulière en termes d'instruction ou d'entraînement, et si elles ne concurrencent pas exagérément les entreprises civiles. Quant aux activités appuyées par l'armée, il s'agit principalement de grandes rencontres sportives d'importance nationale ou internationale organisées en Suisse et de manifestations culturelles. La troupe apporte principalement son soutien dans les domaines des travaux de mise en place et de démontage, du transport, de la régulation du trafic, du service sanitaire, du service de transmission et de l'infrastructure. En application de l'art. 52, al. 5, l'aide est fournie sans arme. La

²⁶ RS 513.74

troupe ne peut dès lors pas accomplir de tâches nécessitant des pouvoirs de police. De telles tâches ne doivent relever que d'un service d'appui ou d'un service actif.

De façon générale, le bénéficiaire des prestations doit prendre à sa charge l'ensemble des coûts de subsistance, de logement, de carburant et de matériel qui dépassent le niveau habituel du service d'instruction ou de l'engagement de personnel normal. Si le bénéficiaire des prestations réalise un gain notable dans le cadre de la manifestation ainsi soutenue, il doit pouvoir être tenu de verser une part appropriée du gain au fonds de compensation des allocations pour perte de gain. Dans des cas exceptionnels, une dispense de frais, telle qu'elle est pratiquée actuellement, doit être possible. Cela doit en particulier permettre de prendre en compte la situation financière générale du bénéficiaire des prestations, l'utilisation qu'il a prévu de faire des éventuelles recettes, les efforts qu'il déploie pour réduire les dépenses au maximum, l'importance de la manifestation et une éventuelle contrepartie fournie par le bénéficiaire des prestations.

Jusqu'à présent, l'aide spontanée a toujours été traitée, à tort, dans le chapitre consacré au service d'appui. La disposition en question doit désormais relever du service d'instruction. Parallèlement, les conditions justifiant une aide spontanée doivent être décrites dans les grandes lignes (al. 7).

Titre précédant l'art. 55 (instruction des sous-officiers, des sous-officiers supérieurs et des officiers) et art. 55, titre et al. 3, let. b

Le titre actuel ne coïncide plus tout à fait avec la structure des grades figurant à l'art. 102. Il convient d'y remédier. Le texte français en vigueur contient encore par erreur un titre. Il convient de le supprimer. L'al. 3, let. b, ne coïncide plus tout à fait avec la structure des grades figurant à l'art. 102. Il convient d'y remédier.

Art. 59, al. 4

Les employés de la Confédération ou des cantons qui effectuent leur service militaire au sein de l'administration militaire correspondante l'accompliront à l'avenir dans le cadre des obligations professionnelles. Etant donné qu'ils seront alors pleinement rémunérés par la Confédération ou par les cantons, ils ne devront pas recevoir de solde. Il en résultera également que l'employeur perdra tout droit aux allocations pour perte de gain. Cette mesure doit permettre d'éviter qu'un employeur incite son propre personnel à effectuer son service dans l'administration militaire afin de réduire les frais de personnel grâce aux allocations pour perte de gain perçues. L'art. 43, al. 2, ne suffisait pas dans ce domaine, car cette disposition concerne d'autres cas de figure, notamment l'accomplissement d'un service d'instruction auquel on est contraint en application d'un contrat spécifique (p. ex. le service d'instruction avant un engagement dans le cadre du service de promotion militaire de la paix) ou l'accomplissement de services d'instruction par du personnel militaire.

Art. 61, titre et al. 1 et 3

La coopération nationale pour la sécurité a été remplacée par le Réseau national de sécurité. L'art. 61, al. 1, doit donc être modifié en conséquence.

Pour que la collaboration puisse s'effectuer sans accroc en cas de nécessité, la possibilité doit être donnée de mettre certains membres du personnel militaire, en

particulier de la police militaire ainsi que des militaires en service long à la disposition des autorités civiles en situation ordinaire déjà, afin que l'armée puisse acquérir et entraîner les compétences correspondantes, en particulier la collaboration avec la police civile et le Corps des gardes-frontière. Les militaires engagés se trouvent de ce fait en service d'instruction. Par cet échange permanent, un réseau de contacts peut en outre être tissé, ce qui représente un avantage pour un engagement ultérieur en service d'appui.

Art. 62, al. 1 et 3

Compte tenu des avis que plusieurs associations militaires ont exprimé lors de la consultation, il faut donner une meilleure assise dans la LAAM aux activités hors du service des associations et des sociétés militaires en faveur de la formation et du perfectionnement hors du service (comme c'est le cas pour le tir). Il faut à cet effet notamment définir les conditions générales pour la reconnaissance en tant qu'association ou société militaire (al. 3, 1^{re} phrase). Cela confère notamment aux associations une certaine sécurité de planification. Le renforcement de la réglementation actuelle est d'autant plus utile, au vu du raccourcissement de la durée d'instruction des militaires, que la formation et le perfectionnement hors du service constituent un précieux complément.

Art. 63, al. 1, let. a

L'énoncé actuel ne coïncide plus tout à fait avec la structure des grades figurant à l'art. 102. Il convient d'y remédier.

Art. 65b Formations de milice à disponibilité élevée

Les formations de milice à disponibilité élevée doivent compléter, de manière échelonnée, les premiers éléments d'intervention. Il s'agit, en l'occurrence, de formations spécifiquement désignées qui entrent en service en l'espace de quelques jours, qui reçoivent des véhicules et du matériel de l'infrastructure logistique, qui accomplissent leur instruction en fonction de l'engagement et qui se rendent ensuite dans leur secteur d'engagement. Le gros des formations de milice fournit des prestations en faveur des autorités civiles en assurant notamment des tâches de sûreté, l'aide en cas de catastrophe, la défense NBC ainsi que des prestations dans les domaines du génie et des affaires sanitaires. En outre, une partie des formations renforce les activités de conduite et assure le soutien logistique.

Art. 65c Engagement d'employés de l'administration militaire de la Confédération

Certains engagements de l'armée ne peuvent être menés à bien sans la contribution de membres du personnel de l'administration militaire de la Confédération disposant de connaissances spécifiques (p. ex. les mécaniciens sur avion ou sur hélicoptère) dont les éléments de milice ne disposent pas, ou pas à un niveau suffisant. Cela débouche sur des questions difficiles en matière de droit du personnel, en particulier en ce qui concerne le temps de travail, les suppléments de salaire et la responsabilité en termes de conduite. Désormais, le personnel concerné doit pouvoir être militarisé en vue des engagements de l'armée. Une clause correspondante pourra être incluse dans le contrat de travail en concertation avec la personne engagée. Les employés

accompliront ainsi leur service militaire pour l'engagement dans le cadre de rapports de travail définis contractuellement au sens des art. 43, al. 2, 59, al. 4, ou 65a, al. 2. Ils bénéficieront de l'assurance militaire, mais ne percevront pas de solde, de même que la Confédération, en tant qu'employeur, ne touchera pas d'allocations pour perte de gain. Le service militaire ainsi accompli sera considéré comme faisant partie des activités habituelles de travail. Dans ce contexte, les prescriptions militaires de service prendront le pas sur les directives relevant du droit du personnel, en particulier en ce qui concerne le temps de travail et le temps libre, en conséquence de quoi le personnel ne pourra pas, par exemple, demander une compensation pour avoir effectué des temps de travail plus longs qu'à l'accoutumée.

Art. 67 Service d'appui en faveur des autorités civiles

Au vu de la mention des tâches de l'armée à l'art. 1, l'art. 67 doit être restructuré. L'al. 1 mentionne les tâches qui, en vertu de l'art. 1, sont effectuées en Suisse dans le cadre du service d'appui. L'al. 2 règle les conditions auxquelles le service d'appui est soumis. L'al. 3 décrit les moyens pouvant être engagés. L'al. 4 charge le Conseil fédéral de régler les questions d'armement lors des engagements en service d'appui. Les al. 2 à 4, dont le contenu va tout à fait dans le sens du «rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 Sécurité intérieure. Clarification des compétences»²⁷, règlent ainsi plus précisément que jusqu'à présent les conditions auxquelles les services d'appui doivent être soumis, et servent donc aussi à prévenir d'éventuels abus. Le service d'appui ne doit pas être considéré comme une aide normale, avantageuse et qui va de soi, fournie en situation normale. Les autorités civiles sont tenues, avant toute autre démarche, d'examiner s'il existe une alternative à l'engagement de l'armée qui soit économiquement supportable, et d'y recourir le cas échéant. C'est uniquement dans le cas où cela s'avère insuffisant que l'armée peut être appelée en renfort. C'est pourquoi la durée des engagements est également limitée. Ceux-ci peuvent durer tant qu'il ne se présente aucune autre alternative économiquement supportable. C'est précisément la durée du besoin en prestations spécifiques qui est un facteur important de l'appréciation de l'efficacité. Concernant les prestations devant être fournies sur une longue période, il est généralement plus économique d'acquérir et d'engager ses propres moyens plutôt que de recourir à ceux de tiers. Pour les prestations fournies sur une courte période, c'est généralement le contraire.

L'art. 67, al. 1, let. a, doit être considéré en lien avec l'art. 76, al. 1, let. b, qui ne subit pas de modification. Il ressort de cette dernière disposition que l'engagement de troupes afin de maintenir le calme et l'ordre dans l'espace public dans une situation où les forces de police ne peuvent pas, à elles seules, contrer des menaces graves contre la sécurité intérieure, doit prendre la forme d'un service d'ordre. Cet engagement doit s'effectuer dans le cadre du service actif. L'engagement de l'armée pour appuyer les autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à des menaces graves contre la sécurité intérieure est toujours un service d'ordre ordonné en tant que service actif. Un engagement de ce type ne peut pas relever d'un service d'appui. Au vu des expériences vécues par le passé, des écueils consécutifs fixés dans une ordonnance font obstacle à de tels engagements.

²⁷ FF 2012 4161

Une légère divergence par rapport à la situation ordinaire ne suffit pas à constituer une situation extraordinaire. La situation ordinaire comprend un éventail assez large de cas de figure différents. On part du principe que la vaste majorité des situations sont de nature ordinaire. Seules les circonstances particulières et graves donnent naissance à une situation extraordinaire (p. ex. des catastrophes naturelles ou des situations d'urgence). Le but d'un éventuel engagement doit toujours être le rétablissement de la situation ordinaire, c'est-à-dire notamment le retour à la répartition habituelle des tâches dans les meilleurs délais.

Art. 69 Service d'appui à l'étranger

Vu la mention des tâches de l'armée dans l'art. 1, l'art. 69 doit être restructuré. L'al. 1 mentionne les tâches selon l'art. 1 qui sont fournies à l'étranger dans le cadre du service d'appui. Ainsi, l'al. 3 peut se limiter à la question de l'armement. Sa formulation doit être adaptée à celle concernant l'armement lors du service d'appui en Suisse. Pour les engagements concernés, il faut souvent conclure des accords internationaux afin de régler précisément les modalités. Par analogie avec les engagements de promotion militaire de la paix, le Conseil fédéral doit avoir la compétence de conclure de tels accords. Les compétences de l'Assemblée fédérale visées à l'art. 70 n'en seront pas réduites pour autant.

Art. 70, al. 3

Ces dernières années, la situation en matière de sécurité s'est dégradée dans différents pays abritant des représentations officielles de la Suisse, et il faut s'attendre à ce que cette tendance se poursuive. Les connaissances spécifiques en matière de sécurité, qui répondent à un besoin de plus en plus pressant, doivent dans certains cas être fournies par des militaires disposant d'un savoir particulier. En pratique, le besoin de recourir, parmi le personnel militaire, à des personnes ou à de petits détachements pouvant compter jusqu'à dix personnes (p. ex. des spécialistes de la défense NBC, de l'élimination des munitions non explosées ou de la sécurité) est dès lors récurrent. Les engagements de ce type peuvent notamment inclure l'accompagnement de missions de prévention des crises du DFAE, l'observation et l'analyse de la situation en matière de sécurité pour les représentations suisses à l'étranger, le conseil au personnel du DFAE sur les questions liées à la sécurité, le contrôle des mesures de sécurité dans les représentations suisses ou le soutien à la gestion de crise et à la formation du personnel local. Les tâches de renseignement ne relèvent explicitement pas des compétences de ces personnes. Ces engagements se déroulent en principe dans le domaine civil et sans arme. Ils sont généralement urgents, ne posent pas de problème politique particulier et durent souvent plus de trois semaines. Afin que le Conseil fédéral puisse réagir rapidement, l'approbation par le Parlement ne doit désormais plus être nécessaire pour les engagements de ce type. Le Parlement doit à l'avenir être informé une fois par an, par le Conseil fédéral, des engagements en question.

Art. 72

L'aide spontanée est désormais réglée à l'art. 52. L'actuel art. 72 peut, par conséquent, être abrogé.

Art. 73, al. 2 et 3

Le personnel du DDPS, tant civil que militaire, est aussi engagé fréquemment dans des services d'appui à l'étranger. Dans ce contexte, les exigences particulières liées à ce genre de services débouchent fréquemment sur la question des compensations dans le cadre des rapports de travail (imputation des vacances, indemnités pour heures supplémentaires, indemnités de risques, etc.). Le Conseil fédéral doit donc être habilité à édicter les prescriptions correspondantes. En l'occurrence, et si cela s'avère opportun, il doit aussi pouvoir déroger aux directives appliquées en matière de droit du personnel pour que les intérêts de toutes les parties concernées puissent être défendus. Le DDPS prépare actuellement, à l'intention du Conseil fédéral, une ordonnance d'exécution qui va dans ce sens. Les réglementations en question seront comparables, sur le fond, à l'ordonnance du 2 décembre 2005 sur le personnel affecté à la promotion de la paix, au renforcement des droits de l'homme et à l'aide humanitaire (OPers-PDHH)²⁸, c'est-à-dire qu'elles comprendront les domaines de la politique du personnel, de la naissance des rapports de travail, des prestations de l'employeur et des devoirs du personnel.

Art. 81, al. 2, et art. 82

La coopération nationale pour la sécurité n'existe plus. Les dispositions en question doivent dès lors être modifiées en conséquence.

Art. 92a Usage des armes contre des aéronefs

Etant donné que l'usage des armes contre des aéronefs représentant une atteinte potentielle aux droits fondamentaux (droit à la vie, dignité humaine), il doit être réglé dans le cadre d'une base légale formelle jugée appropriée en vertu de l'art. 36 Cst. La réglementation correspondante, contenue jusqu'à présent uniquement dans l'ordonnance du 23 mars 2005 sur la sauvegarde de la souveraineté sur l'espace aérien²⁹, doit par conséquent être reprise dans la loi sur l'armée, où elle sera ainsi uniformisée.

La destruction d'un aéronef en vertu de l'art. 92a ne peut être motivée que difficilement au niveau du droit constitutionnel, en particulier lorsque des tiers non impliqués sont touchés (comme les passagers victimes d'un détournement d'avion ou les personnes au sol au-dessus desquelles l'avion a été abattu). Au vu des grandes incertitudes liées à une telle intervention, l'évaluation de la situation permettant de la légitimer n'est, dans la plupart des cas, possible qu'*après coup*. Pareille action ne constitue pas simplement une atteinte à l'essence même du droit à la vie (art. 10 Cst.). La décision de favoriser une vie plutôt qu'une autre, par laquelle l'Etat sacrifie un certain nombre d'êtres humains afin de sauver éventuellement un plus grand nombre de personnes innocentes, relègue les passagers de l'avion au rang de simples objets dans l'intervention de l'Etat et contrevient donc aussi au principe du respect de la dignité humaine, ce que l'art. 7 Cst. n'admet pas. En effet, cet article interdit à l'Etat toute action portant atteinte à la dignité humaine, c'est-à-dire réduisant l'être humain au rang d'objet de l'intervention étatique.

²⁸ RS 172.220.111.9

²⁹ RS 748.111.1

En vertu de l'art. 36, al. 1, 3^e phrase, Cst., les cas de danger sérieux, direct et imminent font exception aux exigences légales; en d'autres termes, ce n'est que face à des cas exceptionnels que l'Etat peut justifier ses atteintes, même graves, aux droits fondamentaux en invoquant la clause générale de police. En définitive, l'ordre d'abattre un avion ne pourrait donc trouver son fondement que dans cette clause précise. Cette clause ne constitue pas une base légale, dans un cadre limitatif étroit, mais bien une base constitutionnelle, notamment dans la teneur de l'art. 36, al. 1, 3^e phrase, Cst., pour les actions de l'Etat restreignant les droits fondamentaux ou insuffisamment légitimées sur le plan démocratique et pour lesquelles il manque une base légale spécifique et établie au niveau normatif correct pour la gestion de la situation d'urgence extraordinaire qui se présente. La clause de police concerne les situations d'urgence avérées, imprévisibles et graves; elle ne peut pas être invoquée lorsque des situations dangereuses typiques et décelables ne font pas l'objet de normes alors même que la problématique est connue³⁰. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, les attaques perpétrées avec des avions détournés sont considérées comme «prévisibles» et peuvent être soumises à des normes.

Titres précédant l'art. 93 (organisation de l'armée)

L'organisation de l'armée est un thème important au regard de la politique et du droit. Pour que le Conseil fédéral et le DDPS assument leurs compétences dans ce domaine, au sens de ces deux aspects, des directives doivent leur être imposées à ce sujet. Les art. 93 à 95 doivent fixer ces principes. L'inscription de ces principes dans la loi – et non plus, comme c'est le cas aujourd'hui, dans une ordonnance de l'Assemblée fédérale – leur donnera en outre une plus grande légitimité démocratique.

Art. 93 Objectif

Cet article constitue la première ligne directrice pour l'organisation de l'armée. Il s'agit de garantir, par l'organisation de l'armée, que cette dernière pourra accomplir entièrement ses tâches en temps voulu. *En temps voulu* signifie dans le cadre du temps de préparation déterminé par la situation de menace et le besoin de prestations. Des lacunes sont donc admises dans la mesure où l'on garantit qu'elles pourront être comblées, dans le cadre du délai de préalerte, d'ici à l'accomplissement des prestations requises.

Art. 94 Principe de milice

En vertu de l'art. 58, al. 1, Cst., l'armée est organisée essentiellement selon le principe de milice. Il s'agit désormais d'énoncer, pour la première fois de manière exhaustive, ce que recouvre la notion de *principe de milice*. Cela devrait garantir que l'armée, dont l'organisation détaillée est réglée à un niveau juridique inférieur, restera effectivement une armée de milice. De l'avis du Conseil fédéral, les militaires en service long sont également des militaires de milice. Cependant, une armée composée exclusivement de militaires en service long ne serait plus une armée de milice à proprement parler, car la grande majorité de ses cadres serait des militaires de carrière. Une telle armée s'apparenterait donc à une armée de

³⁰ ATF 130 I 369, 381, concernant le Forum économique mondial de Davos.

conscription qui, au demeurant, serait permanente. Ces deux caractéristiques la rendent incompatible avec une armée dite de milice.

Etant donné que la Constitution fédérale dispose que l'armée est organisée essentiellement selon le principe de milice, il est possible de déroger à ce principe dans des cas motivés. Mais toute dérogation à ce principe n'est fondée que si les tâches de l'armée risquent, sans cela, de ne pas être menées à bien, et uniquement dans la mesure où cela s'avère nécessaire à l'accomplissement de ces tâches. En raison du principe de légalité, de telles dérogations doivent être réglées par la loi. Cela doit être clairement établi dans l'al. 2. Ainsi, en vertu notamment de l'art. 66, al. 3, des militaires de milice peuvent également accomplir un service de promotion de la paix puisque celui-ci repose sur le volontariat. De même, des formations professionnelles peuvent, si nécessaire, être constituées pour autant que les actes législatifs prévoient concrètement une telle possibilité.

Art. 95 Effectif réglementaire de l'armée

Conformément aux directives de l'Assemblée fédérale en matière de planification, l'armée doit compter un effectif réglementaire de 100 000 militaires. Par *effectif réglementaire*, on entend l'effectif remplissant des fonctions professionnelles et de milice qui doit nécessairement être engagé pour que les tâches de l'armée puissent être menées à bien. Le principe de milice implique que tous les militaires ne seront pas toujours à la disposition de l'armée. L'effectif réel de l'armée doit, dès lors, être supérieur à l'effectif réglementaire pour qu'il soit possible de garantir que ce dernier sera disponible dans les faits en cas d'engagement (voir ch. 1.1.5). Les militaires qui ne sont pas encore suffisamment instruits pour participer à un engagement, qui ne sont pas disponibles pour l'armée pour certaines raisons ou qui ne contribuent en rien à la fourniture de prestations en raison de leurs tâches, ne doivent pas figurer dans l'effectif, car leur prise en compte affaiblirait considérablement la force de l'armée. La LAAM établit une distinction claire entre armée et administration militaire. Le personnel de l'administration militaire de la Confédération et des cantons est de ce fait distinct de l'effectif de l'armée, même si, dans l'accomplissement de ses tâches, il contribue directement à la fourniture des prestations de l'armée. Cette disposition ne confère aucune compétence à la Confédération en ce qui concerne les employés des administrations militaires cantonales. Il s'agit uniquement de délimiter l'armée et son effectif réglementaire.

Art. 96 à 98a et titre précédant l'art. 98 (compétences)

La réglementation contenue jusqu'à présent dans les art. 6 à 10 OOrgA doit être reprise dans la LAAM. Ainsi, les règles importantes concernant l'organisation de l'armée forment un tout cohérent au sein d'un seul et même acte législatif. Les détails doivent être fixés à l'échelon du Conseil fédéral et du département, par analogie avec les règles d'organisation de l'administration fédérale. La loi fournit au Conseil fédéral et au DDPS les lignes directrices pour l'organisation de détail.

La structure de l'armée sera décrite dans d'innombrables règlements et banques de données. Elle suivra l'ordre fixé dans la loi sur l'armée. Celui-ci suit le schéma suivant: commandement, engagement, appui, instruction.

Titre précédant l'art. 99 (Service de renseignement) et art. 100 (Sécurité militaire)

Les tâches liées à la sécurité militaire n'ont jamais été et ne seront jamais le fait d'un seul service puisqu'elles sont réparties entre plusieurs organes. C'est pourquoi il n'a jamais existé de «service de sécurité militaire» en tant que tel. Après que la police militaire est devenue la Sécurité militaire, des malentendus sont nés de l'application de l'art. 100 LAAM. Il faut dès lors clairement indiquer que les tâches liées à la sécurité militaire sont réparties entre plusieurs organes.

Il ressort des travaux préparatoires que, en vertu du droit en vigueur, les investigations en Suisse effectuées dans le cadre d'un service d'appui par les services de la sécurité militaire chargés du renseignement ne devraient être admises qu'en cas de situation extraordinaire et seulement à condition qu'elles soient menées sur mandat du Conseil fédéral.³¹ La formulation équivoque de la loi doit être corrigée en conséquence.

Au sens de la motion 13.3937 «Interopérabilité de l'armée, du Corps des gardes-frontière et de la police», une base légale doit être créée pour qu'à la demande des cantons ou des organes fédéraux compétents, l'interopérabilité entre la police militaire, le Corps des gardes-frontière et la police civile soit renforcée et que les synergies pour l'heure inutilisées puissent se développer. La police militaire pourrait ainsi être impliquée dans certaines tâches, clairement définies, du Corps des gardes-frontière ou de la police civile.

La communication d'informations pouvant avoir de l'importance dans le cadre d'une poursuite pénale répond à un besoin surgissant régulièrement dans la pratique et déjà prévu pour les services de renseignement tant militaires que civils (art. 99, al. 2^{bis}, LAAM, et art. 5, al. 2, de la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur le renseignement civil (LFRC)³², mais pas pour la Sécurité militaire. Or, c'est justement là que sont recueillies des informations pertinentes. La Sécurité militaire doit donc aussi être autorisée à communiquer ces informations.

En outre, l'art. 100, tel qu'il est proposé, correspond à la teneur de l'actuel art. 100. Ainsi, en ce qui concerne la collecte de données, le devoir d'informer au sens de l'art. 18 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)³³ restera caduc, et la communication de données à l'étranger sera possible seulement avec le consentement de la personne concernée, comme le prévoit déjà l'art. 6, al. 2, let. b, LPD. En application du «rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 Sécurité intérieure. Clarification des compétences», les tâches de la Sécurité militaire ne doivent sciemment pas être étendues, mais, au contraire, continuer à être limitées autant que possible à celles relevant du domaine de l'armée. C'est pourquoi la mission de protection en faveur du Conseil fédéral et d'autres personnes est également supprimée.

Titre précédant l'art. 102 (grades et fonctions spéciales)

En raison de l'introduction de l'art. 104a, le titre doit être adapté.

³¹ FF 1993 IV 105 s; BO CE 1994 408; BO CN 1994 1786 ss

³² RS 121

³³ RS 235.1

Art. 102, let. a

Le grade d'appointé-chef doit être biffé. Ce grade n'a pas montré son utilité et n'est plus adapté à la nouvelle structure de l'armée.

Art. 104, al. 1, 1^{re} phrase

La 1^{re} phrase de l'al. 1 actuel ne coïncide plus tout à fait avec la structure des grades figurant à l'art. 102. Il convient d'y remédier.

Art. 104a Spécialistes

Jusqu'à présent, la définition des spécialistes était quelque peu noyée dans l'art. 13. Désormais, pour améliorer la transparence et pour des raisons inhérentes à la technique législative, il faut leur consacrer un article à part entière. Le contenu de cet article correspond à la teneur du droit en vigueur.

Art. 109a, al. 4

La motion 11.4135 «Mise hors service de biens d'armement», adoptée par le Parlement, demande qu'à l'avenir, le Conseil fédéral présente chaque année, dans un rapport soumis à l'approbation du Parlement, les mises hors service (réformes) prévues des biens d'armement dont l'acquisition avait été avalisée par le Parlement dans le cadre d'un programme d'armement antérieur. Le nouvel al. 4 inscrit ce mandat dans la loi. Par biens d'armement, le Conseil fédéral entend principalement les chars de combat et de grenadiers, les obusiers blindés, les avions de combat, les systèmes de défense contre avions et les lance-mines. Pour rationaliser la procédure, il faut soumettre les mises hors service au Parlement non pas chaque année, comme proposé par l'auteur de la motion, mais dans le cadre de programmes d'armement, de messages sur l'immobilier ou de propres «messages sur la mise hors service (réforme)». L'approbation prendra la forme d'un arrêté fédéral simple.

Art. 112, al. 3

La reprise ou la restitution de l'équipement personnel se fait généralement peu avant la libération de l'obligation de servir dans l'armée. Dans quelques cas, l'ordre est inversé, par exemple en cas de déclaration d'inaptitude ou d'admission au service civil. La conservation et l'entretien de l'équipement personnel ne sont toutefois réglementés actuellement que pour la période du service militaire obligatoire. Il existe donc une lacune juridique dans les cas où l'équipement n'est restitué qu'après la libération. Cette lacune doit être comblée avec le présent alinéa. Il sera ainsi plus aisé de faire valoir les droits à la restitution ou à d'éventuels dommages et intérêts.

Art. 114, al. 5

En vertu de l'art. 114, al. 4, en vigueur, les militaires ne peuvent pas utiliser l'équipement personnel – l'uniforme en fait aussi partie – à des fins privées; le DDPS règle les exceptions. L'uniforme étant le signe extérieur d'appartenance à l'armée, son port est en principe réservé aux militaires et uniquement à des fins de service. Or, dans un souci d'identification à l'armée, le port, à titre exceptionnel, de l'uniforme à des fins privées répond à des besoins divers (p.ex. lors de manifestations organisées par des associations militaires, d'enterrements d'anciens

camarades de service ou de visites de la troupe par des cadres de l'administration militaire). L'intention est d'autoriser les exceptions de cette nature, comme c'est le cas aujourd'hui. Outre ces exceptions, des personnes qui ne sont pas (ou plus) militaires peuvent aussi avoir besoin de porter l'uniforme à des fins privées (voir les exemples précédents ainsi que notamment pour des prises de vues cinématographiques). L'objectif est de donner à l'avenir au DDPS la compétence de régler, dans ce domaine aussi, les exceptions à l'interdiction de principe de porter l'uniforme.

Art. 116, al. 1, 2^e phrase

Dans le texte allemand, l'expression «Eidgenössischen VBS» est remplacée par «VBS». Ce remplacement n'a pas d'incidence sur le texte français.

Art. 119 Collaboration de l'armée avec les autres acteurs du Réseau national de sécurité

La coopération nationale pour la sécurité a été remplacée par le Réseau national de sécurité. L'art. 119 doit donc être modifié en conséquence. La LAAM ne doit plus régler que la collaboration de l'armée avec le Réseau national de sécurité. Une réglementation relative au Réseau national de sécurité en tant que tel représenterait un corps étranger dans la LAAM puisque l'armée ne constitue qu'un élément du réseau.

Art. 121, al. 1

La Constitution fédérale de 1999 comporte la notion d'astreinte au service militaire. L'art. 121, al. 1, est précisé et parle désormais de «personnes astreintes au service militaire».

Art. 123, al. 3

Depuis l'introduction, le 1^{er} janvier 1996, de la procédure d'approbation des plans militaires, le DDPS a rejeté les prétentions en taxes pour les prises de position des cantons et des communes en invoquant l'art. 123, al. 3, LAAM. Le 10 octobre 2012, le Tribunal fédéral a établi, dans un arrêt portant sur une procédure d'approbation de plans relative à des installations électriques, que les cantons étaient en droit de faire valoir leurs dépenses liées aux prises de position dans le cadre des procédures d'approbation de plans.³⁴ Contrairement au cas sur lequel porte cet arrêt, l'art. 123, al. 3, constitue une base légale qui exclut toute perception de taxes. A des fins de clarification, des précisions sont apportées à l'actuel al. 3.

Art. 128a, al. 1

Le contenu du texte français actuel s'écarte passablement de celui des textes allemand et italien. L'intention serait qu'aucune approbation de plans, c'est-à-dire aucune décision d'approbation de plans avec voie de recours, ne soit nécessaire (al. 1), mais qu'une procédure d'approbation de plans ait lieu. L'al. 1 du texte

³⁴ ATF 1C_78/2012

français dispose toutefois qu'aucune procédure d'approbation des plans n'est requise. Cela n'a pas de sens si l'on tient compte de l'al. 2.

Art. 130c Réserve d'approbation

La motion 11.4135 «Mise hors service de biens d'armement», adoptée par le Parlement, demande qu'à l'avenir, le Conseil fédéral présente chaque année, dans un rapport soumis à l'approbation du Parlement, les mises hors service (réformes) prévues des installations de défense dont la construction avait été avalisée par le Parlement dans le cadre d'un message sur l'immobilier. Le nouvel art. 130c inscrit ce mandat dans la loi. Aux installations de défense devraient être assimilés, de l'avis du Conseil fédéral, uniquement les ouvrages de combat et de commandement tels que les ouvrages de commandement et les lance-mines de forteresse des Grandes Unités. Pour rationaliser la procédure, il faut soumettre les mises hors service au Parlement non pas chaque année, comme proposé par l'auteur de la motion, mais dans le cadre de programmes d'armement, de messages sur l'immobilier ou de propres «messages sur la mise hors service (réforme)». L'approbation prendra la forme d'un arrêté fédéral simple.

Art. 144, al. 3

L'harmonisation de l'instruction militaire de base et des études civiles effectuées dans les universités et les hautes écoles spécialisées revêt une importance majeure dans le développement de l'armée (voir ch. 1.1.7). La majorité des cantons et certains autres participants à la consultation l'ont considérée comme un thème important, auquel il faut apporter une solution. Des attentes claires ont été formulées sur ce point. Le système éducatif civil est en principe placé sous la responsabilité des cantons, de sorte que ces derniers doivent contribuer à trouver des solutions. Le nouvel al. 3 doit dès lors énoncer le devoir des cantons sans pour autant intervenir dans leurs attributions.

Art. 145 Dispenses, congés

La coopération nationale pour la sécurité a été remplacée par le Réseau national de sécurité. L'art. 145 doit donc être modifié en conséquence. La compétence actuelle du Conseil fédéral de régler les détails n'est pas supprimée, car elle est déjà couverte par l'actuel art. 150, al. 1.

Art. 146, titre (systèmes d'information de l'armée)

Etant donné qu'un article est ajouté au chapitre 7, qui était constitué jusqu'à présent du seul art. 146, ce dernier doit être doté d'un titre.

Art. 146a Enquêtes à des fins scientifiques

C'est dans cet article que la base légale concernant les enquêtes portant sur les recrues, laquelle avait été inscrite par erreur dans l'art. 41, al. 4, doit désormais figurer. Le contenu de la disposition demeure inchangé.

Titre précédant l'art. 148j et art. 148j (moyens financiers destinés à l'armée)

Depuis 1999, l'armée a disposé à plusieurs reprises d'un plafond des dépenses trisannuel ou quadriennal, réglé dans la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales³⁵. Le plafond des dépenses actuel a été prolongé pour les années 2012 à 2015 dans les directives budgétaires concernant le budget 2012.

La motion 13.3568 «Financement de l'armée», déposée par le conseiller national Leo Müller, qui n'a pas encore été traitée par le Parlement, charge le Conseil fédéral de présenter la base légale avec laquelle il faudra compléter la loi sur l'armée et l'administration militaire pour créer un plafond des dépenses pluriannuel pour l'armée. Le 28 août 2013, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion. Il présente à cet effet, avec l'art. 148j LAAM, la base légale correspondante.

Le nouveau plafond des dépenses pluriannuel est un instrument qui, contrairement au plafond des dépenses actuel, est expressément prévu à l'art. 20 LFC³⁶ et à l'art. 9 de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération³⁷. Cet instrument est déjà appliqué dans des domaines tels que l'agriculture, la formation ou l'aide au développement. Des plafonds des dépenses peuvent être fixés notamment lorsque les crédits sont alloués et payés la même année, qu'il existe une marge d'appréciation et qu'il est indiqué de gérer les charges et les investissements à long terme. Les plafonds des dépenses sont approuvés soit en vertu d'un message ad hoc à l'appui d'un arrêté fédéral spécial, soit dans le cadre du budget ou de ses suppléments.

Un arrêté fédéral concernant un plafond des dépenses contient le montant maximal des crédits budgétaires prévus pour quatre ans. La répartition des ressources entre les années ou entre les crédits budgétaires n'est pas l'objet de l'arrêté. Il s'agit d'une allocation souple des moyens pendant les années concernées. Le plafond des dépenses n'équivaut pas à une autorisation de dépenses, mais signale la volonté du Parlement d'approuver les sommes prévues dans le cadre des décisions budgétaires.

En principe, le Conseil fédéral prévoit toujours un plafond des dépenses annuel pour l'armée fixé à 5 milliards de francs, dans la mesure où les projets d'acquisition correspondants sont consolidés. Le montant du nouveau plafond des dépenses et des crédits budgétaires dépend fortement de la planification des acquisitions qui est, pour sa part, déterminée par les tâches et le profil des prestations de l'armée. En raison de la diminution du volume des acquisitions décidées ces dernières années et de la durée qui doit être prise en compte – plusieurs années – jusqu'à ce que de futures acquisitions aient une incidence financière, le nouveau plafond des dépenses pour les années 2017 à 2020 s'élèvera à 19,5 milliards de francs.

Art. 149

Au vu des modifications susmentionnées de la réglementation des compétences et du transfert, dans la loi sur l'armée, de certaines dispositions de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée, l'art. 149 peut être abrogé.

³⁵ RS 611.010

³⁶ RS 611.0

³⁷ RS 611.01

Art. 149a, 2^e phrase

L'art 149a a été élaboré pour permettre la création et le financement des centres de Genève (GCSP, DCAF et CIDHG). Les messages correspondants sur le crédit-cadre destiné à ces centres et sur la promotion civile de la paix ont systématiquement traité d'affaires comme l'appui apporté au PSOTC, à Sarajevo, et au KAIPTC, au Ghana. L'application des mesures correspondantes doit pouvoir se poursuivre. Par contre, rien ne justifie que ces mesures soient limitées aux personnes morales de droit privé, d'où la nécessité de biffer cette mention.

Art. 151 Dispositions transitoires relatives à la modification du ...

Pour que le développement de l'armée puisse se dérouler en bonne et due forme, le Conseil fédéral doit avoir la compétence, pendant cinq ans au plus, d'édicter des dispositions transitoires, comme lors des précédentes réorganisations majeures de l'armée. Il doit donc aussi pouvoir déroger à certaines dispositions de la loi si nécessaire.

Coordination avec d'autres actes législatifs

Le présent projet de loi est harmonisé avec les projets ci-après, dont l'un a été adopté (let. a) et l'autre est en cours de traitement (let. b):

- a. modification du 27 septembre 2013³⁸ de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile;
- b. loi fédérale du ... concernant l'amélioration de l'échange d'informations entre les autorités au sujet des armes³⁹.

La coordination avec ces lois devra se faire selon le principe suivant: si l'une de ces lois entre en vigueur après le présent projet ou en même temps, la version figurant dans le présent projet s'appliquera en cas de modification de la même disposition dans ces deux actes, car sa formulation tient déjà compte de leur future entrée en vigueur.

Modification d'autres actes (annexe)

Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure

Art. 19, al. 3

Selon le droit en vigueur, un militaire ne peut être soumis à un contrôle de sécurité relatif aux personnes que s'il y consent. Or, puisque, depuis l'introduction de cette disposition, tous les sous-officiers et officiers ainsi que les candidats à ces fonctions et à de nombreuses autres fonctions du domaine de la troupe doivent subir un tel contrôle, le militaire rétif à toute formation complémentaire peut, en refusant d'apposer sa signature, contourner l'obligation qui découle de l'art. 15 LAAM, à savoir celle de revêtir un grade et d'exercer un commandement ou une fonction. Dès lors, pour assurer le bon fonctionnement de l'armée de milice, il faudra, à l'avenir,

³⁸ FF 2013 6597

³⁹ FF 2014 333

avoir la possibilité de soumettre les militaires à un contrôle de sécurité, même sans leur assentiment.

Art. 20, al. 2, let. d

Récemment, il est arrivé fréquemment que les demandes de renseignements des instances qui recueillent les données soient restées sans réponse. La justification donnée est le fait que l'autorité sollicitée (par exemple un tribunal de district) n'est pas couverte par la notion d'*organe de poursuite pénale* aux termes de l'art. 12 du code de procédure pénale (CPP)⁴⁰. C'est la raison pour laquelle la nouvelle formulation de la let. d. cite expressément les tribunaux, les autorités de poursuite pénale et les autorités d'exécution des peines.

Code pénal

Remplacement d'expressions

La procédure figurant à l'art. 367 s'appliquera à l'avenir également aux membres de la protection civile. Sur la base de la nouvelle structure du Groupement Défense, qui s'appuie sur la structure de l'armée, comme jusqu'à présent, les termes «Groupe du personnel de l'armée» et «Etat-major de conduite de l'armée» doivent être remplacés par «Groupement Défense».

Art. 367, al. 2^{ter}, phrase introductive

Dans le cadre de l'adoption de la loi fédérale concernant l'amélioration de l'échange d'informations entre les autorités au sujet des armes, l'art. 367, al. 2^{ter}, doit être complété, et l'al. 2^{quater} doit être abrogé.⁴¹ Les modifications de l'art. 367, al. 2^{ter}, qui sont prévues reposent donc sur la version du projet de loi susmentionné⁴², car celle-ci entrera en vigueur, selon toute vraisemblance, avant la présente modification.

Le complément apporté à l'art. 367, al. 2^{ter}, poursuit le but cité à l'art. 365, al. 2, let. q, à savoir l'examen de l'exclusion du service de protection civile au sens de la LPPCi. La décision quant à une éventuelle exclusion incombe aux cantons.

Si une des personnes annoncées est astreinte à servir dans la protection civile, le casier judiciaire informatisé (VOSTRA) doit également transmettre les données pénales de la personne astreinte au Système d'information sur le personnel de l'armée et de la protection civile (SIPA) par une procédure automatisée, de façon à ce que le service cantonal compétent en matière d'exclusion du service de protection civile puisse consulter les données pénales directement dans le SIPA (en vertu de l'art. 16, al. 1, let. f, LSIA, les cantons ont déjà un accès en ligne au SIPA). Sur la base de l'actuel art. 367, al. 2, let. k, le service précité peut certes aujourd'hui déjà consulter le registre et accéder ainsi aux données pénales, mais la nouvelle solution facilitera nettement le travail des cantons. Cela permettra aussi de garantir que les données relatives aux infractions ne seront plus traitées que dans un seul système du

⁴⁰ RS 312.0

⁴¹ FF 2014 289, en l'occurrence 313

⁴² FF 2014 333, en l'occurrence 334

DDPS, à savoir le SIPA. La transmission des données aux cantons sera ainsi supprimée, et le personnel cantonal compétent pourra consulter les données en ligne en cas de besoin.

Les données relatives aux infractions et les décisions en matière de procédure pénale doivent par conséquent être maintenues dans le SIPA pour qu'une décision concernant l'exclusion du service de protection civile puisse être prise sur la base de celles-ci (voir art. 17, al. 1, let. e, du projet de LSIA).

Code de procédure pénale

Art. 75, al. 3^{bis}

Suite à la réorganisation de l'armée, les informations ne sont plus transmises à l'Etat-major de conduite de l'armée, mais au Groupement Défense.

Procédure pénale militaire

Parallèlement au développement de l'armée, l'organisation de la justice militaire doit, elle aussi, être adaptée à la situation actuelle. Pour des raisons juridiques et relevant de l'Etat de droit, les auditeurs et les juges d'instruction doivent être détachés des tribunaux militaires et transférés dans une autorité de poursuite pénale autonome, indépendante des tribunaux. La compétence des autorités pénales militaires à l'égard des militaires ne doit plus s'exercer que dans la langue de l'inculpé ou du suspect; l'incorporation et la formation ainsi que l'emplacement du commandement de l'école, du stage de formation ou du cours ne doivent plus avoir d'importance dans le choix du for.

Remplacement d'expressions

Dans le texte français des art. 2, al. 4 et 5, 4, al. 3, et 14, al. 2, «officiers de la justice militaire» et «officiers» sont remplacés par «officiers de justice».

Art. 2, titre ainsi que al. 1 à 3, art. 3 et 4, al. 1, phrase introductive et 2

L'incorporation dans la justice militaire sera dorénavant réglée dans un seul et unique article (art. 2). Le membre de la justice militaire qui exerce la fonction d'auditeur en chef, de président du tribunal, d'auditeur, de juge d'instruction ou de greffier (art. 4) doit être officier de justice. L'achèvement d'une formation juridique de niveau haute école reste la condition qui s'applique (al. 1). Le militaire qui n'est pas officier peut, à sa mutation dans la justice militaire, être nommé officier de justice. Le Conseil fédéral fixe par voie d'ordonnance le grade et la fonction des officiers de justice. Des non-juristes peuvent également être incorporés dans la justice militaire pour des tâches déterminées (p. ex. les relations publiques, la comptabilité, etc.).

Titre après l'art. 4

Le nouveau titre après l'art. 4, «Autorités pénales» au lieu de «Tribunaux» et, désormais, «autorités de poursuite pénale», correspondent aux termes du titre 2 du CPP.

Art. 4a, 4b et 4c

Les auditeurs et les juges d'instruction en tant qu'autorités de poursuite pénale sont intégrés aujourd'hui dans les tribunaux militaires et subordonnés sur le plan militaire au commandement du président du tribunal. Selon l'adaptation organisationnelle proposée, les auditeurs et les juges d'instruction ne font plus partie de la structure de commandement militaire des tribunaux militaires; ils ont leur propre structure de conduite et de commandement. La séparation de la procédure pénale et de la jurisprudence est indispensable sur les plans juridique et de l'Etat de droit. Dans la nouvelle organisation, l'indépendance des tribunaux militaires et des autorités militaires de poursuite pénale est aussi adaptée formellement sur le plan militaire à l'organisation ordinaire des tribunaux suisses.

L'art. 4a, al. 2 correspond à l'art. 107 en vigueur (indépendance du juge d'instruction).

Le Conseil fédéral fixe le nombre d'auditeurs et de juges d'instruction et leur organisation (art. 4c). En remplaçant la notion de «langues» par «communautés linguistiques», il est précisé qu'il faut tenir compte des communautés linguistiques au sens de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues⁴³.

Art. 6, al. 1 et 3

Le al. 1 correspond à la formulation de l'art. 10, al. 1 (concernant le remplacement de «langues» par «communautés linguistiques», voir le commentaire de l'art. 4c); l'al. 3 devient par conséquent superflu et peut être abrogé.

Art. 8, al. 2 et 3

A l'al. 2, l'expression «soldats» est remplacée par «militaires de la troupe», ce qui permet de clarifier qu'il n'est pas uniquement question du grade de soldat.

L'art. 8, al. 3, selon lequel l'auditeur soutient l'accusation est repris dans le nouvel art. 4b; il peut être supprimé.

Art. 10, al. 1

La notion de «langues» est remplacée par «communautés linguistiques» pour les raisons évoquées plus haut (voir commentaire de l'art. 4c).

Art. 12, al. 2 à 4

A l'al. 2, l'expression «soldats» est remplacée par «militaires de la troupe», ce qui permet de clarifier qu'il n'est pas uniquement question du grade de soldat.

⁴³ RS 441.1

Comme exposé ci-dessus aux art. 4a, 4b et 4c, les auditeurs ne font plus partie de la structure organisationnelle des tribunaux militaires. Par conséquent, l'art. 12, al. 3 doit être abrogé. La règle, selon laquelle, devant le tribunal d'appel militaire, l'auditeur qui est déjà intervenu devant le tribunal militaire soutient en règle générale l'accusation, peut trouver sa place par voie d'ordonnance. L'art. 19 actuel de l'ordonnance du 24 octobre 1979 concernant la justice pénale militaire (OJPM)⁴⁴ règle la procédure à ce sujet.

Art. 15, al. 2

A l'al. 2, l'expression «soldats» est remplacée par «militaires de la troupe», ce qui permet de clarifier qu'il n'est pas uniquement question du grade de soldat.

Art. 16, al. 3

En vertu de l'art. 4, al. 2 en vigueur, l'auditeur en chef attribue les auditeurs, les juges d'instruction et les greffiers aux tribunaux et se charge des suppléances. Cette disposition ne s'applique plus aux auditeurs ni aux juges d'instruction puisqu'ils ne font plus partie des tribunaux militaires. Pour les greffiers, la disposition trouve place maintenant en tant qu'al. 3 de l'art. 16.

Art. 17, al. 2

La fin de la phrase («si les conditions sont remplies») est superflue et peut être supprimée.

Art. 18, al. 1 et 2

Ces adaptations sont rendues nécessaires à la suite de l'introduction des art. 4a et 4b en tant qu'autorité de poursuite pénale et d'autorité pénale. Non seulement les tribunaux militaires sont tenus de se prêter assistance, mais aussi les auditeurs et les juges d'instruction entre eux.

A l'al. 2, «les tribunaux ordinaires et les autorités administratives de la Confédération et des cantons» a été remplacé par «les tribunaux ordinaires et les autorités pénales et administratives de la Confédération et des cantons».

Art. 26 à 29

L'ancienne règle, selon laquelle la langue ainsi que l'incorporation et la formation du militaire régissaient la désignation du for, est, compte tenu de la taille de l'armée et de son engagement des troupes – modulaire et axé sur l'engagement –, de la mobilité croissante de la population, en particulier du groupe d'âge qui accomplit du service militaire, ainsi que de la réalité en vertu de laquelle les militaires aujourd'hui n'accomplissent que rarement leurs obligations de servir (presque) exclusivement avec leur unité d'incorporation, n'est plus pertinente. Déjà dans l'Armée XXI, ce système était dépassé et a conduit l'auditeur en chef à charger souvent des fors extraordinaires d'une affaire, en vertu de l'art. 31. De même, il n'est plus souhaitable que les écoles, les stages de formation et les cours aient leurs propres fors.

⁴⁴ RS 322.2

Les compétences des tribunaux militaires et des autorités de poursuite pénale militaires (auditeurs et juges d'instruction) sont régies dorénavant uniquement par la langue maternelle de l'inculpé ou du suspect. Le nouveau principe qui s'applique est celui de la personnalité déterminant la langue.

Le for subsidiaire du lieu de commission est conservé; il joue un rôle, en particulier en cas d'enquête en complément de preuves si l'auteur est inconnu.

Art. 30 et 31

L'expression «autorité pénale» remplace «tribunal» ou «tribunal militaire».

Ensuite, il est précisé à l'art. 31, que l'auditeur en chef peut non seulement charger d'une affaire mais aussi de la poursuite d'une affaire pénale une autorité de poursuite pénale autre que celle qui serait compétente.

Art. 32

La règle en vigueur selon laquelle en cas de conflit de compétence entre des tribunaux militaires, la décision revient au tribunal militaire de cassation (al. 1) ou au DDPS, quand l'enquête préliminaire n'est pas encore terminée (al. 2), n'est plus appropriée ni adaptée à la pratique. Etant donné que le for est régi désormais uniquement par la langue de l'inculpé, et au regard de la règle de l'art. 221 du Code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM)⁴⁵ en relation avec l'art. 46, al. 2, OJPM, l'auditeur en chef est désormais compétent en matière de conflits de compétence au sein de la justice militaire.

En cas de conflits de compétence entre des autorités civiles et des autorités militaires, c'est toujours l'art. 223 CPM qui s'applique selon lequel le Tribunal pénal fédéral désigne souverainement la juridiction compétente.

Art. 106 et 107

Etant donné que le juge d'instruction ne fait plus partie d'un tribunal militaire mais représente une autorité de poursuite pénale autonome et indépendante (voir plus haut aux art. 4a, 4b et 4c), l'art. 106 peut être abrogé.

La teneur de l'art. 107 a été reprise dans l'art. 4a, al. 2; la disposition peut être abrogée.

Art. 151, al. 4

L'expression «membres de la justice militaire» remplace «officiers de justice, sous-officiers et soldats».

⁴⁵ RS 321.0

Loi sur l'usage de la contrainte

Art. 2, al. 2

En vertu du nouvel art. 100, al. 2, LAAM, le champ d'application de la loi sur l'usage de la contrainte doit être étendu en ce qui concerne l'armée, faute de quoi les directives portant sur les attributions de la police, qui ne recouvrent pas les mêmes domaines, s'appliqueraient à l'armée. Un engagement conjoint serait alors d'emblée impossible, car, pour un engagement commun, il faut des directives communes.

Loi sur l'encouragement du sport

Art. 16, al. 2, let. c

Lors de l'adoption des dispositions d'exécution de l'actuel art. 16, al. 2, let. c, il s'est avéré que le libellé de la disposition légale était formulé de manière un peu étroite et équivoque pour les mesures de promotion prévues qui la prennent pour base. Le Conseil fédéral a de ce fait demandé au DDPS d'élaborer à la prochaine occasion une nouvelle version du texte de la lettre c de la disposition susmentionnée de la LESp, afin de créer une base légale claire pour l'encouragement du sport d'élite dans le cadre des services obligatoires et volontaires des sportifs et des fonctionnaires. C'est ici chose faite. Il est précisé, d'une part, qu'outre le service militaire ou le service de protection civile obligatoire, il est également possible d'effectuer un service militaire ou de protection civile volontaire en faveur de la promotion du sport. D'autre part, outre les sportifs, les entraîneurs, les accompagnateurs ou les fonctionnaires engagés pour le compte de sportifs doivent pouvoir accomplir des services de ce type. Le plafond des jours de service par an et les autres conditions à remplir pour une prestation en vertu de cet article seront définis par le Conseil fédéral dans une ordonnance (voir actuellement l'ordonnance du 29 octobre 2003 concernant le sport militaire⁴⁶).

Loi sur la protection de la population et sur la protection civile

Art. 5, al. 5

Il se peut que la base légale figurant aujourd'hui dans la LPPCi pour les délégations de compétences législatives déjà établies dans l'ordonnance du 18 août 2010 sur l'alarme (OAL)⁴⁷ en faveur de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) ne satisfasse plus aux standards actuels. C'est pourquoi, en vertu de la décision du Conseil fédéral du 29 novembre 2013 concernant la modification de l'OAL, la base légale correspondante doit être créée dans la LPPCi pour les délégations législatives en faveur de l'OFPP.

⁴⁶ RS 512.38

⁴⁷ RS 520.12

Art. 28, al. 1

Le 27 septembre 2013, le Parlement a adopté, dans le cadre de la modification de la LPPCi, une adaptation de la LSIA⁴⁸. Cette adaptation prévoit l'extension du SIPA à la protection civile afin de permettre à la Confédération de veiller au respect des plafonds de jours de service dans la protection civile prévus par la loi. Les cantons souhaitent en outre intégrer complètement la gestion du contrôle de la protection civile dans le SIPA à moyen terme.⁴⁹

Dans le cadre de la consultation sur le développement de l'armée, la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS) a demandé que les modifications des bases légales correspondantes nécessaires à l'intégration de la gestion du contrôle de la protection civile dans le SIPA soient déjà apportées dans le cadre du développement de l'armée. Pour ce faire, il convient d'adapter en particulier les art. 12 ss LSIA (voir ch. 2.3). Mais il convient aussi d'adapter l'art. 28, al. 1, LPPCi, adopté le 27 septembre 2013, lequel prévoit que la tenue des contrôles concernant les personnes astreintes au service dans la protection civile s'effectuera désormais dans le SIPA. La tenue des contrôles continuera cependant à incomber aux cantons.

Art. 43, al. 1^{bis} et 2

Al. 1^{bis}: Selon l'OFJ, il se peut que la base légale qui figure actuellement dans la LPPCi pour la clé de répartition des coûts fixée dans l'OAL ne corresponde plus aux standards actuels. C'est pourquoi, en vertu de la décision du Conseil fédéral du 29 novembre 2013 concernant la modification de l'OAL, la base légale correspondante doit être créée dans la LPPCi pour la répartition des coûts.

La prise en charge des frais pour les systèmes d'alarme à la population est aujourd'hui déjà régie dans la LPPCi. Ainsi, l'art. 71, al. 1, let. f, prévoit que la Confédération supporte les frais liés aux mesures découlant de l'art. 43. L'art. 43, al. 1, let. a, prévoit quant à lui que la Confédération est responsable du fonctionnement des installations permettant de transmettre l'alarme à la population. L'art. 21, al. 1, OAL définit, en application de l'art. 43, al. 1, let. a, LPPCi, tout ce qui est inclus dans la notion de «fonctionnement» dans ce contexte. L'ajout de l'al. 1^{bis} permet de créer une base légale explicite à cet effet.

L'al. 2 doit subir une adaptation formelle («II» à la place de «Le Conseil fédéral») en raison de l'insertion de l'al. 1^{bis}.

Art. 58a Délégation de compétences législatives

Le domaine des installations et abris de protection (ouvrages de protection, art. 45 ss LPPCi) est très complexe au niveau technique, raison pour laquelle il est indispensable que les détails puissent être réglés par l'OFPP en tant qu'instance compétente au sein de la Confédération. En général, les réglementations de ce type ne constituent pas des règles de droit, mais on ne peut exclure des «zones grises». En vertu de l'art. 48, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁵⁰, la délégation de compétences

⁴⁸ FF 2013 1875

⁴⁹ FF 2013 1875, en l'occurrence 1880 s.

⁵⁰ RS 172.010

législatives aux groupements et aux offices n'est autorisée que si une loi fédérale le permet. L'art. 75, al. 2, LPPCi, aux termes duquel le Conseil fédéral peut déléguer des compétences législatives à l'OFPP, prévoit certes une habilitation de ce type, mais, selon l'OFJ, c'est une base inappropriée, car elle ne satisfait plus aux standards actuels. C'est pourquoi il faut créer une base légale suffisante – en l'occurrence le nouvel art. 58a LPPCi – afin que le Conseil fédéral puisse déléguer à l'OFPP les compétences législatives précitées.

Art. 66b, al. 1

Dans le cadre de la modification citée de la LPPCi du 27 septembre 2013, l'art. 66b complété a été adopté. Il précise que, dans le cadre des litiges de nature non patrimoniale, les décisions rendues par les autorités cantonales de dernière instance peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral, sauf si elles concernent le domaine de la mise sur pied.

Le terme «domaine de la mise sur pied» comprend, outre les mises sur pied pour un service dans la protection civile en tant que telles, les ajournements de services d'instruction, les mises en congé pour des interventions en faveur de la collectivité ou des travaux de remise en état ainsi que les dispenses. Ces dernières ne sont plus prévues actuellement dans la législation sur la protection civile, mais on ne saurait exclure qu'elles soient à nouveau prévues à l'avenir.

L'accomplissement du service de protection civile est un devoir national reposant sur l'art. 61, al. 3, Cst. En cas d'événement, en particulier, il est indispensable que les personnes astreintes au service dans la protection civile répondent sans délai à une convocation. La possibilité de passer par des procédures de recours souvent longues remettrait en question le bon fonctionnement de la protection civile. Il s'agit donc d'exclure tout recours au niveau fédéral.

Art. 72, al. 1, phrase introductive, 1^{re} phrase, ainsi qu'al. 1^{ter}, 3 et 4

Al. 1: Dorénavant, les données sur les personnes astreintes au service dans la protection civile contenues dans le SIPA devront être traitées non seulement par les cantons, mais aussi par l'OFPP, raison pour laquelle le Système d'information central de la protection civile (SICEP) devient superflu; l'art. 72, al. 1, doit donc être modifié en conséquence et l'al. 1^{ter} abrogé. De plus, on ne parle plus des «tâches qui lui incombent aux termes de la présente loi», mais on renvoie aux articles concernés dans la LPPCi.

Al. 1^{ter}: Pour que l'OFPP puisse contrôler le respect des limites supérieures de jours de service dans le SIPA (voir les explications relatives à l'art. 28, al. 1, ci-dessus), les Chambres fédérales ont également approuvé, le 27 septembre 2013, l'insertion d'un nouvel al. 1^{ter} dans l'art. 72 LPPCi. Avec la modification de l'al. 1, l'al. 1^{ter} devient toutefois obsolète et peut dès lors être abrogé.

Al. 3: Désormais, les cantons devront procéder au contrôle des personnes astreintes au service dans la protection civile dans le SIPA (voir les explications relatives à l'art. 28, al. 1, ci-dessus). En ce qui concerne la conservation des données du SIPA, la LSIA prévoit en principe une durée de cinq ans. Pour qu'un délai de conservation uniforme s'applique aux données traitées par les cantons dans le SIPA, la LPPCi doit être adaptée.

Al. 4: La réglementation correspondante figure aujourd'hui déjà à l'art. 16, al. 1, let. f, LSIA, car l'OFPP est couvert par l'intitulé «autorités cantonales et fédérales de la protection civile».

Art. 75a *Délégation de tâches d'exécution*

Si la Confédération ne souhaite pas assumer elle-même une tâche d'exécution, mais veut la confier à des tiers, il faut à cet effet une base légale formelle (voir art. 178, al. 3, Cst.). Pour que l'OFPP, en qualité d'organe fédéral dont relève la protection civile, puisse au besoin faire appel à des tiers, autrement dit des organisations et des personnes relevant du droit public ou privé, dans le cadre de l'exécution de la LPPCi et de ses dispositions d'exécution, ou leur confier intégralement ces tâches, il faut créer une base légale en la matière.

Loi fédérale sur le service civil

Les modifications de la loi fédérale sur le service civil présentées ci-dessous figuraient à l'origine dans le message sur la modification de la loi fédérale sur le service civil qui est en cours de traitement et que le Conseil fédéral a mise en consultation le 4 septembre 2013. Pour séparer clairement les thèmes «développement de l'armée» et «révision de la législation sur le service civil», et ainsi pour garantir la modification simultanée des dispositions de la loi fédérale sur le service civil concernées par le développement de l'armée, on a intégré les normes en question dans le présent projet après les avoir retirées de l'autre projet.

Art. 10 *Début de l'astreinte au service civil*

Le texte actuel de l'art. 10 constitue désormais son al. 1. Le nouvel al. 2 apporte des précisions: même après la fin de l'obligation de servir dans l'armée, l'administration militaire doit non seulement imposer l'obligation de veiller à la conservation en lieu sûr et à l'entretien de l'équipement personnel, mais aussi pouvoir mener à bien la procédure administrative relative à la libération du service militaire et la restitution de l'équipement personnel. Les détails en la matière seront réglés dans la LAAM (art. 25, 112 et 122) et dans ses ordonnances d'exécution.

Art. 11, al. 2

Dans la LAAM, la durée de l'obligation de servir dans l'armée est gérée de manière plus souple, et le moment de la libération, pour les personnes qui n'ont pas encore accompli d'école de recrues et ne sont donc pas encore incorporées dans l'armée, n'est plus lié à une limite d'âge. Par conséquent, le moment de la libération du service civil, pour les personnes qui n'ont pas encore été incorporées dans l'armée, ne peut pas être défini sur la base des dispositions de la LAAM. Dans ces cas, il faut une règle propre à la LSC (al. 2, let. a). Par une durée fixe pour l'astreinte au service civil de douze ans après le début de l'année suivant l'entrée en force de la décision d'admission, la solution proposée est proche de la règle actuelle (libération au plus tard à la fin de l'année au cours de laquelle la personne astreinte au service civil atteint l'âge de 34 ans) et offre une marge de manœuvre suffisante pour l'application. Il n'y a aucune raison d'instaurer la possibilité d'allonger ou de raccourcir la durée maximale du service civil. Tous les autres cas peuvent être

réglés, comme jusqu'à présent, par l'application par analogie des dispositions sur la durée de l'obligation de servir dans l'armée qui figurent dans la LAAM (al. 2, let. b).

Art. 16c, let. c

Les indications mentionnées sont nécessaires au calcul de la date de la libération ordinaire du service civil au sens de l'art. 11.

Titre précédant l'art. 83c (dispositions transitoires relatives à la modification du ...) ainsi qu'art. 83c (adaptation de la durée du service civil ordinaire) et 83d (libération du service civil)

Le nouvel art. 83c reprend le libellé de l'ancien art. 81, qui s'est avéré efficace à l'occasion de la dernière diminution du nombre de jours de service militaire à accomplir.

D'une façon générale, l'art. 83d dispose que le moment de la libération est maintenu pour ceux qui ont été admis au service civil avant l'entrée en vigueur de la présente révision de la LSC (al. 1). Une règle supplémentaire sur le moment de la libération, rendue nécessaire en raison des modifications de la LAAM, n'est nécessaire que pour ceux qui, avant leur admission au service civil, n'étaient pas incorporés dans l'armée ainsi que pour les militaires de la troupe et les sous-officiers (al. 2): la durée de leur service civil en vertu de la nouvelle règle, établie à l'art. 11, al. 2, let. a, est limitée à douze ans au maximum. Ainsi, les «anciens» ne sont pas désavantagés vis-à-vis des «nouveaux», et il reste suffisamment de temps pour l'exécution, sans créer de nouveaux cas de rigueur. Les conventions en vue d'une libération ultérieure du service civil qui ont été conclues pour résoudre des cas de rigueur ou dans la perspective d'engagements à l'étranger conservent leur validité (al. 2, 2^e phrase); les personnes concernées bénéficient toutefois de la réduction du nombre de jours de service à accomplir. L'al. 3 est nécessaire pour rejeter la demande de ceux qui souhaitent poursuivre leur service civil au-delà de la date de libération parce que, pour que la taxe militaire payée une fois soit remboursée, ils doivent avoir accompli l'ensemble des jours de service civil. La LSC n'offre pas d'espace aux prestations civiles volontaires sans autre justification. L'organe d'exécution le signale suffisamment tôt aux personnes concernées.

Loi fédérale sur l'assurance militaire

Art. 1a, al. 1, let. b, d, ch. 1, e et f

Les notions que renferment ces dispositions ne coïncident en partie plus avec celles de la LAAM et de ses dispositions d'exécution; elles doivent donc être adaptées pour qu'aucune équivoque sémantique ne subsiste. La let. f peut être abrogée, car, en raison du recrutement commun de l'armée et de la protection civile, qui a cours depuis longtemps, aucune convocation n'est plus établie par le service de la protection civile pour la participation à l'inscription et à l'information au recrutement dans la protection civile. Les personnes visées jusque-là à la let. f relèvent à présent du groupe cible visé à la let. d, ch. 1. Le nombre des assurés ne va ni diminuer ni augmenter de ce fait.

Art. 3, al. 1

Une base légale doit être créée pour la pratique actuelle de l'assurance militaire consistant à assurer également les militaires pendant de courtes périodes entre deux services d'instruction.

Art. 4, al. 4

La réglementation détaillée doit être confiée au Conseil fédéral afin que les éventuels besoins dans la pratique puisse être rapidement pris en compte, que soit donnée au terme «incapacité de travail» une définition adéquate, qui diverge, le cas échéant, de celle du droit des assurances sociales, car elle ne recouvre pas tout à fait la même réalité, et que les prestations d'assurance puissent être dûment adaptées aux circonstances particulières.

Loi sur les allocations pour perte de gain

Art. 1a, al. 1^{bis}

Les militaires qui sont sans activité lucrative entre deux services d'instruction obtiennent désormais un droit à une allocation selon la LAPG (cf. le commentaire de l'art. 30, al. 1, LAAM). Ce droit doit être réglé dans la LAPG. Pour les personnes qui accomplissent un service dans l'Armée suisse, le droit aux APG est réglé à l'art. 1a, al. 1, LAPG. Seuls les jours de solde donnent droit à des APG. Le versement d'une solde selon l'art. 30, al. 1, LAAM permet de déterminer l'existence du droit à l'allocation. Les personnes qui, selon le droit de l'AVS, sont considérées comme indépendantes ou sans activité lucrative sont exclues du droit à l'allocation durant cette période – malgré le droit à la solde. Il paraît en effet raisonnable qu'une personne indépendante reprenne son activité lucrative entre deux services. Une personne sans activité lucrative (p. ex. des femmes ou des hommes au foyer, ou des étudiants sans activité lucrative) ne subit pas de perte de revenu à proprement parler et n'a donc pas droit aux APG.

Art. 9, al. 2^{bis}

La personne qui accomplit le service militaire ou un autre service a droit à des allocations pour perte de gain appropriées. Le droit et le montant des allocations pour perte de gain sont réglés dans la loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG). Celle-ci prévoit que les personnes astreintes au service militaire qui accomplissent une école de recrues ont uniquement droit au montant minimal d'indemnisation, appelé allocation de base (art. 9, al. 1, LAPG). Selon les dispositions légales, les personnes suivant le modèle de service long sont également concernées. Selon la LAPG, les personnes effectuant un service civil sont sur un pied d'égalité avec les recrues en ce qui concerne les allocations pendant le nombre de jours que durerait une école de recrues (art. 9, al. 2, LAPG). Avec l'admission de personnes au service militaire pour des fonctions particulières avec des réserves, une nouvelle catégorie d'astreints est créée. Cette catégorie de personnes n'accomplit pas d'école de recrues au sens propre. Le droit aux allocations pour perte de gain en vertu de la LAPG n'est pas réglementé pour une personne déclarée «apte au service militaire uniquement dans des fonctions particulières, sous réserve». Pour éviter que

ces personnes soient avantagées sur le plan des allocations touchées par rapport aux autres personnes qui accomplissent leur service, le droit aux allocations pour les personnes aptes au service uniquement dans des fonctions particulières et sous réserve est explicitement réglementé dans la LAPG. Le DDPS estime qu'entre 100 et 150 personnes de cette catégorie seront admises chaque année au service militaire. Il y aura ainsi 39 000 jours supplémentaires environ qui seront accomplis chaque année dans l'administration militaire. Les dépenses supplémentaires pour l'APG s'élèveront à environ 4 millions de francs par an.

Art. 10a Allocation de base entre deux services

Etant donné que le montant des allocations pour perte de gain peut varier en fonction du type de service, il convient de définir le taux prévu à l'art. 30, al. 1, 2^e phrase, LAAM pour la période entre deux services d'instruction. Le taux éventuellement plus élevé pendant le deuxième service ne doit s'appliquer qu'à partir du commencement de celui-ci. Autrement dit, c'est le taux en vigueur lors du premier service qui s'appliquera à la période intermédiaire.

Loi sur l'assurance-chômage

Art. 13, al. 2, let. b

La disposition actuelle sur la prise en compte du service militaire dans la période de cotisation donnant droit aux indemnités de l'assurance-chômage (voir art. 8, al. 1, let. e, de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage⁵¹), doit être adaptée à la durée généralement plus courte des cours de répétition de deux semaines.

2.2 Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'administration de l'armée

Préambule

Le préambule doit être adapté aux nouvelles dispositions de la LAAM. Ainsi, le renvoi à l'art. 29, al. 2, LAAM doit être précisé, tandis que la mention de l'art. 149 LAAM doit être supprimée.

Remplacement d'expressions

L'Office fédéral des exploitations des Forces terrestres a déjà été intégré il y a quelques années dans la BLA. La révision de l'OAdma donne l'occasion de mettre à jour cet élément. Le Commissariat central des guerres a également disparu. Les tâches qui lui incombait en vertu de l'OAdma sont aujourd'hui accomplies par la Comptabilité de la troupe.

⁵¹ RS 837.0

Art. 3, al. 2

La fonction d'officier du commissariat n'existe plus, et les aides-fourriers, qui assistent les fourriers dans la comptabilité de la troupe, s'appellent désormais des comptables de la troupe.

Art. 5, al. 2

Il n'existe plus de comptabilité du service technique. Cette disposition peut donc être abrogée.

Art. 7, al. 1

Les désignations des offices fédéraux compétents sont obsolètes et doivent être mises à jour. En outre, l'alinéa peut être reformulé d'une manière plus élégante.

Art. 8

La conservation de la comptabilité des troupes relève désormais de la responsabilité de la BLA (voir également «Remplacement d'expressions»). Outre la comptabilité en tant que telle, les documents qui l'accompagnent (justificatifs, quittances, etc.) sont également conservés. La durée de conservation de cinq ans, qui correspond à la réglementation actuelle, a fait ses preuves.

Art. 9, al. 4

La fonction d'officier du commissariat n'existe plus et doit donc être supprimée.

Art. 11, al. 1 et 2^{bis}

Suite à l'abrogation de l'art. 18 (voir ci-dessous), la réserve correspondante en faveur de l'art. 18 doit également être supprimée. En revanche, étant donné le nouvel art. 30, al. 1, 2^e phrase, LAAM, le droit à la solde pour la période correspondante doit être réglementé, car la LAPG ne prévoit d'allocations que pour les jours soldés. La LAPG fixe ensuite le droit aux allocations pour perte de gain.

Art. 12, al. 2, phrase introductive ainsi que let. a et h à j

Les militaires qui doivent se présenter devant une commission de visite sanitaire ont pour la plupart déjà accompli du service militaire et aimeraient en général le poursuivre. Il est donc opportun que le jour de la présentation devant la commission de visite sanitaire donne droit à la solde comme un jour de service, d'autant plus que les convocations correspondantes à un examen psychologique sont aujourd'hui déjà soldées. Les deux examens sont ainsi mis sur un pied d'égalité en ce qui concerne leurs conséquences juridiques sur le plan pécuniaire.

La liste des personnes n'ayant pas droit à la solde doit être adaptée conformément aux modifications apportées aux art. 13, 59 et 65c LAAM, car le versement des allocations pour perte de gain dépend directement du paiement de la solde. Les personnes mentionnées aux let. h à j ne subissent aucune perte de revenu, raison pour laquelle elles ne reçoivent pas d'allocations pour perte de gain. Par conséquent, elles doivent être exclues du paiement de la solde. Les personnes visées à la let. h

devraient être très peu nombreuses. Il devrait s'agir pour l'essentiel de quelques officiers généraux ou spécialistes chevronnés.

Art. 17, al. 2^{bis}

Pour les engagements dans la promotion militaire de la paix, des contrats de travail à durée déterminée sont actuellement établis sur la base de l'OPers-PDHH. Par ailleurs, il est aussi juridiquement possible d'effectuer de tels engagements en imputant leur durée sur les obligations militaires. Or, dans ce cas, il n'est versé ni salaire ni allocations. Les militaires concernés reçoivent la solde et les allocations pour perte de gain qui leur sont dues, comme pour un service effectué en Suisse. Il en va de même pour les militaires accomplissant un service d'appui à l'étranger. Ces militaires ne sont pas indemnisés pour les frais supplémentaires qu'occasionne automatiquement un engagement à l'étranger (p. ex. communications avec les proches, frais de voyage jusqu'à la frontière suisse lors des congés, autres dépenses liées à la famille). Jusqu'à présent, il manquait une base légale réglant cette question. Il s'agit donc d'en créer une pour éliminer ou atténuer, en conformité avec le système, les inégalités de traitement. La forme concrète que doit prendre le supplément de solde doit, comme pour les autres suppléments de solde, être réglée par le Conseil fédéral.

Art. 18 et 19 (solde de fonction)

Les officiers spécialistes reçoivent désormais une solde correspondant au grade détenu par un officier occupant la même fonction. Ainsi, ils bénéficient des mêmes droits que les officiers correspondants, comme le prévoit l'art. 104, al. 2, LAAM. L'art. 18 peut donc être abrogé.

Les engagements décrits à l'art. 19 n'ont plus cours. Cette réglementation peut donc être abrogée.

Art. 24, let. a

Les militaires qui doivent se mettre en route la veille pour entrer en service à l'heure fixée ont droit à la solde depuis 2010 et ont donc aussi droit à la subsistance. La réglementation d'exception actuelle est donc obsolète et peut être abrogée.

Art. 29, al. 2 et 4

Les troupes de soutien ont été supprimées. L'al. 2 doit donc être modifié en conséquence. Les soins des communes ne sont plus pratiqués, si bien que l'al. 4 doit être abrogé.

Art. 37, al. 2

Les brigades territoriales n'existent plus. Elles sont remplacées par les seules divisions territoriales. Le texte de l'ordonnance doit dès lors être mis à jour.

Art. 38, al. 2 et al. 3, 1^{re} phrase

Ces dispositions sont adaptées aux structures de grades en vigueur. Aucune modification n'a lieu sur le plan matériel.

Remplacements d'expressions

Le Groupement Défense doit désormais être désigné comme exploitant de différents systèmes d'information de l'armée – et donc comme propriétaire des banques de données – en lieu et place de divers offices fédéraux. Il sera ainsi possible de réagir face à l'évolution dynamique des structures organisationnelles du Groupement Défense, sans pour autant devoir adapter la loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA) lors des restructurations. En outre, la concentration des responsabilités en un seul organe permet, dans une perspective d'avenir, d'unifier et de regrouper les systèmes d'information de l'armée et donc d'économiser des ressources sur le long terme.

Al. 1: L'expression «services ou personnes» ne doit pas être comprise dans le sens d'une alternative, mais bien d'une addition. Elle doit donc être remplacée par l'expression «services et personnes».

Al. 2: La notion d'«obligations militaires», qui recouvre tous les devoirs en lien avec les affaires militaires même en dehors du cadre de l'armée, doit être remplacée, dans certaines dispositions, par celle d'«obligation de servir dans l'armée», dont le champ d'application est plus restreint puisqu'il ne concerne que les devoirs envers l'armée des personnes astreintes au service militaire.

Al. 4: L'abréviation SIMED (pour Système d'information de l'armée) est remplacée par celle de MEDISA (abréviation allemande de *Medizinisches Informationssystem der Armee*) par souci de simplification et parce que son utilisation est générale, même auprès du personnel francophone concerné.

Art. 2a Traitement des données biométriques

Dans un environnement technique toujours plus complexe, les exigences en termes de sécurité augmentent également, notamment en ce qui concerne le contrôle des accès et l'identification claire et la vérification des personnes autorisées à accéder, d'une part, à des installations et bâtiments de la Confédération qui sont dignes de protection et, d'autre part, à des systèmes d'information et à l'infrastructure informatique. L'art. 2a, en complément aux art. 57i ss LOGA, doit donc régler la nécessité de collecter des données biométriques à des fins d'identification des personnes habilitées à accéder à un système d'information ou à utiliser l'infrastructure électronique dans le but d'empêcher tout abus et, dès lors, de protéger les données personnelles et les informations dignes de protection. Avec l'al. 2, on crée une norme de délégation par laquelle le Conseil fédéral est chargé de réglementer les catégories de données biométriques qui peuvent être employées pour l'identification et la vérification de l'accès aux installations, aux systèmes d'information et à l'infrastructure électronique mobile ou stationnaire.

Conformément au principe de proportionnalité, il s'agit de recourir principalement à des systèmes de reconnaissance biométrique comme le scanner du réseau veineux. Ces systèmes permettent une procédure claire d'identification et de vérification, mais ils ne fournissent pas d'indices sur des données sensibles telles que l'état de santé. Il s'agit par ailleurs de créer une base légale formelle pour les systèmes

traitant, en plus des données d'accès biométriques, d'autres données sensibles. En revanche, dans le cas des autres systèmes, à savoir ceux qui ne traitent pas de données sensibles, il suffit d'inscrire une base matérielle au niveau réglementaire pour pouvoir traiter des données biométriques destinées à l'identification des personnes ayant une autorisation d'accès.

Chapitre 2, section 1 (art. 12 à 17)

Le 27 septembre 2013, le Parlement a approuvé la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi).⁵² On y prévoit l'extension du SIPA à la protection civile afin de permettre à la Confédération de veiller au respect des plafonds de jours de service dans la protection civile prévus par la loi. Les cantons souhaitent en outre intégrer complètement la gestion du contrôle de la protection civile dans le SIPA à moyen terme.⁵³ Il convient de répondre à ce souhait et d'adapter en conséquence les art. 12 ss LSIA. L'intégration complète, par étapes, de l'ensemble de la gestion du contrôle de la protection civile (articulation de la protection civile, gestion des effectifs réglementaires, planification du personnel et administration, engagements, instruction et cours) dans le SIPA est prévue à partir de 2016 environ.

Art. 13 **But**

Etant donné que la gestion du contrôle des personnes astreintes au service de protection civile doit être effectuée dans le SIPA et que les données pour la réalisation du recrutement doivent désormais être traitées dans ce système d'information également, il convient de reformuler la disposition portant sur les buts.

Selon la let. f, le traitement des données servira à empêcher le recours abusif au régime des allocations pour perte de gain à l'armée ou à la protection civile. Cette extension du but du SIPA s'inscrit dans la mise en œuvre du rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 28 juin 2013 intitulé «Allocations pour perte de gain: irrégularités dans le décompte des services militaires volontaires»⁵⁴.

Jusqu'à présent, les qualifications concernant l'aptitude à occuper éventuellement une position de cadre dans l'armée sont consignées sur des formulaires et transmises au format papier. A l'avenir, la sélection des candidats et la gestion des états de service devront aussi se faire par voie électronique (let. m). Les formulaires correspondants en matière de qualification et de mutation au sein de l'armée font partie intégrante de cette procédure. La gestion électronique des états de service permet, d'une part, de veiller à la sécurité des données et, d'autre part, d'assurer le suivi des décisions relatives à la sélection des cadres. Le traitement des qualifications doit pouvoir être assuré tout au long de l'incorporation dans l'armée des cadres concernés. La présente disposition doit inscrire dans la loi le traitement des données dans le SIPA sous la forme d'une disposition explicite. Les données ne devront plus être traitées, comme c'était le cas jusqu'à présent, moyennant le recours aux formulaires susmentionnés.

⁵² Voir le message du 27 février 2013 relatif à la modification de la LPPCi; FF **2013** 1875

⁵³ Voir à ce sujet FF **2013** 1875, en l'occurrence 1880 s.

⁵⁴ FF **2013** 7839

L'extension des buts du SIPA se traduit par l'élargissement du catalogue de données traitées dans le SIPA, d'où la nécessité de nuancer davantage la réglementation à l'art. 14. Les différents alinéas régissent les données d'un groupe de personnes spécifique. Dans le cadre du recrutement, puis avant l'attribution d'une fonction, les militaires sont soumis à un contrôle de sécurité relatif aux personnes. La décision du service chargé de ce contrôle constitue, en cas de déclaration de risque, la base pour une interdiction temporaire de convocation, pour une décision de non-recrutement ou d'exclusion de l'armée, ou pour une dégradation. Dès lors, la décision du service chargé du contrôle de sécurité relatif aux personnes doit aussi pouvoir être traitée dans le SIPA (al. 1, let. g).

Les comptables de milice (fourrier, quartier-maître, chef du service du commissariat) chargés de la comptabilité de la troupe sont actuellement responsables de la gestion de fonds de la Confédération dont le montant global avoisine les 45 millions de francs. Les futurs comptables de milice chargés de la comptabilité de la troupe doivent par conséquent être soumis, dans le cadre de l'évaluation des cadres, puis avant l'attribution de la fonction, à un examen de la fiabilité. La base juridique pour un tel examen doit être créée dans le cadre de la loi fédérale sur la sécurité de l'information. La décision constitue alors la base sur laquelle se fonde la décision d'attribuer ou non la fonction de comptable de milice. En cas de décision défavorable, le militaire reçoit une autre fonction, voire est libéré des tâches liées à la tenue de la comptabilité. Seules la date de l'examen et la décision peuvent être traitées dans le SIPA (al. 1, let. h).

Dans ses art. 36 ss, la LAAM règle la protection juridique dans les affaires juridiques non pécuniaires du service militaire. Les documents relatifs aux procédures ainsi que les décisions portant sur les plaintes de service et les décisions concernant l'aptitude, le non-recrutement, la dégradation, l'exclusion de l'armée ou l'admission à la formation ou à la promotion, conformément aux art. 21 à 24 LAAM, et d'autres sanctions semblables de droit administratif doivent, à des fins de traçabilité, être dorénavant traités dans le SIPA (al. 1, let. i et j).

Même si la formulation actuelle, avec le terme «infraction», comprend aussi implicitement les procédures pénales en cours, il convient de mentionner explicitement dans la LAAM que les données provenant de procédures pénales en cours portant sur une mise en danger de soi ou d'autrui peuvent également être traitées dans le SIPA. L'armée pourra ainsi prendre à temps les mesures qui s'imposent en lien avec les motifs empêchant la remise de l'arme personnelle ou de l'arme en prêt en vertu de l'art. 113 LAAM, par exemple décréter une interdiction temporaire de convocation, retirer l'arme personnelle ou l'arme en prêt ou procéder à un contrôle de sécurité relatif aux personnes. Par ailleurs, l'armée pourra également traiter les données médicales générales du Service médico-militaire qui conduisent à un retrait de l'arme personnelle et de l'arme en prêt ou à un désarmement (procédé rendant celle-ci inapte au tir). De plus, elle doit pouvoir traiter non seulement les données sur la remise et la reprise de l'arme personnelle et de l'arme en prêt, mais aussi les décisions de reprise préventive et de retrait de l'arme personnelle ou de l'arme en prêt ainsi que les motifs qui ont conduit à ces décisions. Les motifs ne sont pas uniquement une procédure pénale en cours ou une condamnation pénale, mais aussi tout signe ou indice sérieux laissant présumer qu'un militaire pourrait constituer un danger pour lui-même ou pour autrui avec son arme personnelle ou une arme en prêt. Le traitement des bases de décision est

notamment nécessaire à la mise en œuvre du retrait. De fait, chez les personnes présentant des indices sérieux laissant présumer une mise en danger de soi ou d'autrui, une prudence particulière est de rigueur lors de l'exécution de la mesure (al. 1, let. m et n).

Les données fournies volontairement (al. 1, let. k, al. 2, let. b, et al. 3, let. g) sont par exemple les numéros de téléphone, les adresses électroniques ou les données sur des connaissances civiles particulières, telles que les connaissances linguistiques, les formations spécifiques suivies, mais aussi des coordonnées bancaires pour le paiement de la solde et des frais.

A l'al. 3, les données des personnes astreintes au service de protection civile sont désormais prises en compte. La let. a reprend la terminologie de l'al. 1, let. a. Le terme «profil de prestations» englobe par exemple les données concernant la taille, des restrictions quant aux poids à soulever ou à porter et à la marche, mais aussi des informations sur le fait que la personne astreinte porte des lunettes ou des lentilles de contact. Des parties des let. b et d correspondent à l'art. 72, al. 1, let. b, LPPCi. Les let. b et c correspondent à l'al. 1, let. b et c. Les données mentionnées à la let. h ne doivent être saisies dans le SIPA que s'il s'ensuit une exclusion du service de protection civile en vertu de la LPPCi sur la base de ces données (voir art. 17, al. 1, let. e, du projet de LSIA).

Art. 15, al. 1, phrase introductive et let. b. et al. 2 et 3

Al. 1, phrase introductive et let. b: Etant donné que le SIPA doit également être disponible pour les instances compétentes de la protection civile, ces instances doivent aussi pouvoir collecter ces données. La collecte des données ne se limite en outre pas aux registres des habitants. En mentionnant l'harmonisation des registres, on doit permettre la consultation des données provenant d'autres registres cantonaux comparables.

Al. 2: Seules les données autorisées à être gérées dans les systèmes concernés sont échangées.

Let. a: Entre le SIPA et le système de gestion des cours (art. 72, al. 1^{bis}, LPPCi), l'échange concerne en particulier les données de présentation (les données d'identité, les services, l'incorporation, le grade, la fonction et l'instruction, les données supplémentaires, le certificat de protection civile).

Let. b: Entre le SIPA et les systèmes cantonaux de comptabilité, l'échange concerne en particulier les données de présentation. Entre le SIPA et les systèmes cantonaux de gestion du contrôle, la transmission de toutes les données s'effectue unilatéralement, du SIPA vers les systèmes cités. L'échange entre le SIPA et les systèmes cantonaux d'alarme s'effectue unilatéralement, seulement du SIPA vers les systèmes cités, et comprend en particulier les données d'alarme (p. ex. les données d'identité, l'incorporation/la formation, le grade et la fonction).

Let. c: Ici, l'échange est réciproque et concerne en particulier les données d'identité.

Al. 3: L'échange de données supplémentaires avec le registre central des prestations en cours de la Centrale de compensation (art. 71, al. 4, let. b, LAVS) ne peut s'effectuer qu'unilatéralement, du SIPA vers les systèmes cités. Seules les données nécessaires à la vérification des prestations APG doivent être transmises (en particulier les données d'identité, les services, l'incorporation, le grade et la fonction).

Art. 16, al. 1, phrase introductive et let. b^{bis}, f et i, al. 2, phrase introductive et let. a, ch. 2, et b, al. 3, phrase introductive et let. c, et al. 4

Le recrutement est un commandement militaire, lequel est quant à lui une composante du Personnel de l'armée. La précision sert uniquement à améliorer la transparence (al. 1, let. b^{bis}). La gestion du contrôle des astreints en tant que telle continuera de se dérouler dans les cantons. Désormais, la gestion du contrôle pour la protection civile sera effectuée de manière centralisée dans le SIPA. Pour ce faire, l'accès en ligne aux données sera octroyé aux instances compétentes de la Confédération et des cantons (al. 1, let. f). L'assurance militaire doit pouvoir bénéficier d'un accès en ligne immédiat, mais restreint, aux données du SIPA pour traiter les cas relevant de sa compétence (al. 1, let. h). Dès lors que seuls deux membres sélectionnés parmi le personnel de l'assurance militaire et soumis au contrôle de sécurité relatif aux personnes auront un droit d'accès en ligne, il sera possible de réduire au strict minimum les risques d'accès illicites ou de perte de données, en conséquence de quoi la let. b de l'art. 16, al. 2, peut être abrogée.

La référence croisée au code pénal, à l'al. 3, est dépassée et doit être modifiée.

Art. 17, al. 1, let. a et e, al. 3, 4^{bis} et 5

Les délais applicables à la conservation des données des personnes astreintes au service civil doivent être les mêmes que ceux appliqués aux données des militaires astreints. L'art. 17, al. 1, let. e, est nouveau, car les astreints au service civil condamnés à une peine privative de liberté ou à une peine pécuniaire d'au moins 30 jours-amende sont exclus du service de protection civile en vertu de l'art. 21 LPPCi.

Art. 25, phrase introductive

Dans le texte français, la phrase introductive a été adaptée à la formulation existant dans des dispositions similaires décrivant l'objectif d'un système d'information.

Art. 28, al. 1, let. e, et 2, let. d

L'assurance militaire doit pouvoir bénéficier d'un accès en ligne à l'ensemble des données sanitaires du Système d'information médicale de l'armée (MEDISA) pour traiter les cas relevant de sa compétence. Limiter son accès aux cas en suspens auprès de l'assurance militaire se traduirait par une charge élevée en personnel. Dès lors que seuls deux membres sélectionnés parmi le personnel de l'assurance militaire et soumis au contrôle de sécurité relatif aux personnes auront un droit d'accès en ligne, il sera possible de réduire au strict minimum les risques d'accès illicites ou de perte de données, en conséquence de quoi la let. d de l'art. 28, al. 2, peut être abrogée.

Art. 29, al. 1 et 2

Les données dans MEDISA doivent désormais être conservées, par analogie avec l'art. 40, al. 2, de l'ordonnance du 26 octobre 2011 concernant la protection des données personnelles du personnel de la Confédération (OPDC)⁵⁵, durant les 40 ans

⁵⁵ RS 172.220.111.4

qui suivent la libération des obligations militaires, mais au plus tard jusqu'à ce que les personnes concernées aient 80 ans révolus. Les données du service sanitaire restent des références importantes, même après de nombreuses années, pour les traitements effectués dans le cadre de la vie civile. Le prolongement de la durée de conservation garantira qu'il sera possible de transmettre des renseignements sur des données du service sanitaire collectées dans le cadre des obligations militaires ou du service civil. Cela est important notamment en ce qui concerne les suites d'accidents ou de maladies. Il peut s'agir de données concernant des événements qui se sont produits lors ou en dehors du service militaire ou du service civil.

Art. 37, phrase introductive, et art. 43, phrase introductive

Dans le texte français, la phrase introductive a été adaptée à la formulation existant dans des dispositions similaires décrivant l'objectif d'un système d'information.

Art. 46, al. 1

Les données traitées par le Système d'information en médecine aéronautique (MEDIS FA) sont des données spécifiques à la médecine et à la psychologie aéronautiques qui doivent être qualifiées de sensibles. Le MEDIS FA traite aussi les données de personnes civiles, à savoir des candidats, et les données provenant des examens d'aptitude pour les pilotes et contrôleurs du trafic aérien civil. Jusqu'à présent, l'autorisation d'accès était, en pratique, limitée au strict nécessaire. Une disposition discrétionnaire doit permettre de tenir compte des circonstances. Il s'agit d'établir clairement que l'accès en ligne aux données pourra être accordé aux ayants droit, sans pour autant que ce soit une obligation. Même si, à l'avenir, le MEDIS FA était intégré au SCI FA, son accès resterait strictement réservé.

Art. 47, al. 2

Les données des personnes en service de vol ou astreintes au service militaire doivent désormais être conservées, par analogie avec l'art. 40, al. 2, de l'OPDC, durant les 40 ans qui suivent la libération du service de vol, mais au plus tard jusqu'à ce que ces personnes aient 80 ans révolus. Pour plus de détails, prière de consulter le commentaire de l'art. 29, al. 1 et 2.

Art. 49 (but), 50 (données), 52 (communication des données) et 53, al. 2

Après l'évaluation des candidats au détachement de reconnaissance de l'armée, il s'agit de décider, sur la base des données traitées dans le Système d'information sur l'évaluation du détachement de reconnaissance de l'armée (EDRA) et de celles du MEDIS FA, qui effectuera quel engagement. La concrétisation de la réglementation en vigueur doit clarifier le fait que les données collectées laborieusement lors de l'évaluation peuvent aussi être traitées dans la perspective de possibles engagements. En outre, on traitera aussi dans l'EDRA les données des divers spécialistes sélectionnés au sein du commandement des forces spéciales pour effectuer des engagements spéciaux.

Art. 61, phrase introductive

Dans le texte français, la phrase introductive a été adaptée à la formulation existant dans des dispositions similaires décrivant l'objectif d'un système d'information.

Art. 62, let. g^{bis}

Le projet de Système d'information pour la planification de la carrière et de l'engagement (SIPCE) selon les art. 96 ss LSIA a été suspendu, et la partie consacrée au développement des cadres a été intégrée au Système d'information sur le personnel Défense (SIP DEF), en conséquence de quoi les données concernées par la nouvelle let. g^{bis} seront aussi traitées dans le SIP DEF.

Chapitre 3, section 2 (art. 78 à 83)

Actuellement, le traitement des données dans le cadre de la tenue des contrôles militaires s'effectue d'une part dans le SIPA, d'autre part dans le Système d'information du bureau du commandant (MIL Office). L'échange de données entre le SIPA et le MIL Office est devenu techniquement si poussé qu'il a rendu obsolète – et contraint à la suspendre – l'exploitation du Système d'information pour le contrôle des militaires (SICM) en vue de l'échange de données au sens d'une exportation et d'une réintroduction des données. L'exploitation du SICM est dès lors interrompue. La base correspondante peut par conséquent être abrogée.

Art. 85, phrase introductive et let. d et f à h, art. 86, phrase introductive et let. b, f et g, et art. 89 (conservation des données)

Etant donné que l'abréviation «Mil Office», qui désigne le Système d'information du bureau du commandant, est une désignation protégée, elle doit être changée en «MIL Office». La tenue du registre des sanctions, qui incombe aux commandants de troupe dans le domaine disciplinaire en vertu de l'art. 205 du code pénal militaire du 13 juin 1927⁵⁶, figure désormais explicitement dans la LSIA. La durée de conservation des données dans le MIL Office doit correspondre à celle des données traitées dans le SIPA.

Art. 91, al. 1, phrase introductive et let. a, art. 92, phrase introductive et let. f, et art. 94 (communication des données)

Le Système d'information pour la gestion des compétences (SIGC) n'est pas uniquement utilisé pour le développement des cadres, mais aussi pour le développement du personnel. Pour toutes les tâches mentionnées dans la disposition consacrée au but, la gestion des compétences revêt une importance primordiale. Le nouveau terme général *gestion des compétences* englobe donc toutes les tâches énoncées à l'art. 91. Il correspond à la terminologie employée aujourd'hui en gestion du personnel. Les dispositions relatives au SIGC doivent donc être complétées en conséquence.

⁵⁶ RS 321.0

Chapitre 3, section 5 (art. 96 à 101)

Le Système d'information pour la planification de la carrière et de l'engagement (SIPCE) a été développé par le Groupement Défense comme projet pour les Forces terrestres. Son exploitation à titre d'essai a été suspendue à la fin octobre 2010, et le volet du développement des cadres a été intégré dans le Système d'information du personnel de la Défense (SIP DEF). En conséquence, les art. 96 à 101 peuvent être abrogés.

Pour ce qui est de la modification des art. 102, 108 et 112, prière de consulter les explications figurant dans la rubrique «Remplacements d'expressions».

Titre précédant l'art. 126 et art. 126 (organe responsable)

Le Système d'information pour le contrôle de l'instruction (SICI), exploité jusqu'à présent par le Groupement Défense et mis à la disposition des Forces terrestres et des Forces aériennes, est remplacé par le Système d'information pour la gestion de l'instruction (LMS DDPS). Ce remplacement nécessite l'adaptation ponctuelle des art. 126 ss. Le LMS DDPS, en tant que plate-forme d'apprentissage en ligne (*e-learning*), sera mis à la disposition tant des militaires que du personnel du DDPS. Il leur permettra d'exercer individuellement des matières didactiques, de passer les tests disponibles en ligne et de s'enregistrer aux cours présentiels proposés. Il déchargera considérablement les formateurs de l'armée et de l'administration: les cours théoriques pourront être suivis en ligne, les travaux de correction deviendront superflus, les devoirs des élèves seront disponibles en ligne et les élèves pourront approfondir les matières de manière autonome. Les formateurs auront ainsi plus de temps pour préparer le volet pratique de la formation.

Art. 127, phrase introductive et let. f et g

A l'armée, la formation en ligne sera une méthode appliquée à tous les niveaux qui comportera des leçons et des possibilités d'effectuer des tests. Les militaires comme le personnel du DDPS devront pouvoir utiliser le LMS DDPS à des fins d'étude, que ce soit à titre individuel ou dans le cadre de classes ou de groupes, ainsi que pour échanger des connaissances. En contrepartie, le LMS DDPS livrera aux responsables de l'instruction et de la conduite les résultats nécessaires au contrôle de l'instruction.

Art. 128, phrase introductive et let. b et e

Dans le LMS DDPS, on ne traitera pas les connaissances linguistiques, mais les données personnelles et les fonctions des employés du DDPS (nom, prénom, numéro d'assuré AVS, numéro personnel, etc.) et la fonction au sein de l'unité administrative ainsi que leurs capacités et celles des militaires. Sous les capacités seront mentionnés, sous forme récapitulative, sans différenciation quant aux contenus et aux résultats, les éléments didactiques accomplis (modules d'instruction et tests).

Art. 129, phrase introductive et let. b et d

Les données doivent assurer l'identification des personnes concernées et l'actualisation de ces données (incorporation, grade, etc.). En principe, chaque

personne concernée s'enregistrera dans le LMS DDPS au moyen de son propre nom d'utilisateur et d'un mot de passe et pourra ensuite accéder à son propre environnement didactique par Intranet aussi bien que par Internet. Les données de base devront en plus être collectées auprès des unités administratives, notamment auprès des supérieurs hiérarchiques et des commandements militaires, pour l'enregistrement des données personnelles en rapport avec les concepts de formation, pour la planification de l'instruction et sa concrétisation ainsi que pour la gestion des processus d'instruction et le contrôle de ces derniers.

Art. 130, al. 1, phrase introductive et let. c

Les résultats de la formation servent au contrôle et à la gestion de l'instruction. Outre les personnes concernées, seuls les responsables de l'instruction de l'armée et de l'administration auront accès aux données. Les droits d'accès en ligne dont ils ont besoin pour effectuer ces tâches leur seront accordés par le LMS DDPS.

Art. 131 Conservation des données

Le LMS DDPS sera mis à la disposition, d'une part, des militaires et, d'autre part, du personnel du DDPS. Ainsi, les données traitées dans ce système seront conservées, comme c'était le cas jusqu'à présent, jusqu'à la libération de l'obligation de servir dans l'armée, pour les militaires, et jusqu'à la fin des rapports de travail, pour le personnel du DDPS. Les résultats de certains tests pourront, si la loi le prévoit, être conservés pour une durée plus longue dans d'autres systèmes d'information de l'armée.

Titre précédant l'art. 143a et art. 143a à 143f (Système d'information pour l'instruction et le perfectionnement aéronautiques)

En vertu de l'art. 103a de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation⁵⁷, la Confédération soutient la formation et le perfectionnement des candidats aptes à devenir pilotes militaires, pilotes professionnels, moniteurs de vol ou éclaireurs/éclaireurs parachutistes.

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a assumé cette tâche à l'origine dans le cadre de ce qui était appelé SPHAIR, tâche qui a ensuite été transférée au DDPS dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 03⁵⁸. Le SPHAIR est soumis à la surveillance d'une commission extraparlamentaire⁵⁹. Afin d'accroître la sécurité des données, on a procédé, en 2011, à la migration dans la BAC de la banque de données du SPHAIR à partir d'un serveur civil, dans le cadre du projet «Sphairi».

L'ordonnance du 16 décembre 2009 sur les systèmes d'information de l'armée (OSIAr)⁶⁰ contient des dispositions en matière de protection des données qui régissent le Système d'information pour l'instruction et le perfectionnement

⁵⁷ RS 748.0

⁵⁸ Délibérations relatives à la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003, Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, session d'automne 2003, p. 1696 ss

⁵⁹ Voir l'annexe 2, ch. 1.2, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)

⁶⁰ RS 510.911

aéronautiques (SPHAIR-Expert). Mais, du fait des exigences légales en matière de protection des données, le SPHAIR-Expert devra désormais figurer en plus dans la LSIA, où il disposera d'une base légale formelle. Le SPHAIR sert à établir l'aptitude d'une personne intéressée par une formation de pilote ou d'éclaireur parachutiste. Chaque citoyen suisse intéressé par une telle formation peut, dès l'âge de 16 ans révolus, se faire enregistrer dans le système du SPHAIR-Expert et commencer ainsi un processus individuel de préparation à la candidature à la formation de pilote ou de parachutiste. Il peut, en particulier, choisir lui-même des cours dans le SPHAIR, saisir ses données personnelles (données d'identité, adresse, numéro d'assuré AVS, nationalité, lieu et date de naissance, connaissances linguistiques, grade, état civil, curriculum vitæ, intérêts, données médicales) et, dans certains cas, les modifier, mais aussi voir les résultats de ses tests. Les Forces aériennes communiquent par le SPHAIR-Expert la décision relative à la sélection à la personne concernée.

Les exigences médicales auxquelles doivent répondre les pilotes ou parachutistes potentiels sont élevées. Elles constituent des critères d'exclusion tant lors de la sélection que lors de la formation. En conséquence, les données nécessaires à cet effet doivent pouvoir être traitées. Ainsi, le SPHAIR-Expert permet de traiter non seulement les données relatives aux cours et aux examens, mais également les résultats et les décisions relatives aux sélections. Les Forces aériennes ne peuvent communiquer des informations en rapport avec la réussite d'un cours à des compagnies d'aviation comme SWISS ou à des écoles de pilotage qu'avec l'accord de la personne concernée. Les tiers n'ont pas accès aux données du SPHAIR-Expert. Le concept d'autorisation du SPHAIR-Expert précise quels sont, parmi les divers services compétents, ceux qui ont le droit de traiter les données et quelle est l'étendue de ce droit.

Art. 163, phrase introductive

Dans le texte français, la phrase introductive a été adaptée à la formulation existant dans des dispositions similaires décrivant l'objectif d'un système d'information.

Titre précédant l'art. 167a et art. 167a à 167f (Système de journal et de rapport de la Sécurité militaire)

En vertu de l'art. 100, al. 1, let. a et c, LAAM, les services responsables de la sécurité militaire exécutent des tâches en matière de police judiciaire et de police de sûreté dans le domaine de l'armée et apprécient la situation militaire en matière de sécurité. Selon l'art. 100, al. 2, LAAM, ils sont habilités à traiter des données personnelles, y compris des données sensibles et des profils de la personnalité, à condition et aussi longtemps que leurs tâches l'exigent. Pour accomplir ses tâches en matière de police judiciaire et de police de sûreté dans le domaine de l'armée, la Sécurité militaire a besoin du Système de journal et de rapport de la Sécurité militaire (JORASYs). L'OSIAr contient des dispositions en matière de protection des données qui régissent le JORASYs. Mais, du fait des exigences légales en matière de protection des données, le JORASYs devra désormais figurer en plus dans la LSIA, où il disposera d'une base légale formelle.

Le journal enregistre les communications entrantes (téléphone, télécopie, courriel) et consigne les mandats qui en découlent au personnel de la police militaire. Le système de rapport conserve les tâches accomplies par les membres de la police militaire territoriale (PM ter). Les données y figurant sont nécessaires aux

commandants de troupe et à la justice militaire dans le cadre des procédures disciplinaires ou pénales. Etant donné que, dans des cas particuliers, des ressortissants étrangers peuvent également faire l'objet d'une procédure pénale militaire (voir art. 3 et 7 du code pénal militaire), la nationalité des personnes concernées doit également figurer dans le JORASYS. En outre, les données sont traitées sous une forme anonymisée dans le cadre de la présentation de la situation militaire en matière de sécurité, laquelle, en plus de brosser un tableau de la situation à l'échelle de l'armée à l'intention du commandement de l'armée, doit également montrer les tendances qui se profilent en ce qui concerne les événements majeurs pour la sécurité.

Le JORASYS permet de recenser les activités de la PM ter et d'assurer leur suivi. Les membres de la PM ter n'ont accès qu'aux données de leur propre région PM; chaque accès aux données est dûment enregistré. Seuls le personnel de la centrale d'engagement du commandement de la police militaire et les personnes chargées d'évaluer la situation militaire sur la plan de la sécurité, et tout particulièrement d'assurer l'autoprotection de l'armée, ont accès à l'ensemble des données. Les autres membres de la Sécurité militaire, commandement compris, n'ont pas accès au JORASYS. L'Office de l'auditeur en chef et les organes de la justice militaire n'ont pas non plus accès au JORASYS. Ce système sert uniquement aux organes de la police militaire dans l'exercice de leurs fonctions et à l'accomplissement des tâches d'autoprotection de l'armée. Aucune donnée en matière de renseignement n'est saisie dans JORASYS. Les données, traitées anonymement, servent uniquement de base à la représentation de la situation militaire en matière de sécurité.

Art. 175, phrase introductive

Dans le texte français, la phrase introductive a été adaptée à la formulation existant dans des dispositions similaires décrivant l'objectif d'un système d'information.

Titre précédant l'art. 179a et art. 179a à 179f (Système d'information pour la gestion intégrée des ressources)

Le paysage informatique du Groupement Défense, qui s'est étoffé au fil du temps et qui compte de multiples interfaces, doit être simplifié. Divers systèmes d'information actuellement exploités doivent être mis hors service ces prochaines années. Le but est que, en plus des données logistiques et financières, les données sur les personnes puissent être traitées dans quelques systèmes et que l'exploitation de tous les domaines de ressources (logistique, finances et personnel) soit simplifiée pour la planification et la conduite de l'armée et pour l'administration. L'OSIAR contient des dispositions en matière de protection des données qui régissent le PSN. Mais, du fait des exigences légales en matière de protection des données, le PSN devra désormais figurer en plus dans la LSIA, où il disposera d'une base légale formelle.

La systématique et la teneur des art. 179a à 179f correspondent à la réglementation des autres systèmes d'information dans la LSIA. Parmi les données traitées dans le PSN, on trouve notamment les données concernant la remise, la reprise, le dépôt, la reprise préventive et le retrait de l'arme personnelle ou de l'arme en prêt, mais aussi sa cession en propriété. En même temps que les notifications – également traitées – de l'Office central des armes sur les conscrits ou les militaires auxquels le droit d'acquérir ou de posséder une arme a été refusé ou retiré par les autorités civiles, il

convient en particulier de garantir que les personnes non autorisées ne se verront pas remettre d'arme. Le dossier électronique du personnel de la Défense comprend toutes les données personnelles nécessaires dans une perspective juridique ou technique pour une gestion du personnel conforme au droit, professionnelle, efficace et performante. Il s'agit des données visées aux art. 27b et 27c de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération⁶¹. Le dossier électronique du personnel est une condition à remplir pour moderniser le travail dans le domaine du personnel.

Les tiers au sens de l'art. 179d, let. b, sont par exemple les compagnies d'assurance ou les services du feu, qui ont accès aux données requises notamment pour le règlement d'un sinistre.

Dans le cadre de la loi fédérale concernant l'amélioration de l'échange d'informations entre les autorités au sujet des armes⁶², la LAAM, la LSIA et la loi du 20 juin 1997 sur les armes (LArm)⁶³ sont actuellement modifiées, l'objectif étant de lutter contre l'utilisation abusive d'armes. Les modifications ont notamment pour but d'améliorer l'échange d'informations entre les autorités civiles et militaires. En complément, il convient, par la présente modification de la LSIA, de constituer la base légale formelle pour le PSN. Ni l'Office central des armes ni les autorités cantonales compétentes ne peuvent accéder directement aux données du PSN dans la procédure d'accès en ligne. La transmission rapide des renseignements est assurée par une centrale d'engagement dans le Groupement Défense, joignable à toute heure pour les autorités pénales et les autorités d'exécution des peines. Ces autorités savent ainsi suffisamment tôt avant le déclenchement d'éventuelles mesures si une personne dispose d'une arme personnelle ou d'une arme en prêt de l'armée. L'Office central des armes a en outre régulièrement connaissance des données relatives aux militaires qui deviennent propriétaires de leur arme personnelle une fois leurs obligations militaires accomplies.

La durée de conservation des données est réglementée de façon différenciée selon la provenance des données et le but de leur traitement (art. 179f).

Titre précédant l'art. 179g et art. 179g à 179l (Système d'information de l'administration des fédérations et des sociétés)

Le Système d'information de l'administration des fédérations et des sociétés (AFS) a été développé pour permettre une gestion simplifiée du domaine du tir en dehors du service. L'OSIAr contient des dispositions en matière de protection des données qui régissent l'AFS. Mais, du fait des exigences légales en matière de protection des données, l'AFS devra désormais figurer dans la LSIA, où il disposera d'une base légale formelle.

La réglementation dans la loi ne change rien à la teneur en matière de tir hors du service. Il incombe à la Confédération de réaliser les exercices fédéraux ainsi que les autres activités de tir hors du service, de contrôler et d'allouer des indemnités. Le tir dans le cadre du tir obligatoire hors du service est toutefois organisé et réalisé en vertu de l'art. 63 LAAM de manière décentralisée par les sociétés de tir reconnues. Pour administrer ces activités de tir, la Confédération a besoin d'une banque de données. La banque de données est mise à la disposition des sociétés de tir

⁶¹ RS 172.220.1

⁶² FF 2014 333

⁶³ RS 514.54

reconnues par les autorités militaires cantonales, des associations nationales de tir reconnues par le DDPS ainsi que des services qui assument des tâches dans le domaine du tir hors du service, afin qu'ils puissent accomplir ces tâches. Pour l'administration du tir sportif pour titulaires d'une licence par les sociétés de tir, la Fédération sportive suisse de tir exploite par contre son propre système d'information, indépendamment de l'AFS.

L'AFS permet aux services administratifs le contrôle du tir obligatoire des militaires astreints au tir, le contrôle des armes et munitions remises ainsi que l'imputation des prestations de la Confédération. En plus de la vérification du respect du tir obligatoire prévu par la loi, l'AFS sert au contrôle de l'autorisation à participer aux cours de tir.

L'AFS contient des données indispensables à la planification, à la réalisation et au contrôle des tirs, dans l'intérêt de la défense nationale. En outre, certaines données traitées sont nécessaires pour la fourniture des prestations de la Confédération aux sociétés de tir reconnues et au contrôle de celles-ci. L'AFS comporte par ailleurs une mention indiquant s'il existe une restriction portant sur le fait de se procurer une arme personnelle ou une arme en prêt, ce qui permet d'exclure l'éventualité qu'un tireur, qu'il soit militaire ou non, puisse s'inscrire à un cours de tir si on ne lui a pas délivré de permis d'acquisition d'arme ou si l'arme personnelle lui a été retirée à titre préventif ou définitif. Ainsi, les 23 officiers fédéraux de tir compétents peuvent savoir à tout moment si le tireur est autorisé ou non à participer à un cours de tir, ou s'il a le droit de porter une arme personnelle ou une arme en prêt. Les droits de consultation et d'édition sont accordés en fonction des tâches. Ainsi, l'AFS contribue à réduire les abus dans le domaine du tir hors du service.

En vertu de l'art. 179I, al. 1, les données de l'AFS sont effacées deux ans après l'événement par lequel l'activité de tir s'est achevée. Ce délai de deux ans est nécessaire pour pouvoir garantir le contrôle, en particulier dans le domaine sensible de la remise d'armes en prêt. Dans les domaines où aucun événement de ce type ne peut survenir, les données sont effacées cinq ans après la dernière inscription.

Coordination avec la loi fédérale du ... concernant l'amélioration de l'échange d'informations entre les autorités au sujet des armes⁶⁴

Le présent projet de loi est coordonné avec la loi fédérale concernant l'amélioration de l'échange d'informations entre les autorités au sujet des armes. Si cette dernière entre en vigueur après le présent projet ou en même temps que celui-ci, c'est la version figurant dans le présent projet qui fera foi en cas de modification de la même disposition dans les deux actes législatifs. Règlements particuliers concernant l'art. 113 LAAM: Si la loi fédérale concernant l'amélioration de l'échange d'informations entre les autorités au sujet des armes entre en vigueur après le présent projet, il faudra intégrer la modification de l'art. 113 dans la présente révision de la LAAM.

⁶⁴ FF 2014 289, 333

2.4 Organisation de l'armée

Les notions contenues dans l'OOrgA doivent toutes être reprises dans la LAAM. Elles auront ainsi une meilleure légitimité démocratique, et leur compréhension s'en trouvera systématiquement simplifiée. Les principales dispositions relatives à l'organisation de l'armée seront condensées en un seul acte, ce qui leur donnera une meilleure visibilité. Les compétences de l'Assemblée fédérale n'en pâtiront pas puisque cette dernière est l'autorité législative. L'acte législatif ainsi édicté gagnera néanmoins en légitimité démocratique, car il sera de nouveau entièrement sujet au référendum. La reprise, dans la LAAM, de toutes les notions susmentionnées permet d'abroger l'OOrgA simultanément à l'entrée en vigueur de la LAAM révisée et des ordonnances subordonnées.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Le développement de l'armée a notamment pour but d'assurer sur le long terme une relation appropriée et durable entre les dépenses d'exploitation et d'investissement et le renouvellement du matériel de l'armée. Lors des exercices comptables 2009 à 2013⁶⁵, le taux d'investissement a baissé pour atteindre entre 29 % et 32 %. Cette proportion s'améliorera à nouveau dans les années à venir. Le plafond des dépenses prévu pour l'armée pour les années 2017 à 2020 permettra des investissements plus importants que par le passé. En raison de la diminution du volume des acquisitions décidées ces dernières années et de la durée qui doit être prise en compte – plusieurs années – jusqu'à ce que de futures acquisitions aient une incidence financière, le nouveau plafond des dépenses pour les années 2017 à 2020 s'élèvera à 19,5 milliards de francs au maximum. A moyen terme, le Conseil fédéral s'oriente toujours sur un plafond des dépenses annuel pour l'armée de 5 milliards de francs (état des prix 2016). Les crédits demandés au Parlement dépendront cependant aussi du résultat de la consultation du présent projet et des planifications d'acquisitions qui en découleront.

Le Conseil fédéral renonce à légiférer sur le plafond des dépenses de l'armée tel qu'il existe actuellement. Il propose plutôt de fixer dans la loi un plafond des dépenses pluriannuel, comme le propose la motion 13.3568 «Financement de l'armée» actuellement soumise aux Chambres fédérales. La fixation d'un plafond des dépenses quadriennal accroît la sécurité de planification de l'armée. Repris dans la planification financière de la législature du Conseil fédéral, son caractère obligatoire est garanti. Etant donné qu'un arrêté fédéral concernant un plafond des dépenses ne prévoit que le montant maximal des crédits budgétaires sur quatre ans sans intervenir dans la répartition des ressources par année ou par crédit budgétaire, le nouveau plafond des dépenses ne comporte pas de différences majeures du point de vue de la souplesse par rapport au plafond des dépenses annuel actuel. Le nouveau plafond des dépenses a l'avantage d'être un instrument juridique en matière

⁶⁵ Documentation complémentaire sur le compte d'Etat du DDPS 2013 du 26 mars 2014.

de crédit qui sera défini par l'Assemblée fédérale dans un arrêté fédéral simple (non soumis au référendum).

Avec le nouveau plafond des dépenses, l'armée disposera d'un instrument qui lui assurera une sécurité de planification accrue et une meilleure souplesse en matière de répartition et de gestion des ressources, et qui favorisera un comportement sensible aux coûts.

Conséquences en termes de charges d'exploitation

Dans l'ensemble, les charges d'exploitation de l'armée resteront à peu près au niveau actuel. Les transferts dans le domaine du personnel, l'introduction de nouveaux systèmes, les technologies de plus en plus complexes et les quantités réduites lors de l'acquisition de systèmes et l'utilisation plus intensive qui s'ensuit conduiront par ailleurs à des coûts supplémentaires dans l'exploitation et la maintenance. Dans l'ensemble, les économies réalisées par une série de mesures dans différents domaines compenseront les charges supplémentaires occasionnées par l'amélioration de la fourniture des prestations de l'armée.

Le nouveau système de disponibilité entraînera notamment des charges de personnel et de biens et services accrues. Pour remplir les exigences en matière de disponibilité, les considérations logistiques doivent porter non seulement sur l'aspect économique, mais aussi sur l'engagement. Les charges d'exploitation s'en trouveront augmentées. Ainsi, dans l'immobilier, il faudra recourir à des sites auxquels l'armée voulait initialement renoncer. L'introduction et l'exploitation de la surveillance permanente de l'espace aérien se traduira également, progressivement, par des charges annuelles supplémentaires récurrentes de l'ordre de 40 millions de francs pour le personnel et l'exploitation.

L'extension visée des capacités dans la promotion militaire de la paix entraînera à moyen terme des coûts supplémentaires d'environ 40 millions de francs.

A l'inverse, suite à la réduction des formations et à la diminution du nombre annuel de jours de service, les charges d'exploitation diminueront également avec le nouveau modèle d'instruction et de service (p. ex. solde, subsistance et logement). La réduction du nombre de jours de service entraînera une diminution des charges pour le fonds de compensation des allocations pour perte de gain de l'ordre de plus de 100 millions de francs par an.

La mise en œuvre du nouveau concept de stationnement et la réduction – qui l'accompagnera – du parc immobilier principal d'environ un tiers conduiront à long terme à une réduction des prestations des exploitants.

La baisse durable des charges d'exploitation demeure décisive. Dans cette perspective, il est indispensable de mettre hors service de manière rapide et systématique le matériel de l'armée obsolète et les biens immobiliers devenus superflus.

L'extension du SIPA (contrôle des jours de service par l'OFPP, intégration de la gestion du contrôle de la protection civile par les cantons, voir ch. 2.3) occasionnera des frais de développement d'environ 1 800 000 francs pour la Confédération. S'y ajouteront des coûts d'exploitation annuels de quelque 100 000 francs à partir de 2014. Le message du 27 février 2013 relatif à la modification de la LPPCi indique

que les coûts d'investissement s'élèveront à 600 000 francs.⁶⁶ L'augmentation des coûts est due au fait que, à l'origine, il était prévu de ne saisir dans le SIPA, dans une première phase, que les données nécessaires au contrôle des jours de service. Toutefois, dans le cadre des travaux de projet sur l'extension de ce système, il s'est révélé plus efficace – et finalement aussi plus avantageux – de procéder dès le début aux adaptations du système permettant d'intégrer dans le SIPA la gestion du contrôle de la protection civile par les cantons (voir ch. 2.3). Le financement sera assuré avec les moyens prévus au DDPS.

Conséquences en termes de dépenses d'armement et d'investissements immobiliers

Au cours de la session d'automne 2013, les Chambres fédérales ont adopté l'arrêté fédéral du 18 septembre 2013 sur l'acquisition de l'avion de combat Gripen⁶⁷ (Programme d'armement 2012) et la loi du 27 septembre 2013 sur le fonds Gripen⁶⁸. Le budget 2014 et le programme financier 2015-2017 adoptés par le Parlement tiennent compte des décisions quant aux programmes d'armement 2012 et 2013, mais pas du relèvement du plafond des dépenses de l'armée.

Le 30 octobre 2013, le Conseil fédéral a décidé de mettre en œuvre la motion de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (12.3983) « Mise en œuvre effective de l'arrêté fédéral du 29 septembre 2011 relatif au rapport sur l'armée » et de relever le plafond des dépenses de l'armée pour 2016 à 5 milliards de francs, ce qui inclut l'acquisition du Gripen. Les dépenses seront ensuite indexées sur le renchérissement. Cette décision a été confirmée par le Parlement le 5 décembre 2013. Avec les directives du Conseil fédéral sur le budget 2015 et sur le programme financier 2016-2018, l'arrêté a été mis en œuvre et les dépenses de l'armée relevées de 225 millions de francs par année pendant les années 2016 à 2018.

Le 18 mai 2014, le peuple suisse souverain s'est prononcé contre l'acquisition du Gripen. En conséquence de la décision populaire, le Conseil fédéral a décidé, le 25 juin 2014, de réduire proportionnellement le plafond des dépenses de l'armée. Dans le budget 2015, le plafond des dépenses est de 4,4 milliards de francs, puis s'élève à 4,7 milliards de francs pour 2016. Jusqu'en 2018, il augmente ensuite progressivement d'un pour cent par année, selon le taux de renchérissement supposé. En 2018, il devrait donc atteindre 4,8 milliards de francs. Dès que d'autres acquisitions seront décidées et auront une incidence financière, le Conseil fédéral adaptera la planification financière. Le nouveau plafond des dépenses pour la période de 2017 à 2020, que le Conseil fédéral approuvera durant le premier trimestre de 2016 avant de le soumettre à l'Assemblée fédérale, s'élèvera à 19,5 milliards de francs au maximum.

D'ici à ce que la rénovation des bâtiments attendue de longue date soit réalisée, l'essentiel des investissements en faveur du renouvellement du matériel devra être consacré dans un premier temps à l'immobilier.

Le remplacement de grands systèmes demeurera un défi pour le DDPS à moyen et à long termes.

⁶⁶ FF 2013 1875, en l'occurrence 1904

⁶⁷ FF 2013 7053

⁶⁸ FF 2013 6593

3.1.2

Conséquences pour le personnel

Dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles structures, l'effectif du personnel au sein du Groupement Défense sera ramené à un niveau qui soit durablement convenable sur le plan du financement. Le transfert et la diminution du personnel devront débiter dès que les décisions politiques portant sur la modification des bases légales auront été prises. La réduction se fera principalement par le biais des départs naturels, ce qui la rend acceptable sur le plan social.

Parallèlement à ces suppressions de poste, un déplacement important de personnel aura lieu. La raison en est, d'une part, les nouvelles structures de l'armée prévues (formation d'un commandement des Opérations et d'un commandement de l'Instruction avec des formations d'application nouvellement rattachées dans certains cas) et, d'autre part, la réduction de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur et le développement de nouvelles aptitudes. Aujourd'hui déjà, un peu plus de 40 postes de spécialistes requis pour le développement des capacités dans le domaine de la promotion militaire de la paix sont créés à partir de la réserve stratégique de personnel du Groupement Défense. Il s'agit notamment de spécialistes pour l'organe de commandement national SWISSINT et pour l'élimination des munitions non explosées, de pilotes d'hélicoptère, de mécaniciens d'hélicoptère et de médecins. La mise en œuvre de la surveillance permanente de l'espace aérien avec possibilité d'intervention engendrera un besoin supplémentaire d'environ 100 postes. Il s'agit principalement de pilotes, de personnel d'exploitation pour les aérodromes et pour la centrale d'engagement des Forces aériennes, de mécaniciens et de spécialistes systèmes pour l'aide au commandement. S'y ajoutent d'autres frais de personnel à financer par le biais du budget de l'armée pour des postes supplémentaires chez Skyguide, qui assure le contrôle aérien civil.

Les technologies de plus en plus pointues et la complexité croissante des nouvelles tâches à accomplir se traduisent, dans toutes les catégories de personnel, par des attentes plus élevées envers le personnel professionnel, tandis que les postes davantage liés à l'exploitation peuvent être réduits. En raison du relèvement général du profil d'exigences, le budget alloué au personnel ne peut être diminué, en dépit des suppressions de postes.

Au cours des quinze prochaines années, environ la moitié du personnel civil du Groupement Défense partira à la retraite. Pour limiter la perte de savoir qui s'ensuivra, des mesures seront prises, telles que des occupations de poste à double organisées suffisamment tôt en cas de départ programmé, ou la mise en place d'une gestion des compétences. Le marketing du personnel doit également être renforcé, le but étant que le Groupement Défense continue à être perçu comme un employeur attractif. Une attention particulière doit être portée à la préservation de places d'apprentissage porteuses d'avenir et à la création de places supplémentaires.

Dans le cadre du transfert de personnel, les profils professionnels du personnel civil et du personnel militaire seront remaniés. A cet égard, d'une façon générale, les éléments qui ont fait leurs preuves seront conservés. Il n'y aura de modifications que là où cela est nécessaire. L'objectif général consiste à améliorer la perméabilité entre différentes carrières et catégories de personnel (personnel de l'administration, personnel d'exploitation, enseignants spécialisés civils, militaires professionnels, militaires contractuels).

Pour le personnel civil, outre la carrière de conduite déjà existante, une carrière de responsable de projet et des carrières spécialisées élargies sont introduites. Cela doit notamment permettre d'offrir au personnel des perspectives professionnelles et des possibilités de développement supplémentaires.

Le personnel militaire doit à nouveau être engagé de manière plus marquée dans le domaine de l'instruction. Dans l'administration, la continuité est visée notamment grâce à du personnel civil ayant une expérience militaire dans la milice. Le profil professionnel des militaires de carrière (officiers et sous-officiers) s'en trouvera modifié. Le travail régi par les besoins du service sera maintenu.

Un objectif majeur dans le cadre du développement de l'armée consiste à assurer la relève des officiers et des sous-officiers de carrière. Etant donné la réduction de l'effectif des militaires contractuels, ceux-ci ne feront plus office de canal de recrutement principal pour les futurs officiers et sous-officiers de carrière. Ceux-ci devront plutôt être recrutés dans les rangs des cadres de la milice. L'instruction de base des officiers de carrière continuera à se dérouler à l'académie militaire de l'EPF de Zurich. En fonction de la formation professionnelle préliminaire, les aspirants officiers de carrière suivront soit une formation conduisant au diplôme, soit une école militaire, soit des études menant au bachelors. Ce faisant, il demeurera possible d'accéder au cursus de bachelors par une passerelle financée par le Groupement Défense. Pendant leur carrière, les officiers de carrière pourront, comme c'est le cas aujourd'hui, s'ils ont les aptitudes et les qualifications requises, effectuer des cursus de formation de longue durée à l'étranger à différents niveaux.

Les officiers de carrière pourront aussi, au terme du développement de l'armée, suivre des carrières attrayantes. Comme c'est le cas aujourd'hui, une grande partie d'entre eux, au moment du départ à la retraite, exerceront une activité dans les groupes d'engagement les plus élevés (commandant d'école ou remplaçant, chef de classe dans le commandement de la Formation supérieure des cadres de l'armée, etc.) ou occuperont la fonction d'officier général. La part des officiers de carrière qui prendront leur retraite en tant qu'officiers de carrière d'unité dans des écoles et des cours ou en tant que chefs de classe dans des écoles de cadres ou des écoles spécialisées (groupe d'engagement 2) augmentera à long terme pour atteindre environ 20 %. Cela représentera une augmentation d'environ deux tiers par rapport à aujourd'hui.

Les officiers de milice pourront eux aussi, comme c'est le cas aujourd'hui, suivre une carrière jusqu'à la fonction d'officier général. En raison de la réduction de la taille de l'armée et de ses nouvelles structures, seule la fonction de remplaçant du commandant de la division territoriale pourra encore être exercée par un officier de milice à titre d'activité accessoire. Les autres fonctions représenteront des postes à plein temps.

Les sous-officiers de carrière continueront à être instruits à l'Ecole de sous-officiers de carrière de l'armée. L'instruction consiste en un cursus de deux ans optimisé et axé sur la pratique. Les aspirants n'y sont admis que s'ils revêtent le grade de sergent-major chef ou de fourrier. Pour qu'une relève suffisante soit assurée, les sergents sont aussi recrutés et acquièrent le grade de milice requis pendant leur engagement en tant que candidat sous-officier de carrière. Un cursus de formation de base plus court sera proposé aux aspirants ayant suivi une formation professionnelle supérieure.

Le profil professionnel des officiers spécialistes professionnels et des sous-officiers spécialistes professionnels de la police militaire changera au niveau des carrières aussi bien qu'au niveau des domaines de responsabilités. Il est prévu de créer une catégorie de police militaire appelée en premier lieu à protéger les infrastructures de l'armée (p. ex. aérodromes, centres logistiques). Cela permettra aux membres de la police militaire d'exercer une activité professionnelle adaptée à la capacité de sollicitation physique pendant la dernière étape de leur carrière. Dans le même temps, grâce à cette mesure, des tâches de protection confiées à des entreprises de sécurité civiles par le passé pourront à nouveau être davantage accomplies en interne. L'instruction des membres professionnels de la police militaire devra répondre aux standards civils, comme c'est le cas aujourd'hui. Elle se composera de trois modules, à savoir d'une instruction de base militaire dans l'école de recrues de la police militaire (en tant que grenadier PM ou qu'assistant de sécurité PM), d'une instruction de base spécifique dans le cadre de l'organisation professionnelle de la police militaire (en tant que spécialiste de la sécurité PM) et, enfin, une fois la sélection réussie, d'une école de police civile (en tant que policier militaire).

La catégorie de personnel des militaires contractuels (officiers, sous-officiers et soldats), créée avec l'Armée XXI, sera maintenue, mais dans une proportion réduite. Les militaires contractuels seront à l'avenir engagés principalement dans les domaines des services d'instruction de base. La durée de leur engagement sera limitée à cinq ans.

3.1.3 Autres conséquences

L'organisation du Groupement Défense au sein du DDPS doit être adaptée à la nouvelle structure de l'armée. Par conséquent, le Groupement Défense se composera encore des offices fédéraux suivants: Etat-major de l'armée, Opérations de l'armée, BLA, BAC et Instruction de l'armée. Les deux offices fédéraux que sont les Forces terrestres et les Forces aériennes seront transférés, avec l'Etat-major de conduite de l'armée, au sein des Opérations de l'armée, tandis que la Formation supérieure des cadres de l'armée rejoindra l'Instruction de l'armée.

La structure organisationnelle simplifiée permettra aussi de rationaliser la structure informatique (voir les explications relatives aux modifications de la LSIA au ch. 2.3). Le fait de définir le Groupement Défense comme l'organe responsable de nombreux systèmes d'information doit en particulier permettre d'enrayer le foisonnement de ces systèmes. En outre, cela permettra d'éviter plus efficacement les doublons.

Pour les conséquences en termes de constructions, voir le ch. 1.4.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne

Les tâches des cantons dans le domaine de l'armée ne seront pas foncièrement modifiées par la révision. En raison de la réduction de la taille de l'armée et du redimensionnement de l'infrastructure d'engagement et d'instruction et ainsi que de l'infrastructure logistique, le volume des tâches va diminuer. Pour ces motifs et par

suite de la fermeture de sites (voir ch. 1.3), il se peut que des postes de travail soient perdus dans les cantons. Les répercussions devraient varier d'un canton à l'autre et ne peuvent pas être chiffrées à l'avance, car elles dépendent aussi des éventuelles solutions de remplacement dont les cantons disposent ou qu'ils peuvent mettre en place.

Les coûts occasionnés pour la Confédération pour l'extension du SIPA à la protection civile seront pris en charge par la Confédération. Les cantons devront toutefois assumer eux-mêmes les coûts à leur charge pour l'adaptation de leurs systèmes en vue de leur rattachement et de l'accès au SIPA. Il s'agit principalement de frais occasionnés pour respecter les exigences du client (infrastructure informatique, système d'exploitation, navigateur) et pour instaurer la liaison avec le SIPA (adaptation des réseaux cantonaux, acquisition de cartes à puce). Les cantons assumeront des coûts variables pour ces modifications, en fonction de l'état des systèmes, réseaux et terminaux existants. La gestion du contrôle de la protection civile restera du ressort des cantons. Les personnes compétentes dans les cantons effectueront à l'avenir la gestion du contrôle de la protection civile dans le SIPA plutôt que dans les programmes cantonaux utilisés jusqu'à présent. En principe, les cantons n'auront donc pas besoin de ressources supplémentaires en termes de personnel.

3.3 Conséquences économiques

L'économie tirera profit du raccourcissement de la durée de l'obligation de servir pour les militaires tant au niveau de l'âge auquel ceux-ci seront licenciés que du nombre de jours qu'ils devront effectuer. En général, la troupe et les sous-officiers seront à nouveau pleinement disponibles dans le monde économique plus tôt, et les absences annuelles en raison du service militaire seront sensiblement réduites de par le raccourcissement de la durée des cours de répétition. Une réduction des effectifs et de l'infrastructure, la mise hors service de systèmes ou la renonciation à des acquisitions auront également des effets sur les entreprises privées (p. ex. l'industrie de l'armement) et sur les régions qui dépendent des commandes et des exploitations de l'armée. Ces répercussions et leur résultat ne peuvent toutefois pas être chiffrés à l'avance, car ils dépendent de nombreuses variables.

3.4 Conséquences sociales

Il s'agit de renforcer à nouveau – ou du moins préserver – l'esprit de milice, autrement dit la disposition à s'engager pour le bien de la collectivité sans percevoir de dédommagement usuel sur le marché, et la disponibilité des cadres potentiels à s'engager dans l'armée au-delà du minimum requis. L'abaissement de la limite d'âge pour le service, la réduction du nombre de jours de service, le raccourcissement des services, l'assouplissement de l'accomplissement des écoles de recrues, l'amélioration de l'harmonisation des calendriers de la formation civile et de l'instruction militaire, mais aussi les autres mesures décrites ci-dessus, contribueront à ce que l'on atteigne cet objectif. Mais il s'agit aussi de faire en sorte que l'économie puisse plus aisément mettre du personnel de direction à la disposition de l'armée en tant que cadres.

3.5

Conséquences environnementales

Les activités de l'armée ont des répercussions directes sur les ressources naturelles. Le DDPS et l'armée déploient d'importants efforts pour préserver ces ressources et préservent les précieux espaces vitaux naturels qui se trouvent sur les places d'armes et les places de tir. Ils protègent ces espaces vitaux et en prennent soin, contribuant ainsi à la sauvegarde de la biodiversité. Du fait que les ressources sont limitées, il convient de renforcer la collaboration avec d'autres organes fédéraux et avec les cantons en vue de préserver ces espaces vitaux.

En répandant dans la nature des métaux lourds, l'armée continuera de générer des coûts. Les répercussions et les coûts induits doivent donc être réduits au maximum par une meilleure prise en considération des aspects écologiques dans la gestion des coûts du cycle de vie du matériel d'armement, dans les engagements et les concepts d'instruction ainsi que dans l'adaptation du concept de stationnement de l'armée. Les assainissements énergétiques, l'utilisation d'énergies renouvelables et la prise en compte des aspects énergétiques lors de l'acquisition, de l'utilisation et de la mise hors service de matériel d'armement vont donc devenir encore plus importants.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁶⁹ et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁷⁰.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

L'orientation plus marquée de l'armée vers l'appui aux autorités civiles et la défense contre les cyberattaques apportera une contribution majeure à la mise en œuvre des stratégies du Conseil fédéral dans ces domaines.

Le rapport du Conseil fédéral du 9 mai 2012 sur la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+⁷¹ se fonde sur le fait que l'armée tient à disposition, pour la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgence, des formations qui, en raison de leur disponibilité, de l'instruction reçue et de leur équipement, sont particulièrement compétentes en la matière. Le nouveau système de mobilisation, la création de formations de milice à disponibilité élevée et les divisions territoriales renforcées constituent des éléments majeurs de cette stratégie.

Dans sa Stratégie nationale du 27 juin 2012 pour la protection des infrastructures critiques⁷², le Conseil fédéral analyse la vulnérabilité croissante des infrastructures

⁶⁹ FF 2012 426 et 478

⁷⁰ FF 2012 6671 s.

⁷¹ FF 2012 5075

⁷² FF 2012 7173

critiques. Il explique pourquoi les mesures de protection seront encore plus importantes à l'avenir et quelle tâche incombera à l'armée en tant que réserve stratégique de la Confédération. Le profil des prestations adapté, qui prévoit la mise à disposition rapide de 35 000 militaires au plus pour les prestations de protection et d'appui, doit également être considéré comme une mesure de mise en œuvre de cette stratégie.

La Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques du 19 juin 2012 (voir ch. 1.1.3) prévoit que l'armée doit disposer des moyens nécessaires pour se protéger et protéger ses infrastructures ainsi que pour soutenir la conduite politique du pays dans la maîtrise des cyberrisques. Le nouveau groupe électronique, formé notamment pour améliorer la capacité à durer de l'organisation professionnelle de la BAC dans le domaine de la défense contre les cyberattaques, s'inscrit dans cette démarche.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

La législation militaire ainsi que l'organisation, l'instruction et l'équipement de l'armée relèvent de la Confédération (art. 60, al. 1, Cst.). La loi peut également prévoir notamment d'autres tâches pour l'armée que celles mentionnées dans la Constitution fédérale (art. 58, al. 2, Cst.). La Confédération peut donc édicter les dispositions requises dans ces domaines.

Lors de la consultation, quelques voix critiques se sont élevées pour dénoncer certaines dispositions proposées dans la loi sur l'armée, les jugeant non conformes à la Constitution. Il a été tenu compte de ces critiques dans la mesure où l'art. 93 LAAM, qui donnait manifestement lieu à des malentendus, a été reformulé. L'armée ne doit pas pouvoir remplir ses tâches à tout moment et sans délai, au pied levé, mais dans le cadre des délais de préalerte existants ou adoptés. Ceux-ci peuvent varier d'une tâche à l'autre. Les prestations requises doivent donc être fournies en temps voulu et dans les proportions nécessaires. En cas d'urgence, dans la mesure du possible, toutes les tâches doivent être remplies simultanément. Si l'étendue des tâches à accomplir à un moment donné dépasse la capacité de prestations de l'armée à ce même moment, il incombe aux autorités politiques de déterminer quelles prestations doivent être fournies en priorité. Ces exigences sont prises en compte dans les bases légales.

Dans la doctrine récente, certaines voix critiques mettent en doute la constitutionnalité de l'armée dans les projets existants. Une thèse récente, très critique, arrive quant à elle uniquement à la conclusion que le développement de l'armée recèle le risque d'être contraire à la Constitution en fonction des détails de la mise en œuvre concrète.⁷³ Le Conseil fédéral ne partage pas cet avis et se fonde à

⁷³ Saladin Gerhard M., *Der verfassungsrechtliche Grundsatz des Milizprinzips der Schweizer Armee*, Zurich 2012, p. 436.

cet effet notamment sur deux expertises spécifiques⁷⁴ ainsi que sur le «rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 Sécurité intérieure. Clarification des compétences»⁷⁵. Les modifications proposées de la LAAM, de l'OAdma, de la LSIA et de l'OOrgA sont toutes conformes à la Constitution.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Les modifications demandées par le présent message sont compatibles avec les obligations de la Suisse découlant du droit international public. Elles ne créent aucune obligation nouvelle pour la Suisse vis-à-vis d'Etats ou d'organisations internationales.

L'appui aux autorités civiles à l'étranger pour la protection de personnes et de biens particulièrement dignes de protection et pour l'aide humanitaire (art. 1, al. 2, let. b, et art. 69 LAAM) est conforme à la législation existante.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Il s'agit de normes importantes qui fixent des règles de droit au sens de l'art. 164 Cst. et qui doivent être édictées dans le cadre d'une loi formelle (en l'occurrence la LAAM et la LSIA). Pour l'édition de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'administration de l'armée, une norme de délégation correspondante figure dans une loi formelle (en l'occurrence la LAAM).

5.4 Frein aux dépenses

Le projet n'est pas soumis au frein aux dépenses en vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. étant donné qu'il ne contient aucune disposition relative à des subventions ni aucune base légale pour l'établissement d'un crédit d'engagement ou d'un plafond des dépenses.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet ne prévoit aucune aide financière ni indemnité au sens de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁷⁶.

⁷⁴ Schindler Dietrich, *Verfassungsmässige Schranken für das Projekt Armee XXI*, VPB 65.38; Schweizer Rainer J./Scheffler Jan/Van Spyk Benedikt, *Verfassungs- und Völkerrechtliche Anforderungen an die Verteidigungskompetenz der Armee und das zukünftige Leistungsprofil sowie die ausgewählten Fragen der Militärdienstpflicht*, VPB 2010.10, p. 91.

⁷⁵ FF 2012 4161

⁷⁶ RS 616.1

5.6

Délégation de compétences législatives

Des compétences législatives peuvent être déléguées par une loi fédérale, dans la mesure où la Constitution fédérale n'exclut pas cette possibilité (art. 164, al. 2, Cst.). Les présents projets prévoient les délégations de compétences législatives ci-dessous.

5.6.1

Loi sur l'armée

L'art. 5, al. 3, 2^e phrase, donne au Conseil fédéral la compétence de conclure des conventions avec d'autres Etats concernant la reconnaissance réciproque de l'accomplissement du service militaire par les doubles nationaux. Cela correspond au droit en vigueur.

L'art. 6, al. 1, let. c, habilite le Conseil fédéral à ordonner que soient attribués ou affectés à l'armée les assujettis à la taxe d'exemption de l'obligation de servir dont le taux d'invalidité est inférieur à 40 % et qui, ayant été déclarés inaptes au service militaire et à la protection civile pour des raisons médicales, déposent une demande pour accomplir du service plutôt que de payer la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Aujourd'hui déjà, le Conseil fédéral détient la compétence d'attribuer ou d'affecter certaines personnes à l'armée.

L'art. 9, al. 3, permet au Conseil fédéral d'admettre, sous certaines conditions, le recrutement au-delà de la limite d'âge définie à l'al. 2. Cette réglementation correspond pour l'essentiel à la législation en vigueur. Seule la limite d'âge a été adaptée à la nouvelle obligation de servir, et les conditions sont énoncées de manière plus restrictive.

L'art. 13, al. 2, habilite le Conseil fédéral à modifier les limites d'âge pour l'obligation de servir dans l'armée dans certains cas de figure et dans un cadre restreint. Le Conseil fédéral dispose déjà de compétences similaires en vertu du droit en vigueur.

L'art. 29, al. 2, habilite l'Assemblée fédérale à édicter les dispositions relatives à la solde, à la subsistance, au logement et aux voyages de service. Cette compétence correspond au droit en vigueur. Les dispositions correspondantes seront adoptées dans le cadre de l'OAdma.

L'art. 42, al. 3, habilite le Conseil fédéral à fixer le nombre de jours de service d'instruction pour les sous-officiers et officiers, le plafond étant toutefois fixé à 1700 jours. Cette délégation de compétences correspond à la législation en vigueur. Il manque toutefois dans cette dernière la définition, requise par le droit fondamental, d'un plafond absolu.

L'art. 49, al. 2, habilite le Conseil fédéral, par analogie avec l'art. 9, al. 3, sous certaines conditions, à admettre le recrutement au-delà de la limite d'âge définie à l'al. 1. Cette réglementation correspond pour l'essentiel à la législation en vigueur. Seule la limite d'âge a été adaptée à la nouvelle obligation de servir, et les conditions sont énoncées de manière plus restrictive.

L'art. 51, al. 3, habilite le Conseil fédéral à fixer en détail la durée et la fréquence des cours de répétition. Ce faisant, il doit tenir compte notamment des durées prévues à l'al. 2 ainsi que des besoins de l'instruction, de l'aptitude à l'engagement

et des ressources disponibles. En vertu du droit en vigueur, l'Assemblée fédérale définit la durée et la fréquence des cours de répétition en tenant compte notamment des besoins de l'instruction et de l'aptitude à l'engagement.

L'art. 52, al. 6, habilite le Conseil fédéral à régler la procédure et la prise en charge des coûts pour les prestations d'assistance fournies en Suisse lors d'activités civiles ou hors du service.

L'art. 65*b* habilite le Conseil fédéral à prévoir une disponibilité élevée des formations de milice qui doivent être à disposition très rapidement pour des engagements.

L'art. 69, al. 4, habilite le Conseil fédéral à conclure des accords internationaux, nécessaires à la réalisation de l'engagement dans le cadre du service d'appui à l'étranger, réglant les conditions générales de l'engagement.

L'art. 73, al. 2, habilite le Conseil fédéral à prévoir, pour les services d'appui à l'étranger accomplis par des employés de l'administration fédérale en vertu de leur contrat de travail, des dispositions légales particulières en matière de personnel, si des raisons objectives l'exigent.

L'art. 98 habilite le Conseil fédéral à déterminer les sous-structures de l'armée dans le cadre de la structure de cette dernière.

L'art. 98*a* habilite le DDPS à régler l'organisation détaillée dans le cadre des sous-structures déterminées par le Conseil fédéral.

L'art. 100, al. 4, habilite le Conseil fédéral à régler le détail des tâches des organes responsables de la sécurité militaire et leur organisation ainsi que la collaboration de ces organes avec les organes civils de sécurité, compte tenu en particulier des dispositions légales sur le service de renseignement et la protection des données. La législation en vigueur prévoit déjà une délégation de compétences similaire.

L'art. 104*a* habilite le Conseil fédéral à désigner et à définir en détail les fonctions des spécialistes dans une ordonnance. Cela correspond à l'art. 13, al. 4, actuel.

L'art. 151, al. 1 et 2, habilite le Conseil fédéral à mettre en place la nouvelle organisation de l'armée conformément à la présente modification dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la modification et, pendant cette période, à déroger pour des raisons impératives aux dispositions légales concernant certains points. Des dispositions transitoires analogues ont déjà été adoptées lors de précédentes réorganisations de l'armée.

5.6.2 Loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile

Les art. 5, al. 5, et 43, al. 1^{bis} et 2, LPPCi habilite le Conseil fédéral à régler les modalités de la transmission de l'alerte et l'alarme aux autorités et à la population en cas de danger imminent, mais aussi à déléguer à l'OFPP la réglementation des aspects techniques liés à ce domaine.

L'art. 58*a* LPPCi habilite le Conseil fédéral à déléguer à l'OFPP des compétences législatives dans le domaine des ouvrages de protection pour lui permettre de régler des aspects techniques.

5.6.3 Loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée

L'art. 2a, al. 2, LSIA habilite le Conseil fédéral à déterminer les données biométriques dont le traitement est autorisé à des fins d'identification pour l'accès aux installations dignes de protection ainsi que pour l'accès aux systèmes d'information et à l'infrastructure électronique mobile ou stationnaire traitant des données sensibles ou des informations classifiées «SECRET» ou «CONFIDENTIEL».

5.7 Conformité à la législation sur la protection des données

En vertu de l'art. 17, al. 2, LPD, les organes fédéraux ne sont en droit de traiter des données sensibles ou des profils de la personnalité et, en vertu de l'art. 19, al. 3, LPD, de rendre des données personnelles accessibles en ligne, que si une loi au sens formel le prévoit expressément. Pour garantir le traitement et l'échange des données nécessaires, il faut modifier les bases légales existantes (voir ch. 2.3).

