



Berne, 1^{er} mars 2024

Modification de la loi fédérale sur le service civil

Rapport explicatif
destiné à la procédure de consultation

Condensé

La modification de la loi fédérale sur le service civil (LSC ; RS 824.0) permet de respecter la disposition constitutionnelle selon laquelle il n'y a pas de libre choix entre le service militaire et le service civil de remplacement (service civil). Six mesures visent à renforcer la préservation et la mise en œuvre de l'objectif initial du service civil, à savoir offrir une solution revêtant un caractère d'exception basée sur la Constitution pour des personnes se trouvant dans un rapport de droit particulier. Dès lors, l'accès au service de remplacement pour les personnes qui ne peuvent pas accomplir leur service militaire pour des motifs de conscience n'est pas remis en question. La modification de la loi permet de freiner les demandes d'admission au service civil pour des motifs étrangers à l'objectif initial. La solution de la preuve par l'acte sans évaluation du conflit de conscience, en vigueur depuis 2009, n'est pas remise en question, mais doit mieux remplir la fonction qui lui est dévolue. Les exigences liées au régime de la preuve par l'acte sont renforcées pour les personnes qui ont déjà accompli une partie importante de leur service militaire. On remédie ainsi au fait que le principe d'un service civil d'une durée supérieure (art. 1, al. 1, LSC) est relativisé à raison des jours d'instruction déjà accomplis dans l'armée. La solution proposée introduit le principe selon lequel, à partir d'un moment défini, à savoir une fois l'école de recrues effectuée, tous les requérants doivent accomplir le même minimum de jours de service civil, et la proportionnalité de la durée totale du service militaire et du service civil doit être conservée. D'autres réalités problématiques du service civil appellent des mesures appropriées. Au final, le nombre d'admissions au service civil devrait diminuer, en particulier pour les militaires ayant achevé l'école de recrues et pour les cadres et les spécialistes de l'armée. Cette modification de la LSC contribue ainsi à assurer durablement les effectifs de l'armée, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, de manière à ce qu'elle puisse garantir les prestations qui lui incombent en matière de sécurité.

Contexte

Le message du Conseil fédéral du 20 février 2019 concernant la modification de la loi fédérale sur le service civil¹, qui poursuivait le même objectif que le projet proposé en prévoyant huit mesures, a été adopté par le Conseil des États et rejeté par le Conseil national lors des votes finaux du 19 juin 2020. Le Conseil national et le Conseil des États ont adopté, respectivement le 29 septembre 2022 et le 6 mars 2023, la motion 22.3055 du groupe UDC « Augmenter l'effectif de l'armée en prenant des mesures pour le service civil », qui reprend sans les modifier six des huit mesures formulées en 2019. Les deux Chambres ont ainsi suivi le Conseil fédéral, qui a proposé, le 27 avril 2022, d'accepter la motion.

Les admissions au service civil restent élevées en chiffres absolus (6635 en 2022), tout comme le nombre de militaires qui déposent une demande d'admission au service civil après avoir déjà accompli une partie importante de leur obligation de servir dans l'armée. Le nombre de cadres et de spécialistes qui quittent l'armée pour effectuer un service civil reste lui aussi élevé. Or ces réalités, que le Conseil fédéral avait déjà reconnues naguère comme problématiques, sont restées les mêmes.

¹ FF 2019 2429

Le rapport du Conseil fédéral du 2 juin 2023 « Mise en œuvre du développement de l'armée », établi conformément à l'art. 149b de la loi sur l'armée² relève que l'alimentation des effectifs, qui concerne en particulier l'armée de milice, demeure un défi constant pour l'armée. Durant la mise en œuvre du projet de réorganisation « Développement de l'armée » (DEVA), des mesures ont été prises pour améliorer le renouvellement des effectifs, notamment une meilleure conciliation de la vie privée avec les obligations militaires, la flexibilisation du recrutement et du début du service et l'amélioration de la communication et de l'information. Les départs – surtout vers le service civil –, les mutations sociétales et la difficulté de trouver suffisamment de spécialistes qualifiés sont autant de facteurs qui contribuent à la persistance de cette problématique, même après la mise en œuvre du DEVA.

La nécessité de modifier la LSC afin de préserver et de mettre en œuvre la disposition constitutionnelle selon laquelle il n'y a pas de libre choix entre le service militaire et le service civil de remplacement est toujours présente, comme dans le projet de 2019. Cet objectif étant différent de celui d'autres projets législatifs en cours à moyen ou à long terme liés au système de l'obligation de servir, il convient de le poursuivre de manière autonome.

Contenu du projet

Le projet porte sur la mise en œuvre des six mesures préconisées dans la motion 22.3055 :

- mesure 1 : un minimum de 150 jours de service est garanti dans tous les cas au service civil ;*
- mesure 2 : le facteur 1,5 s'applique aussi au décompte des jours de service des sous-officiers et des officiers au service civil ;*
- mesure 3 : interdiction des affectations au service civil pour lesquelles il faut avoir commencé ou terminé des études de médecine humaine, dentaire ou vétérinaire ;*
- mesure 4 : pas d'admission de militaires n'ayant plus de jours de service à accomplir ;*
- mesure 5 : obligation d'accomplir une période d'affectation par année dès l'admission ;*
- mesure 6 : obligation pour les requérants ayant déposé leur demande pendant l'école de recrues de terminer leur affectation longue au plus tard pendant l'année civile qui suit l'entrée en force de la décision d'admission.*

² FF 2023 1453

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Persistance des réalités problématiques du service civil de remplacement

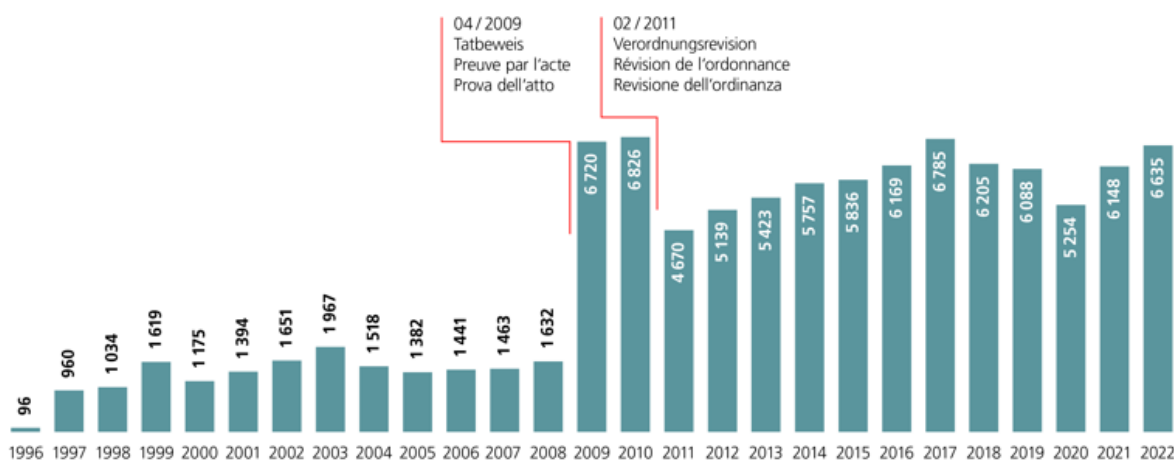
Trois réalités du service civil, déjà reconnues comme problématiques dans le message du Conseil fédéral du 20 février 2019 concernant la modification de la loi fédérale sur le service civil³, n'ont pas changé. Il s'agit :

- du nombre élevé de personnes aptes au service militaire qui sont libérées de leurs obligations militaires pour effectuer un service civil (cf. ch. 1.1.1) ;
- du nombre élevé de militaires qui déposent une demande d'admission au service civil après avoir déjà accompli une partie importante de leur obligation de servir dans l'armée (cf. ch. 1.1.2) ;
- du nombre élevé de militaires qui déposent une demande d'admission au service civil après avoir suivi de longues et onéreuses formations de cadres et/ou de spécialistes pendant leur service militaire sans pouvoir mettre en pratique ce savoir en matière de conduite et ces connaissances techniques dans les affectations de service civil (cf. ch. 1.1.3).

Ces réalités ont en outre des incidences – qui n'ont pas changé par rapport à la situation décrite dans le message du 20 février 2019 – sur l'alimentation durable et suffisante de l'armée en personnes astreintes au service militaire et disposant des compétences et de l'expérience nécessaires, et donc sur la capacité de l'armée à remplir sa mission.

1.1.1 Persistance du nombre élevé de personnes aptes au service militaire qui sont admises au service civil

Le nombre des admissions annuelles au service civil demeure élevé. Aucun changement notable n'est à signaler par rapport à la situation décrite dans le message du 20 février 2019⁴.



³ FF 2019 2429

⁴ FF 2019 2429

Le recul de 2020 s'explique par la suspension temporaire du recrutement militaire durant la pandémie de COVID-19. L'augmentation des admissions de quelque 10 % en 2022 par rapport à la situation prévalant lors du projet de 2019 doit être relativisée eu égard à la hausse du même ordre de grandeur du nombre des conscrits déclarés aptes au service militaire lors du recrutement⁵.

Au cours des neuf premiers mois de 2023, on compte 5182 nouvelles admissions, de sorte qu'on peut s'attendre à un total gravitant entre 6600 et 6700 admissions durant cette année.

Le nombre annuel d'admissions reste donc nettement supérieur au chiffre estimé par le Conseil fédéral dans son message du 27 février 2008 concernant la modification des lois fédérales sur le service civil et sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir, qui prévoyait un maximum de 2500 admissions par an⁶.

Fin septembre 2023, 56 645 personnes étaient astreintes au service civil (fin 2019, ce nombre s'élevait à 52 983 personnes⁷). Parmi elles, 26 378 personnes astreintes n'avaient pas encore accompli le nombre de jours de service ordinaire ordonnés⁸. Enfin, sur ces 56 645 personnes astreintes au service civil, il y avait 65 femmes.

1.1.2 Persistance du nombre élevé de militaires qui déposent une demande d'admission au service civil après avoir déjà accompli une partie importante de leur obligation de servir dans l'armée

Le nombre de militaires qui déposent et confirment⁹ une demande d'admission au service civil *après* avoir déjà accompli une partie importante de leurs obligations militaires reste élevé, comme c'était déjà le cas dans la situation dépeinte dans le message du 20 février 2019. En 2022, 31,7 % (2102 personnes) des admissions au service civil ont eu lieu après l'accomplissement de l'école de recrues et l'incorporation dans des formations de l'armée (2021 : 31,8 %, 1953 personnes ; 2020 : 30,4 %, 1596 personnes ; 2019 : 33,1 %, 2018 personnes)¹⁰.

Parmi ces 2102 militaires ayant déposé leur demande après l'école de recrues en 2022, si l'on considère uniquement les soldats et les appointés, en fonction des modèles de cours de répétition actuels (124 ou 145 jours de service d'école de recrues et respectivement 7 ou 6 cours de répétition de 19 jours ; hors militaires en service long),

⁵ Au sujet de l'évolution du nombre de personnes aptes au service militaire, voir le recensement de l'armée 2022. Concernant la relation entre le nombre d'admissions au service civil et le nombre de conscrits ayant fait l'objet d'une évaluation définitive au cours d'une année civile : les chiffres des admissions au service civil sont mis en regard avec ceux des conscrits évalués définitivement comme aptes au service militaire. L'aptitude au service militaire est une condition préalable à l'admission au service civil de remplacement. Si, pendant une année civile, le nombre de conscrits déclarés aptes au service militaire est élevé, cela peut avoir une influence sur le nombre de personnes admises au service civil à la suite d'une demande d'admission déposée avant l'école de recrues. Cependant, les personnes ayant été déclarées aptes au service militaire une autre année, mais qui ont repoussé l'école de recrues et déposé une demande d'admission au service civil avant le début de cette dernière sont également incluses dans cette catégorie. Le nombre de personnes admises à la suite d'une demande déposée avant le début de l'école de recrues ne peut donc pas être mis directement en relation avec le nombre de conscrits déclarés aptes au service militaire pendant la même année civile (cf. communiqué de presse du CIVI du 16.2.2023, https://www.zivi.admin.ch/zivi/fr/home/dokumentation/medienecke/nsb-news_list.msg-id-93060.html).

⁶ FF 2008 2379 2424

⁷ Rapport annuel 2019 du CIVI

⁸ Au 30 septembre 2023, 30 347 personnes astreintes au service civil avaient accompli tous les jours de service ordinaire ordonnés ; en vue d'éventuelles convocations à un service civil extraordinaire (art. 14 LSC), elles restent astreintes jusqu'à leur libération ordinaire, mais sans accomplir d'autres jours de service ordinaire. Au moment de la libération ordinaire de l'obligation de servir, entre 96 et 98 % des personnes astreintes au service civil ont effectivement accompli tous les jours de service civil ordinaire ordonnés.

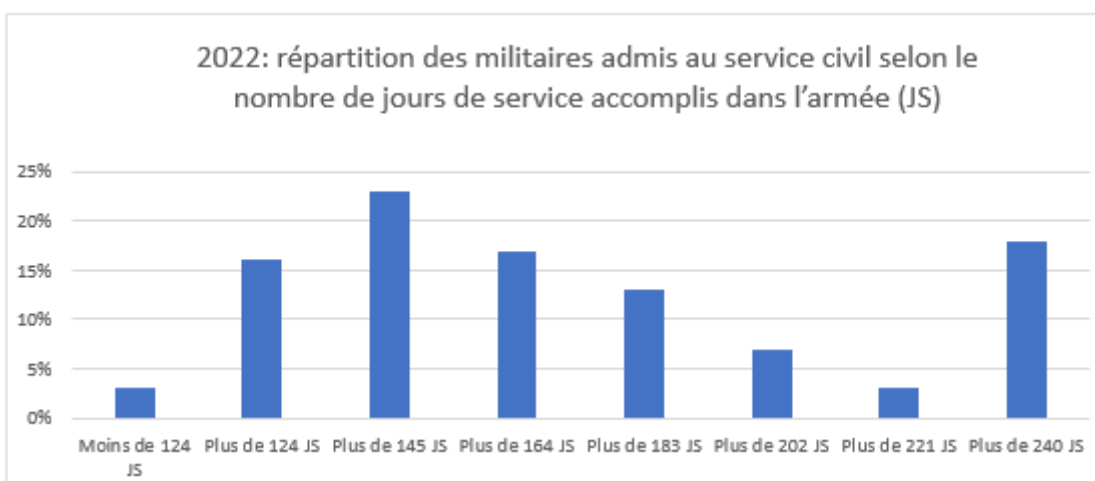
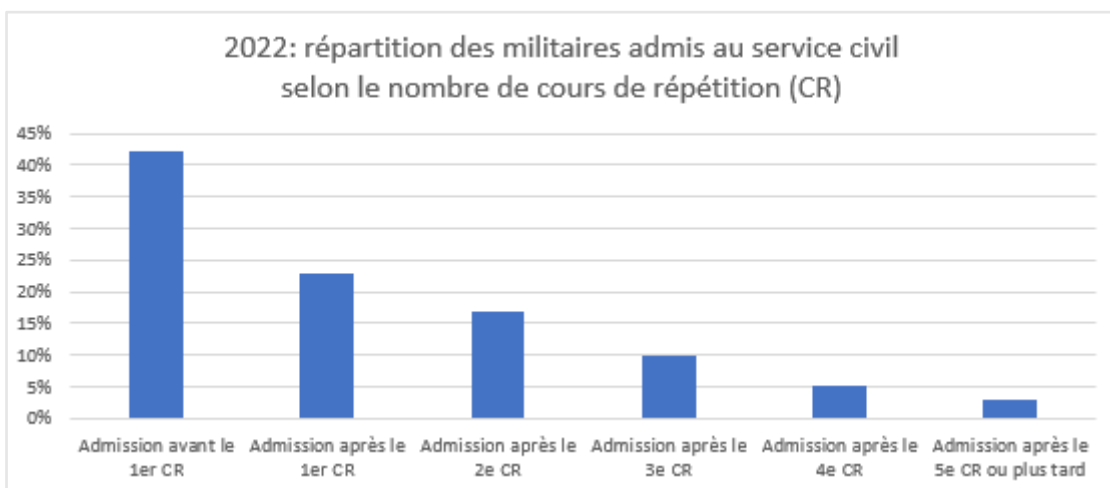
⁹ Est admis au service civil quiconque a pris part à l'intégralité de la journée d'introduction et a ensuite confirmé sa demande d'admission (art. 16, al. 1, LSC). Voir également le communiqué de presse du CIVI du 16.2.2023 : indépendamment du moment où la demande d'admission est déposée, la procédure d'admission au service civil dure environ trois mois pour tous les requérants. Pendant ce laps de temps, ils doivent participer à une journée d'introduction au cours de laquelle ils sont informés des obligations qu'ils doivent remplir une fois admis au service civil. Environ un quart des demandes ne se solde pas par une admission au service civil. Les personnes concernées demeurent astreintes au service militaire (https://www.zivi.admin.ch/zivi/fr/home/dokumentation/medienecke/nsb-news_list.msg-id-93060.html).

¹⁰ Entre 2012 (c.-à-d. la première année civile après l'entrée en vigueur de la modification du 10.12.2010 de l'ordonnance sur le service civil ; RO 2011 151) et 2018, le taux d'admission après l'accomplissement de l'école de recrues se situait entre 36,5 % et 45,8 %.

on constate ce qui suit : environ 42 % des militaires ont été admis avant la fin du premier cours de répétition, environ 23 %, après le premier cours de répétition, environ 17 %, après le deuxième, environ 10 %, après le troisième, environ 5 %, après le quatrième et environ 3 %, après le cinquième ou les suivants. La majorité des militaires a donc été admise avant la fin du premier cours de répétition ou juste après.

Si l'on considère le nombre de jours d'instruction accomplis dans l'armée, tous grades militaires et modèles de service confondus, plutôt que les cours de répétition effectués, le constat est le suivant : au moment de l'admission, en 2022, environ 3 % des militaires avaient effectué moins de 124 jours d'instruction dans l'armée, environ 16 % plus de 124 jours de service, environ 23 % plus de 145 jours de service, environ 17 % plus de 164 jours de service, environ 13 % plus de 183 jours de service, environ 7 % plus de 202 jours de service, environ 3 % plus de 221 jours de service et environ 18 % plus de 240 jours de service.

1719 personnes admises au service civil au cours des neuf premiers mois de 2023 ont déposé leur demande après l'école de recrues (dont 6 femmes), et 15 d'entre elles avaient entièrement accompli leur service d'instruction dans l'armée.

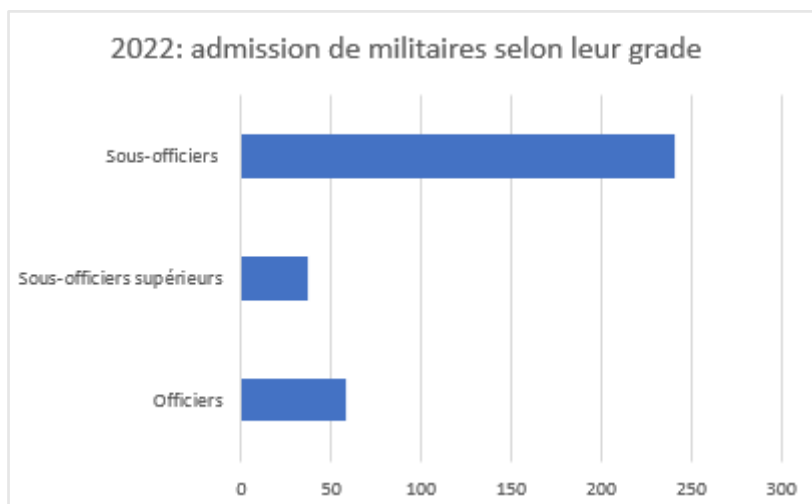


1.1.3 Persistance du nombre élevé de militaires dotés d'une formation de cadres et/ou de spécialistes qui déposent une demande d'admission au service civil

Le nombre de militaires qui déposent une demande d'admission au service civil après avoir suivi de longues et onéreuses formations de cadres et/ou de spécialistes pendant leur service militaire sans pouvoir mettre en pratique ce savoir en matière de conduite et ces connaissances techniques dans les affectations de service civil demeure élevé.

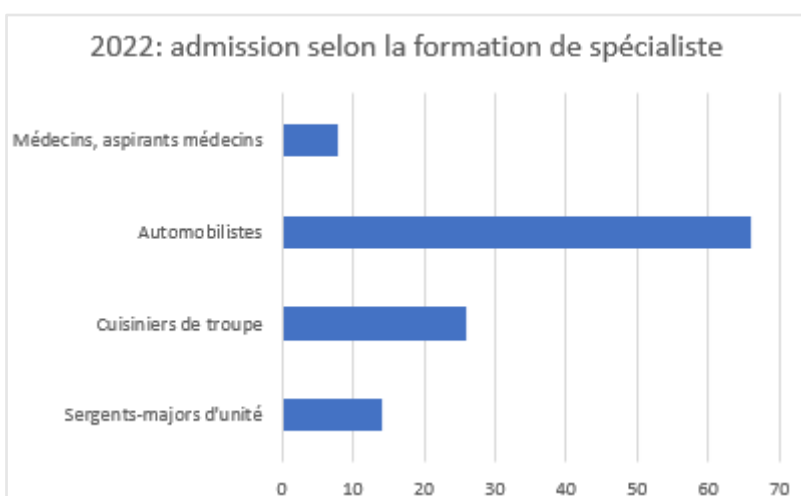
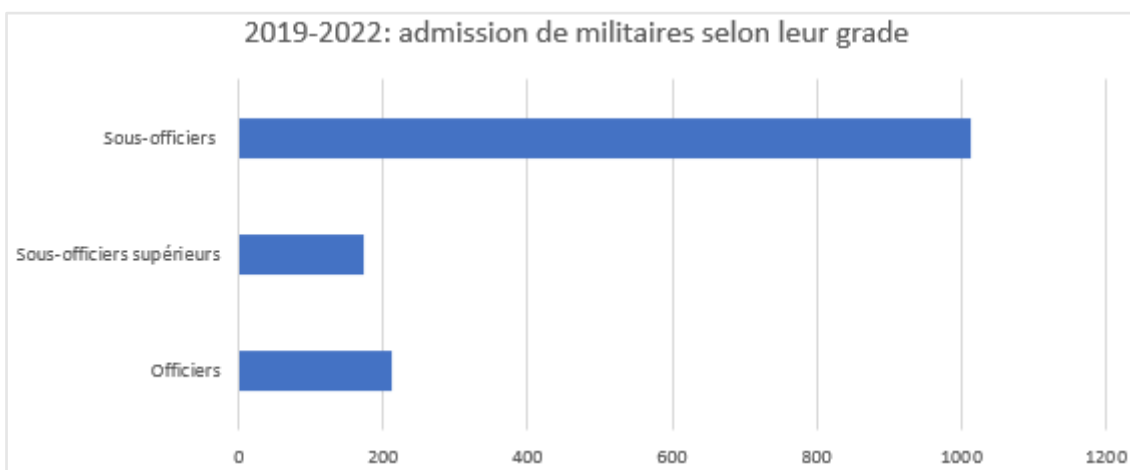
Si, par rapport à la situation décrite dans le message du 20 février 2019¹¹, le nombre d'officiers, de sous-officiers supérieurs et de sous-officiers quittant l'armée pour le service civil a certes diminué en 2022, les chiffres restent importants en termes absolus (2022 : 58 officiers, 37 sous-officiers supérieurs et 240 sous-officiers ; total pour la période allant de 2019 à 2022 inclus : 212 officiers, 172 sous-officiers supérieurs et 1014 sous-officiers).

Les militaires ayant suivi une formation spécifique à leur fonction qui quittent l'armée pour le service civil de remplacement sont toujours aussi nombreux. À titre d'exemple, 14 sergents-majors d'unité (12 sergents-majors chefs, 2 sergents-majors), 21 fourriers d'unité, 26 cuisiniers de troupe et 66 automobilistes ont quitté l'armée en 2022 pour effectuer un service civil. Enfin, des médecins et des aspirants médecins militaires quittent également l'armée pour le service civil¹² ; en 2022, par exemple, on a enregistré 8 passages dans ces fonctions.



¹¹ FF 2019 2429

¹² De 2020 à 2022, 68 cahiers des charges dans 50 établissements d'affectation au total demandaient des études de médecine. Durant cette période, 18 809 jours de service civil au total ont été accomplis sur 63 de ces cahiers des charges ; les 5 cahiers des charges restants n'ont pas donné lieu à des affectations.



1.2 Évaluation des conséquences des trois réalités précitées au regard des dispositions constitutionnelles prévoyant un service civil

Lors de la votation du 17 mai 1992 relative à l'arrêté fédéral sur l'introduction d'un service civil pour les objecteurs de conscience, le Conseil fédéral a indiqué dans ses explications que le principe du service militaire obligatoire était maintenu et que celui-ci restait donc la règle. Il a précisé que le service civil de remplacement ne serait admis qu'à titre *exceptionnel*, à des conditions bien définies. Cette conception exclut le libre choix entre service militaire et service civil. La procédure d'admission doit être conçue de manière à être respectueuse des droits du requérant et à éviter les abus¹³.

Le message du 22 juin 1994 relatif à la loi fédérale sur le service civil¹⁴ précise les éléments fondamentaux du service civil. Il indique que seules les personnes qui ne peuvent concilier le service militaire avec leur conscience doivent pouvoir effectuer un service civil de remplacement ; les aspirations personnelles ou la commodité ne sauraient être suffisantes pour être libéré du service militaire. En ce qui concerne la *durée* du service civil ordinaire, le message constate que cet élément fondamental a fait l'objet des interprétations les plus diverses ; éviter des libérations abusives du service militaire est l'*une* des fonctions discutées, qui considère un service civil de remplacement d'une

¹³ Explications du Conseil fédéral concernant la votation populaire du 17 mai 1992, p. 61, <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/votations/votation-populaire-du-17-mai-1992.html>

¹⁴ FF 1994 III 1597 1624

durée supérieure comme un élément de la preuve par l'acte¹⁵. La discussion s'est ouverte lors de l'introduction du régime de la preuve par l'acte, le 1^{er} avril 2009, qui a donné lieu à une procédure d'admission sans audition confiée à une commission d'admission¹⁶. Cette modification a certes permis de renoncer à l'exposé et à l'examen des motifs d'une demande d'admission au service civil, mais pas à l'obligation de *déclarer* l'existence d'un conflit de conscience, ce qui réaffirme le principe selon lequel il n'y a pas de libre choix entre le service militaire et le service civil de remplacement¹⁷.

Le Conseil fédéral ne remet pas en question le régime de la preuve par l'acte¹⁸, tout en sachant qu'aucune procédure d'admission au service civil n'est en mesure de garantir que seules des personnes ayant un conflit de conscience seront admises. Même un examen de conscience ne le pourrait pas, et il n'empêcherait pas non plus l'inverse, à savoir qu'un requérant soit débouté en dépit d'un réel conflit de conscience. Lors de l'examen de conscience, ce n'est pas la conscience elle-même qui est examinée – puisqu'il n'est pas possible de l'évaluer de l'extérieur –, mais uniquement l'exposé crédible des *motifs* de conscience invoqués. Il est donc possible qu'aujourd'hui, pour une partie des requérants, aucune raison de conscience ne soit en question lors de la déclaration du conflit de conscience, tout comme il se peut qu'une personne en butte à un conflit de conscience aurait subi un échec lors l'« ancien examen de conscience ». C'est en connaissance de cause que les Chambres fédérales ont adopté le régime de la preuve par l'acte¹⁹.

Par ailleurs, le Conseil fédéral observe, en se fondant sur la situation dépeinte dans son message du 20 février 2019²⁰, que le nombre de personnes astreintes au service civil continue d'augmenter et correspond aujourd'hui à plus de la moitié de l'effectif réglementaire de l'armée. Le nombre d'admissions au service civil de personnes aptes au service militaire est en permanence élevé et correspond, bon an mal an, à peu près à l'effectif moyen d'une brigade des Forces terrestres de l'Armée suisse.

- Le Conseil fédéral juge problématique que le service civil ne constitue plus, dans la réalité, une exception à la règle de l'obligation de servir. Il est devenu un phénomène de masse qui engendre des frais d'exécution et qui a des conséquences pour l'économie nationale, la durée du service civil étant plus longue.

Le Conseil fédéral constate également qu'un tiers environ des admissions au service civil concernent encore des personnes qui ont déjà accompli une partie importante de leur obligation de servir dans l'armée. Le calcul de la durée du service civil repose également pour ces personnes sur un facteur uniforme de 1,5 pour les services d'instruction non accomplis selon la législation militaire, quel que soit le moment de leur admission. En fonction des jours d'instruction déjà accomplis dans l'armée, le principe d'un service civil de remplacement d'une durée supérieure (art. 1 LSC) est *de facto*

¹⁵ Concernant les fonctions de la durée du service civil ordinaire évoquées dans le message du 22 juin 1994, cf. FF **1994** III 1597 1627 à 1629.

¹⁶ FF **2008** 2707

¹⁷ FF **2008** 2379 2393. Dans leur avis du 28 mars 2006, Pierre Tschannen et Beatrice Hermann constatent également que la Constitution ne permet pas un libre choix entre le service militaire et le service civil de remplacement et que, sans conteste, le Conseil fédéral et le Parlement n'ont pas voulu un tel choix (Tschannen, P. & Hermann, B. [2006]. Verfassungsmässigkeit eines Tatbeweises als Zulassungskriterium zum Zivildienst. *VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007*[4], 122-149, 146).

¹⁸ Il a récemment rejeté l'approche consistant à réintroduire une commission d'admission chargée d'examiner la crédibilité d'un conflit de conscience dans son rapport du 4 mars 2022 sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile (partie 2 : possibilités de développement à long terme du système de l'obligation de servir ; FF **2022** 665, 50/70). Voir également l'avis du Conseil fédéral du 18 mai 2022 sur l'interpellation 22.3171 « Conséquences du rétablissement de l'examen de conscience après l'école de recrues » (<https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223171>).

¹⁹ Voir également le deuxième rapport du Département fédéral de l'économie (DFE) sur les effets du régime de la preuve par l'acte dans le service civil, adopté par le Conseil fédéral le 27 juin 2012, p. 9 (<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/27336.pdf>).

²⁰ FF **2019** 2429

relativisé par rapport aux personnes admises au service civil avant l'école de recrues. La durée totale de l'obligation de servir calculée pour ces personnes (durée de l'obligation de servir dans l'armée + durée de l'obligation de servir dans le service civil) est d'autant moins importante pour elles qu'elles ont déjà accompli un grand nombre de jours d'instruction dans l'armée au moment de leur admission²¹. Eu égard aux coûts d'opportunité du service civil, sur lesquels la durée a une influence²², cet effet de relativisation pourrait bien être considéré comme positif. Cependant, dans sa pondération, le Conseil fédéral accorde plus de poids à l'égalité face aux obligations militaires qu'aux intérêts de l'économie nationale.

- Le Conseil fédéral juge problématique que, dans la réalité, un facteur de 1,5, qui s'applique de manière uniforme indépendamment du moment de l'admission, relativise le principe d'un service civil d'une durée supérieure et que, partant, les exigences relatives au régime de la preuve par l'acte soient nettement moins élevées pour ceux qui sont admis au service civil après leur service militaire que pour ceux qui y sont admis avant l'école de recrues.

Enfin, le Conseil fédéral constate que les personnes qui rejoignent les rangs du service civil après avoir accompli l'école de recrues ne peuvent pas mettre en pratique, dans leurs affectations de service civil, la formation militaire spécialisée et/ou l'instruction en matière de conduite qu'elles ont suivies à l'armée, c'est-à-dire que les dépenses engagées sous forme de frais d'instruction ne produisent plus les effets escomptés en faveur de la société. Par contre, ces personnes doivent suivre une nouvelle formation pour effectuer leurs affectations de service civil, ce qui entraîne des coûts²³, et elles effectuent dans un premier temps des jours de service sans effets directs en faveur de la société pendant ces cours de formation. De plus, les personnes qui, selon la décision d'admission, doivent accomplir moins de 54 jours de service civil et pour lesquelles suivre un cours de formation préparatoire serait disproportionné effectuent des affectations de service civil dont le bénéfice est réduit.

- Le Conseil fédéral juge problématique que des investissements à la charge du contribuable et de l'économie dans la formation de base et la formation continue des personnes astreintes n'aient pas d'effets pour la société, et que le bénéfice des affectations de service civil des personnes admises qui ne sont pas tenues de suivre des cours de formation préparatoires soit réduit.

1.3 L'alimentation de l'armée reste un défi même après la mise en œuvre du DEVA

La persistance des constats réalisés depuis la publication du message du Conseil fédéral du 20 février 2019²⁴ n'est pas seulement problématique du point de vue des dispositions constitutionnelles concernées. Elle continue également à entraver l'alimentation durable de l'armée avec le nombre nécessaire de personnes astreintes au service

²¹ Les personnes admises avant l'école de recrues effectuent 368 jours de service civil (245 jours d'instruction de l'armée x 1,5). Les personnes admises après l'école de recrues de 120 jours (valeur approximative) accomplissent au total 308 jours de service (120 jours d'instruction de l'armée + 188 jours de service civil [1,5 x 125 jours d'instruction non accomplis dans l'armée]). Celui qui, par exemple, est admis après avoir accompli 180 jours d'instruction dans l'armée (valeur approximative de l'école de recrues + trois cours de répétition) effectue au total 278 jours de service (180 jours d'instruction de l'armée + 98 jours de service civil [1,5 x 65 jours d'instruction non accomplis dans l'armée]). Celui qui a accompli la totalité des 245 jours d'instruction dans l'armée – ce qui n'est pas rare aujourd'hui –, qui passe ensuite au service civil de remplacement et est, puisque libéré du service militaire, exonéré des obligations à honorer en principe jusqu'à la libération ordinaire (tirs obligatoires annuels et accomplissement éventuel d'un service actif), effectue au total 245 jours de service (245 jours d'instruction de l'armée + 0 jour de service civil [1,5 x 0]).

²² Le message du 22 juin 1994 concernant la loi fédérale sur le service civil évoquait déjà cet aspect (FF 1994 III 1597 1629).

²³ L'obligation de suivre une formation pour les civilistes s'applique actuellement à partir de 54 jours de service. Une personne admise au service civil de remplacement après avoir accompli son école de recrues effectue une première affectation d'une durée de 54 jours au moins.

²⁴ FF 2019 2429

militaire, en général, et de militaires disposant des compétences et de l'expérience nécessaires à l'accomplissement de sa mission, en particulier.

Le service civil n'est bien sûr *pas l'unique facteur* ayant un impact sur l'alimentation de l'armée et donc sur sa capacité à fournir les prestations qui lui incombent en matière de sécurité. Toutefois, la réalité du service civil, qui n'a pas changé par rapport à la situation dépeinte dans le projet de 2019, contribue largement à ce que le nombre total annuel de militaires formés quittant les formations de l'armée soit nettement supérieur à la valeur de 1,5 % prévue dans le cadre du développement de l'armée (DEVA).

Le passage au service civil de remplacement de militaires à la sortie de l'école de recrues ainsi que de cadres et de spécialistes perturbe le bon fonctionnement de l'instruction, qui doit être efficace et efficiente, et compromet ainsi la capacité de l'armée à remplir sa mission. Les incidences financières de ces départs sont considérables, en particulier si l'on songe aux investissements dans la formation en matière de conduite ou en vue d'acquérir des connaissances techniques ; ces lourds investissements en temps et en argent sont réalisés par l'armée et financés par le contribuable²⁵.

Le départ de médecins et d'aspirants médecins militaires pour le service civil exacerbe le problème de la disponibilité insuffisante de personnel médical dans l'armée, en particulier au sein de la troupe et dans les centres de recrutement²⁶.

Le rapport du Conseil fédéral du 2 juin 2023 « Mise en œuvre du développement de l'armée », établi conformément à l'art. 149b de la loi sur l'armée²⁷, relève que l'alimentation des effectifs, qui concerne en particulier l'armée de milice, demeure un défi constant pour l'armée. Pour répondre à ce défi, l'armée a pris des mesures dans le cadre de la mise en œuvre du DEVA, notamment une meilleure conciliation de la vie privée avec les obligations militaires, la flexibilisation du recrutement et du début du service et l'amélioration de la communication et de l'information. Les départs – surtout vers le service civil –, les mutations sociétales et la difficulté de trouver suffisamment de spécialistes qualifiés sont autant de facteurs qui contribuent à la persistance de cette problématique, même après la mise en œuvre du DEVA.

1.4 Distinction par rapport à des projets législatifs en cours

Comme pour le projet de 2019, apporter des modifications à la LSC reste nécessaire afin de préserver et de mettre en œuvre la disposition constitutionnelle selon laquelle il n'y a pas de libre choix entre le service militaire et le service civil de remplacement. Cet objectif étant différent de celui d'autres projets législatifs en cours à moyen ou à long terme, il convient de le poursuivre de manière autonome.

Le projet de modification de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)²⁸ va bon train ; il comprend des adaptations de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (loi sur

²⁵ Voir pour 2021 les données figurant dans l'avis du Conseil fédéral du 18 mai 2022 concernant l'interpellation 22.3171 ; les coûts estimés pour l'armée des 1978 militaires passés au service civil après l'école de recrues s'élevaient à 69 millions de francs. En 2022, le service civil a admis 2102 militaires ayant accompli leur école de recrues, pour des coûts estimés à 74 millions de francs.

²⁶ Selon les informations du médecin en chef de l'armée de fin juin 2023, le taux d'alimentation du personnel médical dans l'armée était le suivant :

- médecins de la troupe : manque de 109 médecins (subalternes), ce qui représente un taux d'alimentation d'environ 42 % ;
- médecins de bataillon : manque de 35 médecins (grade de capitaine), ce qui représente un taux d'alimentation d'environ 66 % ;
- chefs du service sanitaire des grandes unités : le manque est très faible, taux d'alimentation proche de 100 % ;
- médecins attachés à un centre de recrutement : manque de 121 médecins, ce qui correspond à un taux d'alimentation d'environ 20 %.

²⁷ FF 2023 1453

²⁸ RS 520.1

l'armée ; LAAM)²⁹ et de la LSC pour la mise en œuvre des mandats confiés par Conseil fédéral dans le rapport du 30 juin 2021 sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile, partie 1³⁰. Il veut permettre, entre autres, d'obliger les personnes astreintes au service civil à accomplir une partie de leur obligation de servir dans des organisations de protection civile des cantons en sous-effectif. Cette mesure permet, d'une part, de désamorcer le problème des effectifs de la protection civile et, d'autre part, d'augmenter l'efficacité et l'efficience des affectations de service civil en cas de catastrophe et de situation d'urgence. Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), responsable du dossier, prévoit de soumettre à l'orée de 2024 le message ad hoc au Conseil fédéral. Les modifications devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

S'agissant du développement à long terme du système de l'obligation de servir, le Conseil fédéral aura à prendre d'autres décisions fin 2024 (mise en œuvre des mandats prévus dans le rapport sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile, partie 2³¹). Les adaptations à examiner exigent une modification de la Constitution.

1.5 En résumé

Au vu des réalités problématiques qui persistent en lien avec le service civil et de leurs conséquences sur l'alimentation de l'armée, le Conseil fédéral juge toujours nécessaire de modifier la LSC, raison pour laquelle il a recommandé au Parlement d'accepter la motion 22.3055.

Cette nécessité de légiférer se pose en complément d'autres mesures en cours (voir notamment le rapport final sur la mise en œuvre du DEVA) et d'autres projets législatifs. Elle s'en distingue également sur le plan du contenu et du calendrier.

2 Réglementation proposée

Le projet porte sur la mise en œuvre des six mesures préconisées dans la motion 22.3055, énumérées ci-après :

- mesure 1 : minimum de 150 jours de service ;
- mesure 2 : application du facteur 1,5 également aux officiers et sous-officiers ;
- mesure 3 : interdiction des affectations nécessitant des études de médecine humaine, dentaire ou vétérinaire ;
- mesure 4 : pas d'admission de militaires n'ayant plus de jours de service à accomplir ;
- mesure 5 : obligation d'accomplir une période d'affectation par année dès l'admission ;
- mesure 6 : obligation pour les requérants ayant déposé leur demande pendant l'école de recrues de terminer leur affectation longue au plus tard pendant l'année civile qui suit l'entrée en force de la décision d'admission.

²⁹ RS 510.10

³⁰ FF 2021 1555

³¹ FF 2022 665

2.1 Motivation et appréciation de la solution proposée

2.1.1 Mesure 1

Minimum de 150 jours de service

Cette mesure, d'un intérêt public évident, vise à réduire de façon substantielle le nombre de militaires qui quittent l'armée pour le service civil après avoir achevé leur instruction. Elle prévoit l'augmentation du nombre de jours de service à accomplir au total (à l'armée, puis au service civil) en fonction du moment du passage au service civil. Plus elles auront accompli de jours de service, plus les personnes astreintes réfléchiront aux motifs qu'elles avancent et à leur décision de passer au service civil, eu égard notamment aux effets de cette décision sur leur vie privée et leur vie professionnelle. Un minimum de 150 jours de service civil est nécessaire pour que la mesure ait un effet dès le premier cours de répétition ; ce nombre est raisonnable, eu égard au rapport de droit particulier dans lequel se trouvent les personnes concernées. Cette exigence s'applique en particulier aux militaires en service long qui ont atteint le nombre total de jours de service d'instruction imposés par la législation militaire et qui, selon le droit en vigueur, n'ont plus aucun jour de service à accomplir en passant au service civil. La mesure 1 vise à lutter contre ce phénomène. Compte tenu de l'objectif ciblé (réduction substantielle des militaires quittant l'armée pour le service civil après avoir achevé leur instruction), elle s'avère appropriée, nécessaire et raisonnable. Elle est donc proportionnée.

2.1.2 Mesure 2

Application du facteur 1,5 également aux sous-officiers et aux officiers

L'objectif majeur de cette mesure, qui est d'un intérêt public évident, est de réduire le nombre de militaires exerçant des fonctions exigeantes qui quittent l'armée pour le service civil. Sont visés les anciens sous-officiers supérieurs ou officiers dont le privilège qui leur est réservé sous la forme d'un facteur inférieur, de 1,1 (art. 8, al. 1, deuxième phrase, LSC), n'est plus justifiable face à la perte de personnel qualifié dont souffre l'armée. Cette mesure concerne en outre des cas particuliers (notamment les anciens officiers spécialistes mentionnés à l'art. 104 LAAM et les cadres qui n'ont pas encore accompli leur service pratique), pour lesquels le droit en vigueur (art. 8, al. 1, dernière phrase, LSC) permet au Conseil fédéral de déterminer le facteur applicable. Le nombre plus élevé de jours d'instruction dans l'armée déjà accomplis et à accomplir n'est plus pris en considération dans ces cas, puisque le facteur 1,5 est appliqué de manière généralisée lors de l'admission. Cette mesure est donc un pas en direction de son objectif majeur, ce qui lui confère son caractère approprié. Il n'y a pas d'alternative plus souple et tout aussi appropriée. Cette mesure est donc nécessaire pour que les efforts consentis en vue de l'instruction portent leurs fruits dans le cadre de l'instruction ou des interventions. Compte tenu de l'objectif ciblé (réduction du nombre de militaires exerçant des fonctions exigeantes qui quittent l'armée pour le service civil), elle s'avère appropriée, nécessaire et raisonnable. Elle est donc proportionnée.

2.1.3 Mesure 3

Interdiction des affectations nécessitant des études de médecine humaine, dentaire ou vétérinaire

Il est d'un intérêt public évident de désamorcer le problème du manque de personnel médical dans l'armée³². La mesure 3 vise par conséquent à ce que le service militaire

³² Cf. supra ch. 1.3.

soit plus attrayant que le service civil pour la carrière des médecins et des aspirants médecins. Elle semble appropriée pour réduire le nombre de médecins qui, en quittant l'armée pour le service civil, privilégient des intérêts personnels de formation de base ou de formation continue. Selon les règles en vigueur, les affectations qui servent en premier lieu les intérêts de la personne astreinte au service civil, en particulier sa formation de base ou sa formation continue, sont interdites (art. 4a, let. d, LSC). L'application de cette disposition ne suffit pas à éviter que des médecins mettent à profit l'accomplissement de leur service civil pour leur formation continue et leur expérience dans leur domaine professionnel. La seule façon d'y remédier est de ne pas proposer d'affectations (cahier des charges) nécessitant des études de médecine. Il n'y a pas d'alternative plus souple et tout aussi appropriée. Cette mesure est donc nécessaire. L'accès au service civil de remplacement n'est toutefois pas remis en cause. De surcroît, le droit inscrit dans la Constitution d'effectuer un service civil de remplacement ne fonde pas un droit de la personne astreinte au service civil à pouvoir effectuer son affectation dans un domaine particulier auquel elle voudrait donner préférence. Aussi cette mesure est-elle tout à fait raisonnable pour les personnes concernées. Compte tenu de l'objectif ciblé, à savoir que le service dans l'armée soit plus attrayant que le service civil pour la carrière professionnelle des médecins et des aspirants médecins, cette mesure s'avère appropriée, nécessaire et raisonnable. Elle est donc proportionnée.

2.1.4 Mesures 4, 5 et 6

Ces trois mesures, qui sont d'un intérêt public évident, visent à renforcer le respect du principe de l'équivalence entre l'accomplissement du service militaire et celui du service civil. En combinaison, elles réduisent l'attrait du service civil de manière ciblée et améliorent l'application du principe de l'équivalence entre service militaire et service civil.

Mesure 4 : pas d'admission de militaires n'ayant plus de jours de service à accomplir

Les militaires qui sont admis au service civil en vertu du droit actuel alors qu'ils n'ont plus de jours de service militaire à accomplir ne sont plus à la disposition de l'armée pour le service d'appui ou le service actif ; ils ne fournissent cependant pas de preuve par l'acte au service civil dans une situation ordinaire. Ils ne sont par ailleurs plus astreints au tir, ce qui constitue un avantage concret non souhaitable par rapport aux autres militaires qui ont terminé leurs services d'instruction, et qui peuvent être convoqués à un service d'appui ou à un service actif. La mesure est appropriée pour faire respecter le principe de la preuve par l'acte. Selon les conditions actuelles d'admission au service civil, le requérant doit déclarer qu'il ne peut concilier le service militaire avec sa conscience *et* qu'il est prêt à *accomplir* un service civil au sens de la loi. La mesure 4 est nécessaire pour éviter l'admission de personnes qui n'ont pas du tout besoin d'accomplir un service civil ni donc de fournir de preuve par l'acte. Elle permet également de ne pas leur offrir involontairement un avantage par rapport à d'autres militaires astreints au tir obligatoire. Il n'y a pas d'alternative plus souple et tout aussi appropriée.

En cas de service d'appui ou de service actif, le droit inscrit dans la Constitution d'accomplir un service civil de remplacement (sous la forme d'un service civil extraordinaire prévu à l'art. 14 LSC, qui est le pendant du service d'appui et du service actif) doit cependant être maintenu, grâce à une précision apportée à l'art. 1 LSC. Aussi cette mesure est-elle tout à fait raisonnable pour les personnes concernées. Compte tenu de l'objectif ciblé (renforcer le régime de la preuve par l'acte et éviter d'offrir involontairement un avantage), elle s'avère appropriée, nécessaire et raisonnable. Elle est donc proportionnée.

Mesure 5 : obligation d'accomplir une période d'affectation par année dès l'admission

L'obligation de faire du service civil chaque année dès l'année suivant l'admission est une mesure qui vise à s'aligner au rythme des obligations imposées aux militaires et à renforcer ainsi l'équivalence des services. Le service militaire et le service civil sont ainsi en principe accomplis pendant la même période de vie, c'est-à-dire entre 20 et 25 ans. Cette mesure est donc appropriée si l'on veut réduire l'attrait du service civil de remplacement. Elle est nécessaire car, lorsqu'elle associée à d'autres mesures, la recherche d'une alternative plus souple et tout aussi appropriée serait vaine. Enfin, rien ne s'oppose à ce que l'on puisse raisonnablement exiger des militaires qu'ils accomplissent eux aussi leur service à un certain rythme. Cette mesure est donc proportionnée.

Mesure 6 : obligation pour les requérants ayant déposé leur demande pendant l'école de recrues de terminer leur affectation longue au plus tard pendant l'année civile qui suit l'entrée en force de la décision d'admission

L'harmonisation entre l'accomplissement du service militaire et celui du service civil nécessite également de prendre en compte le fait que les recrues qui bénéficient d'une libération anticipée de l'école de recrues sont en général convoquées à l'école suivante, ou peu de temps après. La règle actuelle, qui donne aux personnes admises au service civil avant d'avoir accompli l'école de recrues trois ans pour effectuer leur affectation longue, leur confère un avantage indésirable par rapport aux recrues. La mesure est appropriée pour mettre fin à ce privilège, ce qui est d'un intérêt public évident. Il n'y a pas d'alternative plus souple et tout aussi appropriée à la mesure proposée qui corrigerait cette situation en alignant les règles applicables au service civil sur celles qui régissent l'accomplissement de l'école de recrues. Enfin, rien ne s'oppose à ce que l'on puisse raisonnablement exiger des militaires qu'ils accomplissent eux aussi leur service à un certain rythme. Cette mesure est donc proportionnée.

2.1.5 Effets escomptés

Il n'est pas possible de déterminer avec certitude quelle sera l'ampleur de la diminution du nombre des admissions au service civil³³. Le Conseil fédéral table sur le fait que la mesure 1 freinera nettement le passage au service civil des soldats incorporés dans l'armée après l'école de recrues. Il se peut qu'une partie d'entre eux choisissent en conséquence de déposer leur demande avant ou pendant l'école de recrues. Il convient en outre de tenir compte du fait que le service civil n'est que *l'un* des facteurs qui exercent une influence sur les effectifs de l'armée. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que les départs de l'armée diminuent dans les mêmes proportions que le nombre des admissions au service civil.

2.2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La guerre menée par la Russie contre l'Ukraine a suscité un débat dans plusieurs pays européens – notamment en Allemagne, en France et en Italie – sur la réintroduction ou l'instauration d'une obligation générale de servir, qui avait été suspendue ou supprimée dans les années 2000 ; aucune modification juridique à ce sujet n'est intervenue jusqu'ici.

³³ Conformément à la logique du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), il y a lieu de prévoir un cadre financier pour le plan intégré des tâches et des finances (PITF) ; cf. infra ch. 4.1.1.

Parmi les pays voisins de la Suisse, seule l'Autriche connaît encore l'obligation générale de servir pour tous ses citoyens de sexe masculin âgés entre 17 et 50 ans (ou 65 ans pour les officiers, les sous-officiers et les forces spéciales). Le service civil est un service de remplacement pour des motifs de conscience. Les conditions pour effectuer du service civil sont, outre la nationalité et l'âge minimum, l'aptitude ou l'aptitude partielle³⁴ à occuper une fonction au sein de l'armée fédérale et le dépôt en temps voulu de la déclaration en vue d'effectuer du service civil. Il s'agit d'une déclaration dans laquelle le requérant invoque, en termes généraux, des motifs de conscience l'empêchant de faire du service militaire. Cette déclaration n'est pas admise en tout temps : elle doit être déposée dans des délais précis³⁵ et est exclue pour certains motifs³⁶. Le service civil ordinaire dure neuf mois et doit être accompli en une seule traite. La loi autrichienne sur le service civil prévoit des dérogations à la durée normale de neuf mois en fonction du moment de l'admission au service civil³⁷. Le service civil est géré par la *Zivildienstserviceagentur*, une agence rattachée à la Chancellerie fédérale³⁸. Ces dernières années, environ 45 % des personnes aptes au service militaire de base ont opté pour le service civil, ce qui représente quelque 14 000 personnes par an. Le service civil autrichien compte environ 1500 établissements d'affectation. Les services de secours forment le principal domaine d'affectation, soit quelque 40 % de la totalité des affectations ; ils sont suivis de l'aide sociale et de l'aide aux personnes handicapées (env. 30 %) et de l'assistance aux personnes âgées (env. 10 %) et dans les établissements hospitaliers (env. 10 %). Les civilistes autrichiens peuvent effectuer des affectations dans d'autres domaines, comme la garde d'enfants (dans les jardins d'enfants), l'aide en cas de catastrophe, l'aide aux réfugiés, l'aide aux exploitations agricoles et la sécurité publique³⁹. Toute personne qui dépose une demande d'admission au service civil peut indiquer dans sa déclaration dans quels domaines et dans quel établissement elle aimerait effectuer son service civil. Elle n'est cependant pas en droit d'exiger une affectation dans le domaine, à la date ou dans l'établissement de sa préférence. L'agence compétente procède à l'attribution des affectations en fonction des places disponibles, des aptitudes des personnes astreintes et des exigences du service civil⁴⁰. On constate dans l'ensemble que la conception et l'exécution du service civil en Autriche présentent à la fois des similitudes et des différences avec le système appliqué en Suisse. En lien avec les règles proposées dans notre projet, il est intéressant de noter qu'en Autriche, dans le calcul de la durée de l'obligation de servir dans

³⁴ Afin de pallier la baisse de la natalité chez les conscrits autrichiens, l'aptitude partielle a été introduite en 2021 pour l'armée fédérale et le service civil, de sorte que les conscrits « partiellement aptes » présentant de légères incapacités physiques peuvent également effectuer du service civil. Les personnes partiellement aptes au service civil sont affectées à des établissements dans lesquels elles exercent des activités à faible charge physique, par exemple des tâches administratives. En 2021 et 2022, quelque 500 conscrits considérés comme partiellement aptes ont été admis au service civil (<https://www.zivildienst.gv.at/service/zivildienst-geschichte.html>).

³⁵ Une déclaration en vue d'effectuer du service civil ne peut être déposée a) dans un délai de six mois à compter de la première constatation d'aptitude, b) du second jour précédant l'envoi de la convocation à un service de présence de six mois, c) après l'accomplissement complet du service militaire de base, pendant trois ans à compter de la date à laquelle le conscrit a été convoqué, et d) pendant un an après la présentation d'une déclaration de révocation d'une obligation de servir dans le service civil ou après son annulation (<https://www.zivildienst.gv.at/zivildienner/weg-zum-zivildienst.html>). Une déclaration de service civil qui n'est pas déposée dans les délais n'entraîne aucune conséquence juridique ; la décision de convoquer la personne au service de présence, d'annuler une convocation ou de libérer un conscrit du service en cours et de rendre ainsi à nouveau possible le dépôt de la déclaration en vue d'effectuer du service civil relève de la compétence du Ministère fédéral de la défense nationale. En règle générale, si la déclaration en question n'est pas déposée dans les délais, il faut partir du principe que l'obligation d'effectuer du service militaire est applicable.

³⁶ Il s'agit notamment de la commission de certaines infractions et de l'appartenance à l'une des formations de sécurité (*Wachkörper*) de l'État fédéral ou de la commune.

³⁷ Les périodes de service de présence doivent être comptabilisées dans le service civil ordinaire. Les personnes astreintes au service civil qui ont déjà accompli un service de présence doivent toutefois effectuer un service civil ordinaire d'une durée d'au moins quatre mois ; les personnes astreintes au service civil qui ont déjà effectué la totalité du service militaire de base doivent effectuer un service civil ordinaire d'une durée supérieure de deux mois à celle des exercices de troupe ou de cadre qu'elles auraient encore à effectuer (cf. la loi fédérale sur le service civil (*Zivildienstgesetz*), § 7 (2) ; <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005603>).

³⁸ <https://www.zivildienst.gv.at>

³⁹ <https://www.zivildienst.gv.at/service/zivildienst-statistiken.html>

⁴⁰ <https://www.zivildienst.gv.at/dam/jcr:123bfbfb-02fb-4d15-b97f-6d2670247bc3/Zivildiensterklaerung-01-10-2022.pdf>. Selon les informations du 21.8.2023 de l'agence autrichienne, entre 80 et 85 % des personnes astreintes au service civil peuvent être affectées conformément à leurs souhaits.

le service civil, distinction est faite entre les personnes ayant accompli ou non leur service militaire et, le cas échéant, on tient compte de la durée effectuée.

Dans les pays de l'Union européenne qui ne sont pas limitrophes de la Suisse, le service militaire est obligatoire en Estonie, en Lettonie, en Finlande, en Suède, en Lituanie, en Grèce et à Chypre. Ces pays proposent un service civil de remplacement dont la conception normative et l'exécution divergent toutefois nettement du système pratiqué en Suisse. En voici quelques aspects :

- En Estonie, seuls les hommes sont soumis au service militaire obligatoire et peuvent effectuer un service civil s'ils sont confrontés à un conflit de conscience. La durée de ce service est décidée par les autorités et s'inscrit, comme le service militaire, dans une fourchette comprise entre huit et douze mois, selon la spécialisation. Si la personne astreinte au service civil veut changer son lieu d'affectation, elle doit déposer une demande⁴¹.
- En Lettonie, les personnes qui se trouvent face à un conflit de conscience peuvent effectuer un service civil, qui ne peut toutefois être accompli que dans un établissement dépendant du Ministère de la défense. La durée du service civil de remplacement est similaire à celle du service militaire⁴².
- Le service militaire est obligatoire pour les citoyens finlandais, et les femmes peuvent servir dans l'armée à titre volontaire. Les Finlandais peuvent opter pour le service armé (165 jours), le service non armé (255 jours) ou, en cas de conflit de conscience, le service civil (347 jours)⁴³. Comme en Suisse, les personnes astreintes au service civil doivent suivre des cours de formation avant leur affectation et chercher elles-mêmes une place dans un établissement d'affectation reconnu⁴⁴.
- La Suède a aboli le service militaire obligatoire et donc le service civil de remplacement en 2010 et l'a réintroduit en 2017 pour les deux sexes afin de pallier les sous-effectifs de l'armée. Dans le cadre de la « Total defense », tous les habitants du pays âgés de 16 à 70 ans peuvent être convoqués à différents types de service, notamment le service militaire (à partir de 18 ans) ou le « General compulsory national service », une sorte de protection civile à laquelle les individus ne sont convoqués qu'en cas de catastrophe ou de situation d'urgence. La possibilité d'accomplir un service civil a été supprimée en 2010, mais il est question de la réintroduire⁴⁵.
- La conception et l'exécution du service civil en Lituanie, en Grèce et à Chypre font parfois l'objet de critiques sur le plan de leur conformité avec les droits fondamentaux⁴⁶, mais il n'est pas dans notre propos de présenter ou d'évaluer ici le bien-fondé ou la pertinence de ces critiques. C'est là que s'arrête la comparaison avec ces systèmes nationaux.

⁴¹ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/519092014003/consolide>

⁴² <https://eng.lsm.lv/article/society/defense/05.04.2023-compulsory-military-service-to-be-re-introduced-in-latvia.a503763/#:~:text=Alternative%20service%20takes%20place%20at,Procurement%20Center%2C%20Latvian%20National%20Defense>.

⁴³ <https://puolustusvoimat.fi/en/finnish-conscription-system#:~:text=According%20to%20the%20Constitution%20of,service%20on%20a%20voluntary%20basis>.

⁴⁴ <https://www.siviilipalveluskeskus.fi/en/looking-for-a-service-position-2/>

⁴⁵ <https://plikverket.se/om-myndigheten/in-english>

⁴⁶ Citons à titre d'exemple quelques points critiques, sans présenter les spécificités de chaque pays : les décisions d'admission au service civil de remplacement sont prises par des organes militaires et non civils ; l'exécution du service civil de remplacement doit être effectuée en tant que service militaire non armé ; les conflits de conscience motivés par des convictions de nature religieuse sont davantage pris en considération que ceux fondés sur d'autres motifs ; les personnes admises au service civil de remplacement doivent accomplir leurs affectations en dehors de la région de leur domicile ; les frais de transport du domicile au lieu d'affectation ne sont pas remboursés.

Pour conclure ce chapitre consacré au droit comparé, on notera que les réglementations normatives et les dispositions d'exécution relatives au service civil dans les pays européens précités se distinguent partiellement, voire largement du système pratiqué en Suisse. Abstraction faite du facteur différencié appliqué en Autriche pour calculer la durée du service civil, les exemples susmentionnés ne permettent pas de tirer d'enseignements ou de conclusions ayant une pertinence pour les réglementations proposées dans l'avant-projet présenté dans ces lignes.

2.3 Mise en œuvre

La Confédération, par l'intermédiaire du CIVI, est chargée de mettre en œuvre la modification de la LSC.

La LSC est conçue comme une loi-cadre fixant des principes et des normes de délégation. Les dispositions d'exécution sont réglées dans l'ordonnance du 11 septembre 1996 sur le service civil (OSCi)⁴⁷. Les adaptations prévues de l'OSCi en vue de la mise en œuvre des nouvelles normes introduites dans la loi figurent dans le commentaire des dispositions (ch. 3).

La mise en œuvre de la révision de la loi sera évaluée en continu dans le cadre du contrôle de gestion et de la gestion de la qualité du CIVI et d'échanges avec le DDPS.

3 Commentaire des dispositions

Dans les lignes qui suivent, les articles contenant une règle relative à la mise en œuvre des six mesures préconisées dans l'avant-projet sont accompagnés d'une explication. Lorsque rien n'est indiqué, il s'agit de modifications purement rédactionnelles ou de modifications requises par la technique législative.

Art. 1 Principe

Différencier le principe actuel inscrit à l'al. 1 vise à n'admettre au service civil de remplacement que les personnes astreintes au service militaire qui, au moment de leur admission, n'ont pas encore accompli le nombre total de jours de service d'instruction prévus par la législation militaire (cf. art. 41 à 61 LAAM). Cette différenciation, liée à la **mesure 4**, nécessite par ailleurs d'adapter les règles relatives à l'admission au service civil précisées au chap. 2 (Dépôt de la demande, art. 16 LSC ; Admission, art. 18 LSC).

L'al. 2 garantit, en lien avec la **mesure 4**, que les personnes astreintes au service militaire qui ont accompli tous leurs jours d'instruction dans l'armée et qui sont convoquées à un service d'appui ou à un service actif puissent jouir du droit que leur confère la Constitution de faire un service civil de remplacement.

Art. 4a, let. e

La liste des affectations de service civil interdites s'allonge : les médecins ne sont plus autorisés à effectuer du service civil (**mesure 3**). C'est la seule manière de garantir que les personnes ayant commencé ou achevé des études de médecine ne retirent un bénéfice exagéré de leurs affectations de service civil pour leur formation continue et leur expérience professionnelle, même si ces affectations ne servent pas en premier lieu des intérêts privés (l'actuel art. 4a, let. d, LSC, qui interdit uniquement les affectations servant *en premier lieu* les intérêts des personnes en question, doit être complété). La

⁴⁷ RS 824.01

nouvelle disposition s'applique à l'ensemble des médecins cités à l'art. 2 de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires⁴⁸ (y c. les psychiatres), aux médecins-dentistes et aux vétérinaires, qu'ils aient achevé leurs études universitaires ou non. Le droit constitutionnel de faire un service civil de remplacement demeure garanti et ne permet à personne d'accomplir ce service dans le domaine de son choix.

Art. 8, al. 1 Durée du service civil ordinaire

La modification de l'*al. 1* est une mise en œuvre de la **mesure 1**, qui vise à réduire de manière substantielle les départs de militaires qui ont achevé leur instruction. En vertu du droit en vigueur, les exigences relatives à la preuve par l'acte sont inversement proportionnelles au temps passé à l'armée par le requérant. En effet, plus le nombre de jours de service d'instruction restant à accomplir est bas, moins le facteur de calcul de la durée du service civil (1,5 en règle générale) a d'effets. L'avant-projet prévoit que le facteur 1,5 ne s'applique que s'il reste au requérant 100 jours d'instruction à accomplir au moins. Si son solde de jours d'instruction dans l'armée est inférieur à ce nombre, il devrait accomplir 150 jours de service civil, indépendamment du nombre de jours de service d'instruction restants. Dans le cas théorique où une personne déposerait une demande d'admission après le recrutement, l'école de recrues et six cours de répétition (ce qui correspond à 241 jours de service comptabilisés), on appliquerait un facteur maximal de 37,5 ($150 : 4 = 37,5$).

Pour calculer le nombre de jours de service civil à fixer dans la décision d'admission, on prend, comme dans le droit actuel, le nombre total de jours de service d'instruction encore à accomplir au moment de l'admission que prévoit la législation militaire. En vertu du principe de l'égalité de traitement, le calcul est similaire pour les personnes ayant accompli leur obligation de servir dans l'armée en tant que militaires en service long selon la législation militaire (art. 54a LAAM), même si le droit du service civil ne connaît pas de pendant au modèle du service long dans l'armée.

Cette nouvelle disposition met aussi en œuvre la **mesure 2**, qui vise à réduire le nombre de militaires exerçant des fonctions exigeantes qui quittent l'armée pour le service civil (cf. ch. 2.1.2) : le facteur 1,5 s'applique désormais aussi aux cadres, pour lesquels le droit en vigueur (art. 8, al. 1, LSC et art. 27, al. 4 et 5, OSCi) prévoit un facteur plus bas, jusqu'à 1,1, qui constitue un privilège. Elle concerne les sous-officiers supérieurs et les officiers, y compris les cas particuliers (anciens officiers spécialistes selon l'art. 104 LAAM et anciens sous-officiers supérieurs ou officiers qui n'ont pas encore accompli le service pratique).

Enfin, la formulation « la durée totale des services d'instruction [...] qui ne seront pas accomplis » est remplacée par « le nombre de jours de service d'instruction [qui restent à accomplir] » utilisée à l'art. 42, al. 1, LAAM, qui est déterminant.

Art. 11, al. 2^{ter}

Aux termes de l'art. 21, l'obligation d'accomplir des périodes d'affectation ne commence que l'année suivant l'entrée en force de la décision d'admission. Ainsi, les personnes dont la décision d'admission n'entre en force que l'année de leur libération ordinaire ne sont pas tenues de s'acquitter de cette obligation avant d'être libérées du service civil. Le relèvement de l'âge de la libération permet de garantir, par la stricte

⁴⁸ RS 811.11

application de la **mesure 1**, que ces personnes doivent elles aussi effectivement accomplir tous les jours de service qui leur ont été ordonnés.

Art. 13, al. 1

La modification de cette disposition est purement **formelle** (utilisation du sigle pour le renvoi à la LAAM).

Art. 16 Dépôt de la demande

Al. 1 : cette modification est liée à la **mesure 4** et complète, comme l'art. 18, le principe énoncé à l'art. 1.

L'exception prévue à l'*al. 2* concernant le service d'appui et le service actif vise à garantir le droit constitutionnel de faire un service civil de remplacement. La mise en œuvre de la **mesure 1** (cf. nouvel art. 8, al. 1) prévoit que les personnes visées sont tenues d'accomplir 150 jours de service civil pour apporter la preuve par l'acte de leur conflit de conscience.

Art. 18 Décision d'admission

Al. 1 et 2 : ces modifications sont liées à la **mesure 4**. Comme l'art. 16, elles complètent le principe inscrit à l'art. 1. Même si le requérant n'a pas encore accompli le nombre total de jours de services d'instruction prévu au moment où il dépose sa demande et qu'il est de ce fait autorisé à la déposer (cf. art. 16, al. 1), il se peut que le critère excluant l'admission inscrit à l'art. 1, al. 1, ne soit rempli qu'au moment de la décision d'admission. Il convient donc de l'ajouter à l'al. 1. L'exception en cas de service d'appui ou de service actif prévue à l'al. 2 vise à préserver le droit constitutionnel d'accomplir un service civil.

L'*al. 3* est calqué sur l'actuel al. 2.

La règle de l'actuel al. 3 figure désormais à l'*al. 4* ; le texte n'a subi qu'une modification purement formelle.

Art. 20, 2^e phrase

La norme de délégation actuelle concernant la durée minimale et le rythme des périodes d'affectation est supprimée, étant donné que l'art. 79, al. 1, habilite déjà le Conseil fédéral à édicter des dispositions d'exécution (cf. chap. 6, section 3, OSCi).

Art. 21 Début, périodicité et durée minimale des affectations

Al. 1 : actuellement, les personnes astreintes doivent *commencer* leur première affectation pendant l'année civile qui suit l'entrée en force de la décision d'admission. L'avant-projet prévoit qu'elle doit être *accomplie* dans ce délai (**mesure 6**).

L'*al. 2* vise à mettre en œuvre la **mesure 5**, en inscrivant dans la loi l'obligation d'accomplir une période de service par année après la première affectation.

Al. 3 : l'obligation faite aux civilistes ayant déposé leur demande pendant l'école de recrues de terminer leur affectation longue avant la fin de l'année civile suivant l'entrée en force de la décision d'admission est une mesure supplémentaire visant à assurer

l'équivalence entre l'accomplissement du service civil de remplacement et celui du service militaire. L'objectif est d'éviter que les personnes astreintes au service civil soient favorisées par rapport aux recrues. Cette nouvelle disposition met en œuvre la **mesure 6**.

Al. 4 : l'avant-projet prévoit de maintenir la délégation de compétences législatives au Conseil fédéral concernant les exceptions aux règles relatives à la périodicité des affectations pour les personnes astreintes de retour d'un congé à l'étranger (art. 39a, al. 3, OSCi), pour celles dont l'exemption du service se termine (art. 39a, al. 3, OSCi), pour celles auxquelles un report de service a été accordé (art. 39, let. b, OSCi) et pour celles qui ne peuvent être affectées à un établissement d'affectation approprié (art. 39, let. c, OSCi). Le Conseil fédéral maintiendra la possibilité d'anticiper d'une année l'obligation annuelle d'accomplir des affectations ou de rattraper l'affectation manquée dans un délai d'un an (art. 39a, al. 4, OSCi).

Art. 80b, al. 1, let. d

La modification de cette disposition est purement **formelle** (utilisation du sigle pour le renvoi à la LAAM).

Dispositions transitoires :

Art. 83f : l'ancien droit continuera de s'appliquer aux requérants qui ont déposé leur demande d'admission au service civil sous ce régime, étant donné qu'ils se sont informés de la procédure et des obligations en matière d'affectation en vue de déposer une demande, qu'ils ont planifié leur service et, le cas échéant, pris des dispositions à cet égard : les **mesures 2 et 4** ne leur sont pas applicables, comme le précise la disposition transitoire inscrite à l'*al. 1*.

Suivant la phase dans laquelle la personne astreinte au service civil se trouve, les mesures relatives au début, à la périodicité (**mesure 5**) et à la durée minimale des affectations (**mesures 1 et 6**) auraient un effet rétroactif non autorisé contraire aux principes qui doivent régir l'application du droit dans le temps ; dans ce cas l'astreinte au service doit sans conteste être régie par l'ancien droit. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir une disposition transitoire.

Par contre, les conventions d'affectation qui contreviennent à l'art. 4a, let. e, (**mesure 3**) ne seront plus autorisées à partir de l'entrée en vigueur du nouveau droit, car il n'y a pas d'effet rétroactif non autorisé dans ce cas (*al. 2*).

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

Le budget 2024 et le plan financier 2025⁴⁹ prévoient 6500 admissions par an. Pour les années du plan financier allant au-delà, on formule l'hypothèse que la modification de la LSC entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2026 et que le nombre d'admissions retombera à 4000 personnes par an, bien qu'il ne soit pas possible de se prononcer de manière

⁴⁹ Cf. Rapport sur le budget 2024 avec PITF 2025-2027 de l'Office fédéral du service civil (UA 735), <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/budget.html>.

fiable concernant l'effet réel de la modification de la loi sur le nombre d'admissions⁵⁰. Cette hypothèse posée, on peut estimer, même en l'absence de données empiriques, que le nombre de jours de service civil effectués passera à moyen terme approximativement de 1,83 million en 2026 à 1,67 million en 2030, ce qui correspondrait à un retour au nombre de jours de service accomplis en 2019 (1,66 million). Si ces prévisions se réalisent, il faut s'attendre à moyen terme à une diminution des recettes de la Confédération provenant de la contribution des établissements d'affectation. Pour le plan financier 2027, on table sur des revenus de quelque 34 millions de francs, soit une baisse d'environ 2 millions par rapport au budget 2024. Puis, la diminution du nombre de jours de service effectués entraînera une nouvelle baisse des revenus annuels. Aucune modification importante n'est attendue à moyen terme pour ce qui est des coûts bruts par jour de service accompli, évalués à environ 24 francs. Même si les coûts bruts par jour de service civil restent constants, la baisse du nombre de civilistes occasionnera une diminution des charges de fonctionnement du CIVI, en particulier les charges de personnel (cf. 4.1.2).

Dans le domaine de la formation, une baisse du nombre d'admissions à partir de 2026 et, par la suite, un recul du nombre de personnes astreintes au service civil à partir de 2030 induiront une légère diminution des charges à moyen terme. Pour le plan financier 2026, on estime à 63 000 le nombre de jours de formation et, dans une démarche empirique, on table sur un recul à 58 000 jours de formation en 2030⁵¹.

La réduction du nombre de jours de service civil accomplis allégera également à moyen terme la charge qui grève le régime des allocations pour perte de gain et celui de l'assurance militaire. Il n'est toutefois pas possible d'en quantifier l'ampleur, notamment pour trois raisons : 1) le recul des jours de service civil se fera au profit des jours de service dans l'armée, 2) comme précisé aux ch. 2.1.5 et 4.1.3, on ne peut anticiper de manière précise l'évolution des effectifs de l'armée et 3) aucune hypothèse ne peut être formulée quant au nombre moyen de jours de service que les personnes effectuant un service civil auront à accomplir⁵².

4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Si le nombre d'admissions au service civil diminue, les dépenses consacrées au cours d'introduction et aux cours de formation s'en trouveront réduites à moyen terme. Par ailleurs, la charge liée à l'encadrement des personnes astreintes faiblira également à moyen terme, puisque le nombre de personnes et le nombre total de jours de service accomplis par an seront moins élevés qu'aujourd'hui. Les personnes admises ayant une obligation d'affectation annuelle jusqu'à l'accomplissement complet de leur obligation de service civil ordinaire, la baisse des charges administratives ne sera perceptible que plusieurs années après l'entrée en vigueur de la loi modifiée. Les dépenses de personnel inscrites au budget du CIVI seront réduites proportionnellement le moment venu. Cette réduction interviendra sur plusieurs années grâce aux fluctuations naturelles ou à la conclusion de contrats à durée déterminée. Selon l'estimation actuelle du DEFR/CIVI, il faut s'attendre, à partir de 2031, à une réduction annuelle de 140 000 francs par équivalent plein temps entre 2031 et 2034, soit un montant cumulé de 1,4 million de francs sur les quatre ans.

⁵⁰ Cf. ch. 2.1.4.

⁵¹ On renonce à articuler des chiffres en francs, car les cours de formation 2028/2029 doivent faire l'objet d'un nouvel appel d'offres pour être attribués conformément au droit des marchés publics, à des conditions qui ne sont pas encore connues.

⁵² Aujourd'hui, les civilistes effectuent en moyenne 285 jours de service, un chiffre qui grimpera lorsqu'ils accompliront tous au moins 150 jours.

4.1.3 Conséquences sur les effectifs de l'armée

Les conséquences de la modification de la LSC sur les effectifs de l'armée ne peuvent être anticipées ni en termes de chiffres ni en termes de profils disponibles (compétences et expérience), pour différentes raisons (cf. ch. 2.1.5).

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

Si les personnes admises au service civil sont moins nombreuses, le nombre total de jours de service civil accomplis par an diminuera, et les périodes d'affectation effectuées dans plusieurs domaines d'activité⁵³ au bénéfice des cantons, des communes, des centres urbains, des agglomérations et des régions de montagne afficheront la même tendance. C'est toutefois acceptable eu égard à l'objectif du service civil de remplacement et à la nécessité de mettre en œuvre la disposition constitutionnelle selon laquelle il n'y a pas de libre choix entre le service militaire et le service civil de remplacement.

4.3 Conséquences économiques, sociales et environnementales

Les personnes qui effectuent un service civil, dont la durée est supérieure à celle du service militaire, sont plus longtemps absentes de leur poste de formation ou de travail qu'un soldat, ce qui représente une charge supplémentaire pour l'économie et le régime des allocations pour perte de gain. Cette charge diminuera si la mise en œuvre des six mesures conduit à une baisse notable du nombre de personnes accomplissant un service civil. La charge pesant sur les employeurs et les travailleurs en sera allégée. En raison de l'alignement du rythme des périodes d'affectation sur celui des services d'instruction de l'armée, il ne sera plus possible de prendre autant en compte les besoins des employeurs et de la formation professionnelle des personnes astreintes au service civil. Cependant, ce changement est souhaitable pour assurer l'équivalence entre le service militaire et le service civil.

En fonction des conséquences effectives de la modification de la LSC sur le nombre d'admissions, de jours de service à accomplir et, donc, de personnes astreintes au service civil, il y aura à long terme moins de personnes et moins de jours de service à disposition pour remplir des tâches importantes en faveur de la communauté, là où les ressources en personnel font déjà défaut ou sont insuffisantes. C'est toutefois acceptable eu égard à l'objectif du service civil et à la nécessité de mettre en œuvre la disposition constitutionnelle selon laquelle il n'y a pas de libre choix entre le service militaire et le service civil de remplacement.

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

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁵⁴ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁵⁵.

⁵³ Par exemple la protection de l'environnement et de la nature, le service social, l'instruction publique ou l'agriculture.

⁵⁴ FF 2020 1709

⁵⁵ FF 2020 8087

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

6.1.1 Base juridique

Le projet se fonde sur l'art. 59, al. 1, de la Constitution (Cst.)⁵⁶, qui prévoit un service civil de remplacement. La législation sur le service civil relève de la compétence de la Confédération, qui peut édicter les dispositions nécessaires dans ce domaine.

6.1.2 Compatibilité avec les droits fondamentaux

Les modifications proposées concernent des personnes qui se trouvent dans un rapport de droit particulier⁵⁷. Les mesures prévues sont toutes d'intérêt public et sont jugées globalement admissibles au regard du droit constitutionnel (cf. également les explications dans le condensé et aux ch. 2.1.1 à 2.1.3). Il existe cependant des doutes quant à la constitutionnalité des mesures visées aux art. 4a, let. e, et 8 (cf. infra). Le droit constitutionnel d'accomplir un service civil n'est pas compromis puisqu'il n'y a pas de libre choix entre service militaire et service civil de remplacement. Ce principe doit être respecté, même sous le régime de la preuve par l'acte.

La question de la constitutionnalité des mesures visées aux art. 4a, let. e, et 8 se pose par rapport aux principes de la proportionnalité (art. 5, al. 2, Cst.) et de l'égalité (art. 8 Cst.). La mesure visée à l'art. 8 peut entraîner, suivant le moment du passage au service civil, une augmentation du facteur 1,5 (durée du service civil par rapport à celle du service militaire) jusqu'à 37,5 au maximum (cf. ch. 3, commentaire relatif à l'art. 8, al. 1). Des doutes ont par conséquent été émis au stade préliminaire de la procédure législative liée au précédent projet (message de 2019) sur l'adéquation et, surtout, la nécessité des mesures évoquées pour assurer durablement les effectifs de l'armée et réduire de manière substantielle le nombre des admissions au service civil. En effet, d'une part le service civil n'est que *l'un* des facteurs propres à influencer sur les effectifs de l'armée (cf. ch. 2.1.5) et, d'autre part, les mesures n'ont qu'un effet préventif sur une *mise en danger potentielle* – qui *ne peut être exclue* à moyen terme – de l'effectif réglementaire (cf. ch. 1).

Une approche purement mathématique n'est cependant pas la solution. Ce n'est pas le facteur en tant que tel qui doit être déterminant, mais uniquement le *caractère raisonnable de l'obligation de servir effective*. Or, dans le contexte du principe de l'égalité (art. 8 Cst.), il n'est pas acceptable que des personnes ayant déjà accompli une partie considérable de leurs obligations militaires sans faire valoir un conflit de conscience puissent passer au service civil pour des motifs étrangers à l'objectif initial et obtenir ainsi un avantage notable par rapport aux personnes admises au début de leurs obligations militaires. En effet, la personne qui n'a plus que quelques jours d'instruction à accomplir dans l'armée n'a plus guère besoin, au moment de son admission, de faire cas du fait qu'elle doit accepter de fournir une *solide* preuve par l'acte pour faire valoir un conflit de conscience. L'effet visé par le facteur diminue donc en fonction des jours d'instruction déjà accomplis à l'armée, et l'accomplissement des jours de service civil ordonnés peut de moins en moins être considéré comme une preuve par l'acte, sans qu'il soit nécessaire de présenter de manière crédible des raisons de conscience qui feront l'objet d'un examen. L'évidence s'impose dans le cas théorique où une personne

⁵⁶ RS 101

⁵⁷ Pour des réflexions détaillées sur ce rapport de droit particulier : Markus Müller, *Das besondere Rechtsverhältnis – ein altes Rechtsinstitut neu gedacht*, Berne 2003, p. 174.

n'ayant plus de jours de service à effectuer est admise au service civil et est ainsi complètement libérée de ses obligations militaires, sans devoir accomplir un seul jour de service civil (0 x 1,5 = 0).

Dans la solution proposée, il s'agit moins de jongler avec les chiffres que de mettre l'accent sur le principe selon lequel, premièrement, tous les requérants doivent accomplir le même minimum de jours de service civil à partir d'un certain moment (à savoir une fois l'école de recrues accomplie) et, deuxièmement, la durée totale des services militaire et civil ne doit pas excéder 394 jours. Si l'on considère le nombre maximal de jours de service que les personnes admises au service civil doivent accomplir au titre de l'obligation générale de servir, on obtient un facteur de 1,6 par rapport au maximum de jours de service que les militaires (sans les cadres) doivent effectuer (245 jours). De toute évidence, ce facteur se situe encore dans une limite admissible. La mesure 1 est donc tout à fait raisonnable et s'avère nécessaire et appropriée, même sous l'angle du principe de l'égalité, pour assurer le respect du principe de la preuve par l'acte. Elle est donc proportionnée. Les mêmes considérations s'appliquent à la mesure 2 : là aussi, le droit constitutionnel d'accomplir un service civil de remplacement n'est pas compromis, et il est dans l'intérêt public de poser des exigences *plus élevées* au régime de la preuve par l'acte en prévoyant un service civil d'une durée supérieure. A fortiori, puisque dans le rapport de droit particulier⁵⁸ dans lequel se trouvent les personnes astreintes au service militaire et au service civil, le caractère concret de l'intérêt public ou de l'État peut permettre d'exiger un engagement plus important des personnes concernées⁵⁹. Les six mesures prévues dans le projet proposé fournissent, sur le plan du droit du service civil, des outils permettant d'influer sur l'accès au service civil dans le sens d'une application plus stricte du régime de la preuve par l'acte, lequel joue un rôle central pour assurer le respect de la disposition constitutionnelle selon laquelle il n'y a pas de libre choix entre le service militaire et le service civil de remplacement.

Étant donné les incertitudes qui entourent l'évolution des valeurs de référence définies dans le DEVA (cf. ch. 1) et compte tenu du résultat du rapport final relatif au projet de réorganisation en question, selon lequel l'alimentation des effectifs demeure un défi pour l'armée, il est dans l'intérêt public de prendre à temps des mesures *également* dans le droit régissant le service civil en vue de renouveler les effectifs de l'armée conformément aux besoins, de manière à garantir durablement les prestations qui lui incombent en matière de sécurité.

6.1.3 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La mesure 1 permet une durée totale de service civil dépassant dans certains cas largement le double de la durée du service militaire. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a constaté une violation des art. 18 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁶⁰ (interdiction de discriminer) dans plusieurs cas où le service civil de remplacement équivalait au double du service militaire⁶¹. Dès lors, la question de la compatibilité de la mesure 1 avec les exigences de ce pacte se pose. À ce jour, cependant, aucun tribunal n'a statué dans un cas concret sur la question de savoir si l'aug-

⁵⁸ Ibid., p. 174.

⁵⁹ Ibid., p. 143 s.

⁶⁰ RS 0.103.2

⁶¹ Young-Kwan Kim et consorts c. République de Corée, communication n° 2179/2012, constatations du 15.10.2014, § 7.3 ; Vernier et Nicolas c. France, communication n° 690 et 691/1996, constatations du 11.07.2000, § 10.4, <http://juris.ohchr.org/> ; pour d'autres exemples : Manfred Nowak, CCPR Commentary, 2^e éd., 2008, N 29 ad art. 8 et N 29 ad art. 26 ; cf. également Cour européenne des droits de l'homme, arrêt rendu le 7.7.2011 par la Grande Chambre en l'affaire *Bayatyan c. Arménie*, <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-105610>.

mentation du facteur à 37,5 au maximum respecte encore l'interdiction de discrimination. En tout état de cause, le Conseil fédéral juge acceptable que la mesure 1 prévoie des exigences plus élevées pour la preuve par l'acte à partir d'un certain moment (notamment après la fin de l'école de recrues).

6.2 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient des normes législatives importantes au sens de l'art. 164 Cst., qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

6.3 Délégation de compétences législatives

Le projet ne prévoit pas de déléguer de nouvelles compétences législatives au Conseil fédéral. Les compétences législatives prévues à l'art. 21, al. 4, sont calquées sur celles figurant actuellement aux art. 20, 21, al. 2, et 79, al. 1, LSC.