



25.xxx

Message concernant la modification de la loi fédérale sur le service civil

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi fédérale sur le service civil, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante :

2023 M 22.3055 Augmenter l'effectif de l'armée en prenant des mesures
pour le service civil
(N 29.9.22, Groupe de l'Union démocratique du centre ;
E 6.3.23)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Karin
Keller-Sutter

Le chancelier de la Confédération, Viktor
Rossi

Condensé

La modification de la loi fédérale sur le service civil a pour but d'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 (service civil). Le projet prévoit six mesures visant à faire en sorte que le service civil remplisse à nouveau son objectif initial, à savoir offrir une solution revêtant un caractère d'exception basée sur la Constitution pour des personnes se trouvant dans une situation exceptionnelle.

Contexte

Le projet accompagnant le message du Conseil fédéral du 20 février 2019 concernant la modification de la loi fédérale sur le service civil, qui poursuivait le même objectif que le présent projet de loi mais 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 du 2 mars 2022 « 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.

Le nombre d'admissions au service civil reste élevé, 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 avaient déjà été reconnues comme problématiques par le Conseil fédéral il y a des années de cela.

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'armée, 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 optimiser 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.

Comme lors de l'élaboration du projet de 2019, il y a nécessité de modifier la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil afin de renforcer le respect et la mise en œuvre de la disposition constitutionnelle selon laquelle il n'existe pas de libre choix entre le service militaire et le service civil de remplacement. Cet objectif étant différent de celui d'autres projets législatifs à moyen ou à long terme liés au système de l'obligation de servir, il convient de le poursuivre sous la forme d'un projet distinct.

Contenu du projet

Le projet met en œuvre les six mesures préconisées dans la motion 22.3055 :

- *Mesure 1 : Au service civil, un minimum de 150 jours de service est garanti dans tous les cas ;*
- *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.*

Ces mesures ne remettent pas en question l'accès au service de remplacement dont bénéficient les personnes qui ne peuvent pas accomplir leur service militaire pour des motifs de conscience. 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 non plus remise en cause, 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. En introduisant le principe selon lequel, une fois l'école de recrues effectuée, tous les requérants doivent accomplir le même minimum de jours de service civil, et en maintenant la proportionnalité entre la durée totale du service militaire et celle du service civil, on remédie au fait que le principe d'un service civil d'une durée supérieure (art. 1, al. 1, loi fédérale sur le service civil est relativisé à raison des jours d'instruction déjà accomplis dans l'armée. D'autres réalités problématiques du service civil appellent elles aussi des mesures appropriées.

En conclusion, le nombre d'admissions au service civil devrait diminuer, en particulier s'agissant des militaires ayant achevé l'école de recrues et des cadres et spécialistes de l'armée. Cette modification de la loi fédérale sur le service civil contribue ainsi à assurer durablement les effectifs de l'armée, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, de façon qu'elle puisse garantir les prestations qui lui incombent en matière de sécurité.

Table des matières

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Condensé | 2 |
| 1 Contexte | 6 |
| 1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés | 6 |
| 1.1.1 Persistance des réalités problématiques du service civil de remplacement | 6 |
| 1.1.2 Évaluation des conséquences des trois réalités précitées au regard des dispositions constitutionnelles prévoyant un service civil | 11 |
| 1.1.3 L’alimentation de l’armée reste un défi même après la mise en œuvre du « Développement de l’armée » | 14 |
| 1.1.4 Distinction par rapport à des projets législatifs en cours | 15 |
| 1.2 Solutions étudiées et solution retenue | 16 |
| 1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies nationales du Conseil fédéral | 17 |
| 1.4 Classement d’interventions parlementaires | 17 |
| 2 Procédure de consultation | 17 |
| 2.1 Projet mis en consultation | 17 |
| 2.2 Appréciation des résultats de la procédure de consultation | 18 |
| 3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen | 24 |
| 4 Présentation du projet | 27 |
| 4.1 Réglementation proposée | 27 |
| 4.1.1 Mesure 1 | 27 |
| 4.1.2 Mesure 2 | 27 |
| 4.1.3 Mesure 3 | 28 |
| 4.1.4 Mesures 4, 5 et 6 | 28 |
| 4.2 Effets attendus des six mesures | 30 |
| 4.3 Mise en œuvre | 30 |
| 5 Commentaire des dispositions | 31 |
| 6 Conséquences | 34 |
| 6.1 Conséquences pour la Confédération | 34 |
| 6.1.1 Conséquences financières | 34 |
| 6.1.2 Conséquences sur l’état du personnel | 35 |
| 6.1.3 Conséquences sur les effectifs de l’armée | 36 |
| 6.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne | 36 |
| 6.3 Conséquences économiques, sociales et environnementales | 36 |
| 7 Aspects juridiques | 37 |

| | | |
|-------|-----------------------------------------------------------------|----|
| 7.1 | Constitutionnalité | 37 |
| 7.1.1 | Base légale | 37 |
| 7.1.2 | Droits fondamentaux | 37 |
| 7.2 | Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse | 39 |
| 7.3 | Forme de l'acte à adopter | 39 |
| 7.4 | Délégation de compétences législatives | 40 |

Loi fédérale sur le service civil (*projet*)

FF 2025 ...

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés

1.1.1 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 civil (message 2019)¹, 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 le cadre du 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 contexte du message 2019² – 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.

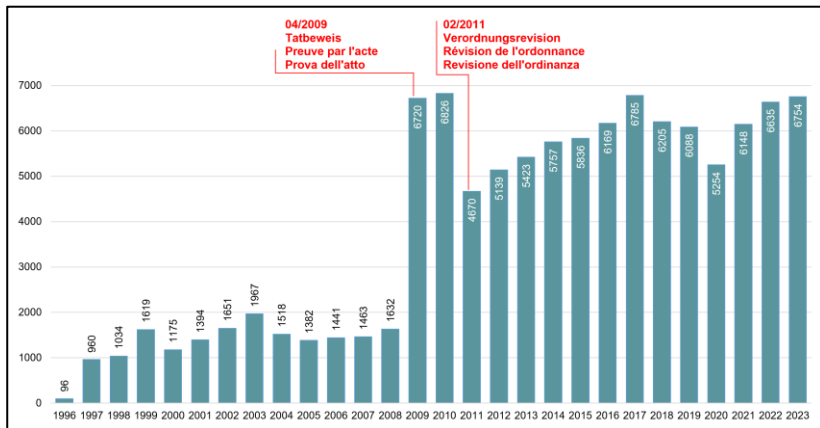
Persistance du nombre élevé de personnes aptes au service militaire qui sont admises au service civil

Le nombre des admissions annuelles au service civil demeure élevé. Aucun changement notable n’est à signaler par rapport au contexte décrit dans le message 2019³.

¹ FF 2019 2429

² FF 2019 2429, p. 2430 s.

³ FF 2019 2429, p. 2430 s.



Le recul du nombre d'admissions au service civil en 2020 s'explique par la suspension temporaire du recrutement militaire durant la pandémie de COVID-19. L'augmentation des admissions de quelque 10 % en 2022⁴ par rapport à la situation dépeinte dans le message 2019⁵ doit être relativisée eu égard à la hausse du même ordre de grandeur du nombre des conscrits déclarés aptes au service militaire lors du recrutement⁶.

Au cours des six premiers mois de 2024, on compte 3716 nouvelles admissions, et l'expérience montre qu'on peut s'attendre à un total d'environ 7000 admissions sur l'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 servir⁷, à savoir un maximum de 2500 admissions par an.

Fin juin 2024, 57 174 personnes au total étaient astreintes au service civil (selon le rapport annuel de l'Office fédéral du service civil [CIVI]⁸, ce nombre s'élevait à 52 983 personnes à fin 2019). Parmi elles, 27 237 personnes n'avaient pas encore accompli le nombre de jours de service ordinaire ordonnés. Enfin, sur ces 57 174 personnes astreintes au service civil, il y avait 76 femmes.

⁴ Premiers chiffres concernant le service civil pour 2022 : plus d'admissions, moins d'établissements et de places d'affectation, communiqué de presse disponible sur www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 16.2.2023 (état au 27.12.2024).

⁵ FF **2019** 2429, p. 2430 s.

⁶ Recensement de l'armée 2022 : l'effectif réel sera encore atteint, communiqué de presse disponible sur www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 13.10.2022 (état au 21.10.2024).

⁷ FF **2008** 2379 p. 2424

⁸ Le rapport annuel 2019 de l'Office fédéral du service civil est disponible sur www.civi.admin.ch > Office fédéral du service civil > Chiffres et faits > Chiffres annuels précédents > Chiffres annuels 2019 (état au 27.12.2024).

Persistence 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 le relevait déjà le message 2019¹⁰. En 2023, 32,6 % (2198 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 (2022 : 31,7 %, 2102 personnes ; 2021 : 31,8 %, 1953 personnes ; 2020 : 30,4 %, 1596 personnes, 2019 : 33,1 %, 2018 personnes).

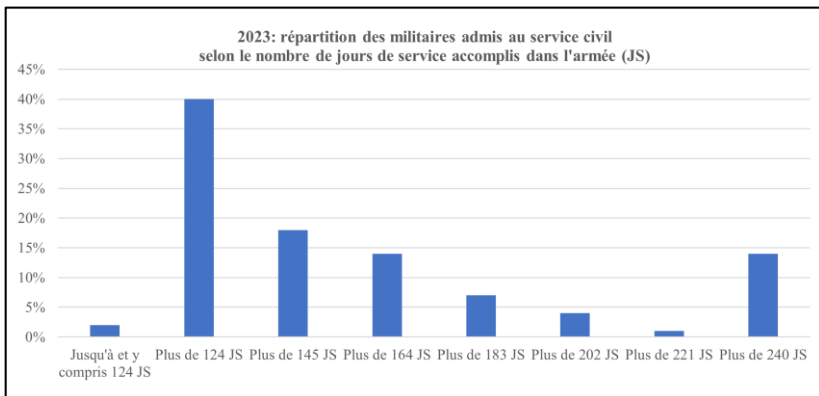
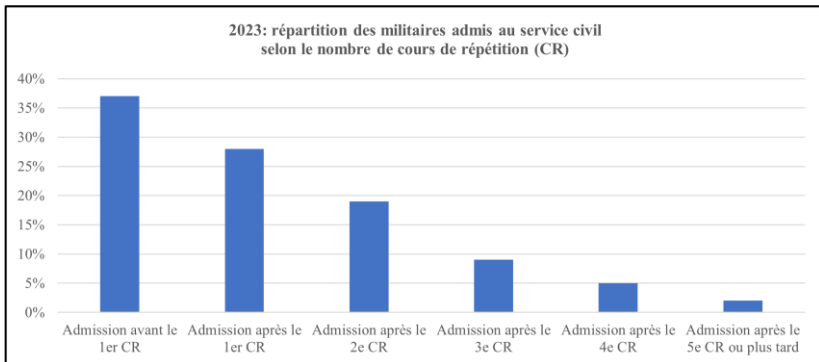
S'agissant des 2198 militaires ayant déposé leur demande après l'école de recrues en 2023, si l'on considère uniquement les soldats et les appointés, et si l'on se réfère aux modèles de cours de répétition actuels (124 ou 145 jours de service d'école de recrues et respectivement 7 ou 6 cours de répétition de 19 jours, hors militaires en service long), on constate ce qui suit : environ 37 % des militaires ont été admis au service civil avant la fin du premier cours de répétition, environ 28 % après le premier cours de répétition, environ 19 % après le deuxième, environ 9 % après le troisième, environ 5 % après le quatrième et environ 2 % après le cinquième ou les suivants. La majorité des militaires a donc été admise avant la fin du premier ou du deuxième cours de répétition.

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 2023, environ 2 % des militaires avaient effectué moins de 124 jours d'instruction dans l'armée, environ 40 % plus de 124 jours de service, environ 18 % plus de 145 jours de service, environ 14 % plus de 164 jours de service, environ 7 % plus de 183 jours de service, environ 4 % plus de 202 jours de service, environ 1 % plus de 221 jours de service et environ 14 % plus de 240 jours de service.

⁹ Premiers chiffres concernant le service civil pour 2022 : plus d'admissions, moins d'établissements et de places d'affectation, communiqué de presse disponible sur www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 16.2.2023 (état au 27.12.2024).

¹⁰ FF **2019** 2429, p. 2430 s.

1268 personnes admises au service civil au cours des six premiers mois de 2024 avaient déposé leur demande après l'école de recrues (dont 6 femmes), et sur ces 1268 personnes, 31 avaient entièrement accompli leur service d'instruction dans l'armée.

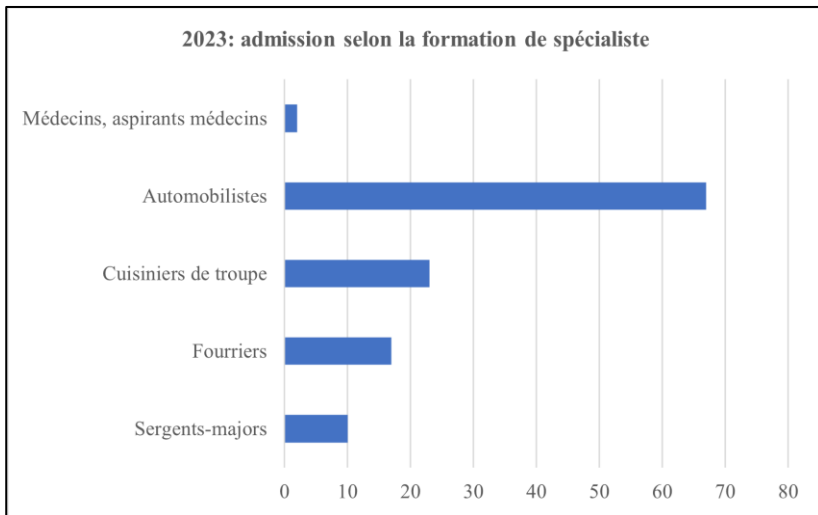


Persistence du nombre élevé de militaires dotés d'une formation de cadres et/ou de spécialistes qui déposent une demande d'admission au service civil

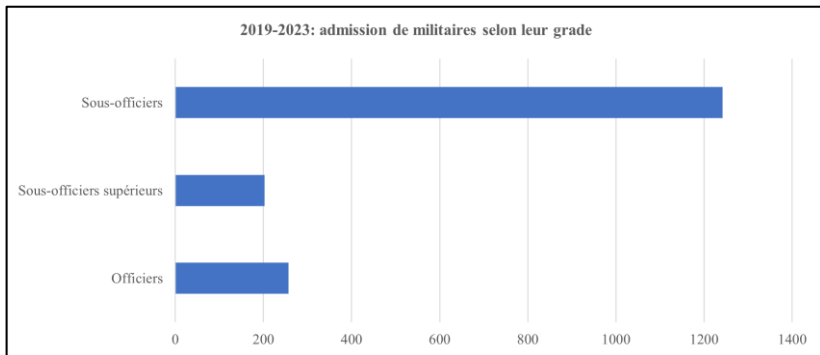
On recense toujours un nombre élevé de militaires qui déposent une demande d'admission au service civil après avoir suivi de longues et onéreuses formations de cadres et/ou de spécialistes pendant leur service militaire sans pouvoir mettre en pratique ce savoir en matière de conduite et ces connaissances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

Si, par rapport à la situation dépeinte dans le message 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 (2023 : 45 officiers, 31 sous-officiers supérieurs et 228 sous-officiers ; 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, 10 sergents-majors d'unité (10 sergents-majors chefs, 0 sergent-major), 17 fourriers d'unité, 23 cuisiniers de troupe et 67 automobilistes ont quitté l'armée en 2023 pour effectuer un service civil. Enfin, des médecins et des aspirants médecins militaires quittent également l'armée pour le service civil ; en 2023, par exemple, on a enregistré 2 passages dans ces fonctions.



¹¹ FF 2019 2429, p. 2430 s.



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

Dans ses explications concernant 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 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 civil¹².

Le message du 22 juin 1994 concernant la loi fédérale sur le service civil (message 1994)¹³ précise les éléments fondamentaux du service civil. Il indique que seules les personnes qui ne peuvent concilier le service militaire avec leur conscience seront admises au service civil ; les aspirations personnelles et l'opportunisme ne sauraient être suffisants pour qu'une personne soit libérée du service militaire. En ce qui concerne la *durée* du service civil ordinaire, le message relève 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, la durée supérieure du service civil de remplacement ayant notamment pour but d'apporter une preuve par l'acte¹⁴. Ainsi que le précise le 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 servir¹⁵, la discussion s'est rouverte 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

¹² Explications du Conseil fédéral concernant la votation populaire du 17 mai 1992, p. 60, disponible sur www.chf.admin.ch > Documentation > Les explications du Conseil fédéral au fil du temps (état au 21.10.2024).

¹³ FF 1994 III 1597 p. 1624

¹⁴ FF 1994 III 1597 pp. 1627 à 1629

¹⁵ FF 2008 2379

une commission d'admission. 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, réaffirmant ainsi le principe inscrit dans la Constitution selon lequel il n'y a pas de libre choix entre le service militaire et le service civil de remplacement. 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 choix¹⁶.

Le Conseil fédéral ne remet pas en question le régime de la preuve par l'acte. 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)¹⁷. Il a par ailleurs estimé dans sa réponse du 18 mai 2022 à l'interpellation 22.3171 Hurter Thomas « Conséquences du rétablissement de l'examen de conscience après l'école de recrues » que la réintroduction de « l'examen de conscience » n'aurait probablement pas l'effet escompté sur l'effectif de l'armée et qu'une telle mesure ne pourrait emporter l'adhésion sur le plan politique. Il a également souligné à cet égard 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. Pas même un « examen de conscience » ne permettrait de s'en assurer, comme il ne pouvait non plus empêcher 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 est parfaitement impossible de l'évaluer de l'extérieur –, mais uniquement l'exposé crédible des motifs de conscience invoqués, ainsi que cela avait déjà été mentionné dans 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 2012¹⁸. Il est donc possible qu'aujourd'hui, pour une partie des requérants, aucune *raison* de conscience ne soit en cause lors de la déclaration du conflit de conscience, tout comme il se pourrait qu'une personne en butte à un conflit de conscience subisse un échec si elle était soumise à l'ancien « examen de conscience ». C'est en connaissance de cause que les Chambres fédérales ont adopté le régime de la preuve par l'acte.

Par ailleurs, le Conseil fédéral observe, en se fondant sur la situation dépeinte dans le contexte du message 2019¹⁹, 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, année après année, à peu près à l'effectif moyen d'une brigade des Forces terrestres de l'Armée suisse.

¹⁶ Tschannen, P. & Hermann, B. [2006]. Verfassungsmässigkeit eines Tatbeweises als Zulassungskriterium zum Zivildienst. *VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007*[4], pp. 122 à 149, 146.

¹⁷ FF 2022 665 pp. 50 et 70

¹⁸ 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, disponible sur www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 27.6.2012 (état au 21.10.2024).

¹⁹ FF 2019 2429, p. 2430 s.

- 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 en outre qu'un tiers environ des admissions au service civil concernent des personnes qui ont déjà accompli une part importante de leur obligation de servir dans l'armée. Dans le cas de ces personnes également, le calcul de la durée du service civil repose 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. Le principe d'un service civil de remplacement d'une durée supérieure (art. 1 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil [LSC]²⁰) est certes respecté, mais il est *de facto* relativisé à mesure qu'augmente le nombre de jours d'instruction déjà accomplis dans l'armée. En d'autres termes, plus les personnes ont accompli de jours d'instruction dans l'armée au moment de leur admission au service civil, moins la durée totale de leur obligation de servir (durée de l'obligation de servir dans l'armée + durée de l'obligation de servir dans le service civil) est importante. Toute personne qui, après avoir accompli la totalité des 245 jours d'instruction dans l'armée – ce qui n'est pas rare aujourd'hui –, passe au service civil de remplacement et se retrouve, puisque libérée du service militaire, exonérée 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]). Eu égard aux coûts d'opportunité du service civil, sur lesquels la durée a une influence, cet effet de relativisation pourrait certes être considéré comme positif, un aspect qui avait déjà été abordé dans le message 1994²¹. 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 le facteur de 1,5, soit appliqué de manière uniforme indépendamment du moment de l'admission, relativisant ainsi le principe d'un service civil d'une durée supérieure. En effet, les exigences relatives au régime de la preuve par l'acte sont de ce fait 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. Les dépenses engagées sous forme de frais d'instruction ne produisent dès lors plus les effets escomptés pour la société. Au contraire, ces personnes sont tenues de suivre des cours de formation pour effectuer leurs affectations de service civil (art. 36 LSC), ce qui entraîne des coûts supplémentaires. De plus, les jours de service dédiés aux cours de formation n'ont pas d'effets directs pour la société. Sans compter que les personnes qui, selon la décision

²⁰ RS 824.0

²¹ FF 1994 III 1597 p. 1629

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 pour la société 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.

1.1.3 L'alimentation de l'armée reste un défi même après la mise en œuvre du « Développement de l'armée »

La persistance des réalités précitées (cf. ch. 1.1.1) depuis la publication du message 2019 n'est pas seulement problématique du point de vue des dispositions constitutionnelles citées. L'armée ne peut toujours pas être durablement alimentée avec le nombre nécessaire de personnes astreintes au service 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, les conditions-cadres du service civil, qui n'ont pas changé par rapport à la situation dépeinte dans le message 2019²², contribuent largement à ce que le nombre annuel de militaires formés quittant les cursus 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 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 tels départs sont considérables, en particulier si l'on songe aux investissements dans la formation en matière de conduite ou les formations techniques, de lourds investissements en temps et en argent qui sont réalisés par l'armée et financés par le contribuable. Comme l'exposait le Conseil fédéral dans sa réponse du 18 mai 2022 concernant l'interpellation 22.3171 Hurter Thomas « Conséquences du rétablissement de l'examen de conscience après l'école de recrues », 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 pour l'année 2021 uniquement.

Le départ de médecins et d'aspirants médecins militaires pour le service civil exacerbe le problème de la disponibilité insuffisante de médecins dans l'armée, en particulier au sein de la troupe et dans les centres de recrutement. Selon les informations du médecin en chef de l'armée à fin juin 2023, le taux d'alimentation du personnel médical dans l'armée était de 42 % pour les médecins de la troupe, de 66 % pour les médecins de bataillon et d'à peine 20 % pour les médecins attachés à un centre de recrutement.

²² FF 2019 2429, p. 2430 s.

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'armée²³, relève que l'alimentation des effectifs, qui concerne en particulier l'armée de milice, demeure un défi 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 de l'armée – 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, malgré la mise en œuvre du DEVA.

1.1.4 Distinction par rapport à des projets législatifs en cours

Comme au moment de la publication du message 2019²⁴, il est nécessaire d'intervenir : des modifications doivent être apportées à la LSC afin de renforcer le respect et la mise en œuvre du principe constitutionnel selon lequel il n'y a pas de libre choix entre le service militaire et le service civil. Cet objectif étant différent de celui d'autres projets législatifs à moyen ou à long terme ayant trait au système de l'obligation de servir, il fait l'objet d'un projet distinct.

Le projet de modification de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile²⁵ (LPPCi) va bon train ; il comprend des modifications de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (loi sur l'armée ; LAAM)²⁶ et de la LSC visant à mettre en œuvre les mandats confiés par le Conseil fédéral dans son rapport du 30 juin 2021 sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile (partie 1 : analyse et mesures à court et à moyen terme)²⁷. Le but est notamment d'obliger les personnes astreintes au service civil à accomplir une partie de leur service civil 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 Conseil fédéral a adopté le 8 mai 2024 le message concernant la modification de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile²⁸. Les modifications devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2027.

Durant sa séance du 4 mars 2022²⁹, le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'examiner de manière approfondie deux options pour le développement à long terme du système

²³ FF **2023** 1453

²⁴ FF **2019** 2429, p. 2430 s.

²⁵ RS **520.1**

²⁶ RS **510.10**

²⁷ FF **2021** 1555

²⁸ FF **2024** 1216

²⁹ Alimentation de l'armée et de la protection civile : le Conseil fédéral examine les options « obligation de servir dans la sécurité » et « obligation de servir axée sur les besoins ». Le document est disponible sur www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 4.3.2022 (état au 15.1.2025)

de l'obligation de servir, à savoir l'« obligation de servir dans la sécurité » et l'« obligation de servir axée sur les besoins ». Ceci dans le but d'assurer à long terme les effectifs de l'armée et de la protection civile et au vu du rapport du Conseil fédéral 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)³⁰. Ces options impliquent une modification de la Constitution (Cst)³¹.

À la suite de cela, lors de sa séance du 15 janvier 2025³², le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport approfondi du DPPS sur le développement du système de l'obligation de servir³³. Dès lors que, selon le rapport du DDPS, les deux options produisent des coûts élevés pour la Confédération et les cantons, le Conseil fédéral a décidé lors de sa séance de traiter l'option « obligation de servir dans la sécurité » avec les cantons, au sein du groupe de travail 4 du projet « Désenchevêtrement 27 – Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ». De plus, le Conseil fédéral a chargé le DDPS de lui faire une proposition pour la suite de la procédure d'ici fin 2027, une fois connus les effets des modifications de la LPPCi et de la LSC et les effets des mesures prises par l'armée et visant à renforcer ses effectifs, ainsi que les résultats des discussions avec les cantons. Une possibilité d'intégrer des étrangers à l'obligation de servir est notamment à l'étude dans ce contexte. Lors de sa séance, le Conseil fédéral a également chargé le DDPS de mener d'ici fin 2025 une consultation concernant l'instauration d'une journée d'information obligatoire pour les femmes. Cela suppose également une modification de la Cst.

Dans son message du 16 octobre 2024³⁴ relatif à l'initiative populaire « Pour une Suisse qui s'engage (initiative service citoyen) »³⁵, le Conseil fédéral a en outre proposé aux Chambres fédérales de soumettre cette initiative au vote du peuple et des cantons sans contre-projet direct ou indirect, en leur recommandant de la rejeter.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Dans le message 2019, le Conseil fédéral considérait déjà qu'aucune des alternatives examinées aux mesures proposées alors ne permettait d'atteindre l'objectif visé. Il avait ainsi décidé notamment de ne pas reprendre dans le projet de loi la réintroduction de « l'examen de conscience », l'attribution d'office par l'administration de places d'affectation aux personnes astreintes et la restriction du droit de déposer en tout temps une demande d'admission.

³⁰ FF 2022 665

³¹ RS 101

³² Le Conseil fédéral entend introduire une journée d'information obligatoire pour les femmes. Le document est disponible sur www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 15.1.2025 (état au 15.1.2025)

³³ Rapport du DPPS du 15 janvier 2025 sur le développement du système de l'obligation de servir. Approfondissements concernant l'« obligation de servir dans la sécurité » et l'« obligation de servir axée sur les besoins ». Le document est disponible sur www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 15.1.2025 (état au 15.1.2025)

³⁴ FF 2024 2741

³⁵ FF 2024 2742

Par décision du 27 avril 2022, le Conseil fédéral a proposé au Parlement d'accepter la motion 22.3055 du Groupe UDC du 2 mars 2022 « Augmenter l'effectif de l'armée en prenant des mesures pour le service civil », qui reprend six des mesures proposées en 2019. Compte tenu des réalités problématiques qui persistent dans le domaine du service civil et des conséquences sur l'effectif de l'armée, le Conseil fédéral juge toujours nécessaire de modifier la LSC. Il reste convaincu qu'il n'existe pas d'alternatives aux mesures proposées.

Cette modification de la LSC vient compléter d'autres projets législatifs en cours (cf. notamment 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'armée³⁶). Elle s'en distingue tant sur le plan du contenu que du calendrier.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de législature 2023 à 2027³⁷, ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de législature 2023 à 2027³⁸.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

La présente révision de la LSC répond à la motion du Groupe UDC du 2 mars 2022 (22.3055 « Augmenter l'effectif de l'armée en prenant des mesures pour le service civil »).

2 Procédure de consultation

2.1 Projet mis en consultation

Le projet mis en consultation prévoyait les six mesures préconisées dans la motion 22.3055.

- 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 ayant 0 jour de service restant ;

³⁶ FF 2023 453

³⁷ FF 2024 525

³⁸ FF 2024 1440

- 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.

Par décision du 1^{er} mars 2024, le Conseil fédéral a mis le projet de loi en consultation. La procédure de consultation a pris fin le 8 juin 2024.

Au total, le DEFR a reçu 89 avis :

- 25 avis émanant de cantons ;
- 6 avis de partis politiques ;
- 2 avis d’organisations faîtières ;
- 22 avis d’organisations concernées ayant été personnellement contactées afin de se prononcer ;
- 15 avis d’organisations concernées n’ayant pas été personnellement contactées afin de se prononcer ;
- 18 avis d’établissements d’affectation ;
- 1 avis émanant d’un particulier.

2.2 **Appréciation des résultats de la procédure de consultation**

Si l’on se réfère au résultat de la consultation de l’été 2018, qui a conduit au message 2019, on constate que le nombre d’avis exprimés lors de la consultation du premier semestre 2024 est nettement inférieur (2024 : 89 avis ; 2018 : 205). Les établissements d’affectation du service civil ont été nettement moins nombreux à s’exprimer en 2024, avec 18 avis envoyés contre 122 en 2018 ; comme en 2018, ils se sont majoritairement servis du modèle fourni par une fédération, sans y apporter de modifications quant au fond. Le nombre d’avis exprimés est légèrement moindre pour les partis (2024 : 6 ; 2018 : 8) ainsi que pour les associations et les organisations (2024 : 39 ; 2018 : 47).

En dépit de prises de position divergentes – allant de l’approbation globale au rejet total –, la plupart des cantons ainsi que quatre partis sont d’accord sur l’orientation générale du projet : il est nécessaire d’intervenir sur le droit du service civil, et la voie tracée par les six mesures est celle qu’il convient de suivre. Le présent chapitre expose les principales déclarations et positions des participants³⁹, retenues sur la base de leur poids politique, ainsi que les conclusions qui en ont été tirées pour la suite des opérations.

³⁹ Le rapport sur les résultats de la consultation est disponible sur www.admin.ch > Droit fédéral > Consultations > Procédures de consultation terminées > 2024 > DEFR (état au 22.11.2024).

Outre 23 cantons (AG, AI, AR, BE, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH), quatre partis (Le Centre, PEV, PLR, UDC), la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS), la Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile ainsi que diverses associations et organisations (y c. l'Union suisse des arts et métiers [USAM], la Fédération des sociétés militaires suisses [FSM] et la Société suisse des officiers [SSO]) reconnaissent la nécessité d'agir dans le domaine du service civil.

Les six mesures sont soutenues dans leur totalité par six cantons (BE, BL, NE, SZ, UR, ZH), trois partis (PLR, Le Centre, UDC), l'USAM et l'association Chance Suisse – Cercle de travail pour les questions de sécurité.

17 cantons (AG, AI, AR, FR, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, VS, ZG), la CG MPS, le PEV, la fédération Artiset, diverses associations (FMH, FSM, Association suisse des médecins-assistant(e)s et chef(fe)s de clinique, Association Aide et soins à domicile Suisse [Spitex Suisse]) et d'autres organisations (Alliance Sécurité Suisse, Centre patronal, SSO, Association suisse des commandants d'arrondissement [ASCA], Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft, Initiative Service Citoyen) appuient certaines mesures et en rejettent d'autres, ou demandent la modification d'une ou de plusieurs mesures. 15 cantons, la CG MPS et l'ASCA demandent une modification de la mesure 4 (cf. infra).

Plusieurs participants à la consultation replacent les mesures concernant le service civil dans le contexte plus large du système de l'obligation de servir. Ils soulignent, en des termes divers, l'importance de donner un sens au service militaire et de le rendre « attractif » (BE, GL, SZ, ZG, ZH) : des mesures touchant le service civil sont certes nécessaires, mais ne suffiront pas à elles seules à alimenter durablement l'armée et la protection civile. C'est pourquoi elles devraient s'inscrire dans le cadre du développement de l'obligation de servir, en vue d'aboutir à une solution pérenne (AR, JU, NW, SH, SO, CG MPS, PLR, Alliance Sécurité Suisse). Afin d'assurer l'alimentation de l'armée, des mesures supplémentaires sont nécessaires au niveau du service civil, notamment la réintroduction d'un « examen de conscience », la fusion du service civil et de la protection civile et une réglementation prévoyant que les personnes admises au service civil continuent d'effectuer leur service militaire pendant une période transitoire (UDC). Les six mesures ne remettent en question ni le droit de pouvoir effectuer un service civil lorsque le service militaire n'est pas possible pour des raisons de conscience, ni la solution de la preuve par l'acte, ni le but du service civil (SZ, Le Centre). Au vu de l'évolution démographique et de la diminution des prestations du service civil au profit de la société à laquelle il faut s'attendre en cas de mise en œuvre du projet, une réflexion de fond sur l'accomplissement futur de tâches importantes pour la collectivité s'impose (SG).

Deux cantons (GE, VD), le Grand Conseil du canton de Neuchâtel, trois partis (Les Verts, Jeunes PEV [JPEV], PS), la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) ainsi que diverses associations (Anthrosocial, AvenirSocial, H+, Insieme, Männer.ch, Conseil suisse des activités de jeunesse, Conseil suisse pour la paix, Union

syndicale suisse, Fédération suisse pour le service civil) ainsi que diverses autres organisations (Amnesty International Suisse, Frauen für den Frieden, Groupe pour une Suisse sans armée, infodroit, Association des petits paysans, Centre pour l'action non-violente, Procap, Croix-Rouge suisse, Service civil international Suisse) et 18 établissements d'affectation du service civil rejettent le projet dans sa totalité. GE et VD partagent la préoccupation du Conseil fédéral d'assurer l'alimentation de l'armée ; ils estiment toutefois qu'il convient de miser non pas tant sur des mesures unilatérales concernant le service civil que sur un développement du système de l'obligation de servir et une évaluation préalable de l'effet des mesures déjà prises par l'armée pour augmenter « l'attractivité du service militaire » (VD). Compte tenu des besoins croissants de la société en matière d'assistance aux personnes, VD craint en outre qu'une diminution significative des prestations du service civil n'ait des répercussions importantes sur les domaines d'activité essentiels concernés.

Avec des formulations parfois identiques, parfois différentes mais se rejoignant quant au fond, les avis défavorables exprimés par le Grand Conseil du canton de Neuchâtel, Les Verts, les JPEV, le PS, la CFEJ, les associations et autres organisations susmentionnées ainsi que les établissements d'affectation mettent en avant les arguments suivants : il n'y a pas besoin de mesures particulières concernant le service civil puisque la solution de la preuve par l'acte, conforme à la Constitution, n'offre pas de libre choix, et que l'alimentation de l'armée est garantie. Le projet affaiblit autant l'égalité face aux obligations militaires que la société, car la dissuasion par rapport au service civil a globalement pour effet de réduire le nombre de personnes astreintes accomplissant un service personnel et, par là même, les prestations du service civil au profit de la collectivité, alors que les besoins sociétaux augmentent dans divers domaines. Le projet est contraire à la Constitution et au droit international public (principe d'égalité, liberté de culte et de conscience, droit à un service civil de remplacement, proportionnalité). Certains participants ont fait valoir la totalité des arguments cités, d'autres un seul ou quelques-uns.

Pour ce qui est des mesures individuelles, la mesure 3 (interdiction des affectations nécessitant des études de médecine humaine, dentaire ou vétérinaire) et la mesure 4 (pas d'admission de militaires ayant 0 jour de service restant), en particulier, sont jugées problématiques.

Les participants approuvant le projet dans sa totalité ou en partie ne se prononcent le plus souvent pas explicitement sur la mesure 1 (nombre minimum de 150 jours de service). Les quelques avis spécifiques exprimés jugent la mesure adéquate du point de vue de l'effet visé. Les avis défavorables la considèrent comme contraire à la Constitution et au droit international public au motif qu'elle revêt un caractère punitif, viole des droits fondamentaux et affaiblit l'égalité face aux obligations militaires en renforçant la tentation de se faire réformer. D'aucuns demandent une réduction ou au contraire une augmentation du nombre minimal de jours de service.

Du côté des participants favorables aux mesures, on estime que la mesure 2 (facteur 1,5 également pour les sous-officiers et les officiers) devrait permettre de faire diminuer le nombre d'admissions de sous-officiers et d'officiers au service civil, et donc d'obtenir l'effet souhaité. Les participants défavorables aux mesures relèvent

pour leur part l'absence de besoin d'agir, le manque d'adéquation, la non-proportionnalité, la logique punitive dont procède la mesure, la violation de droits fondamentaux ainsi que le caractère contraire à la Constitution et au droit international public.

Les participants approuvant le projet dans sa totalité ou en partie ne se prononcent le plus souvent pas explicitement sur la mesure 3 (interdiction des affectations nécessitant des études de médecine humaine, dentaire ou vétérinaire). Les quelques avis spécifiques exprimés jugent la mesure adéquate : il faut donner la priorité à l'alimentation de l'armée avec des spécialistes qualifiés, et la mesure permet d'éviter que les futurs médecins s'engageant dans le service civil ne soient indûment avantagés. Les arguments énoncés par les opposants à cette mesure sont d'ordres divers. La nécessité d'agir est réfutée sur la base des effectifs actuels de l'armée. La mesure ne serait ni nécessaire (au regard de l'interdiction déjà en place des affectations servant en premier lieu des intérêts privés, liés à la formation et au perfectionnement notamment), ni adéquate (car pratiquement sans effet sur le nombre d'admissions au service civil et sur l'alimentation de l'armée en personnel médical), ni proportionnée (des mesures moins sévères n'ayant pas été examinées). Elle serait discriminatoire par rapport à d'autres groupes professionnels et irait à l'encontre du principe de milice. Enfin, compte tenu de l'évolution démographique, les engagements civils des médecins accomplissant leur service répondraient à un intérêt de la collectivité.

Les participants approuvant le projet dans sa totalité ou en partie ne se prononcent le plus souvent pas explicitement concernant la mesure 4 (pas d'admission de militaires ayant 0 jour de service restant). Les opposants à cette mesure font valoir qu'il ne peut pas être dans l'intention du législateur de déduire de la Constitution un droit au service civil de remplacement lors de situations de crise. Il ne doit par conséquent pas être possible de déposer une demande d'admission au service civil après convocation à un service d'appui ou à un service actif, ou pendant un tel service. Certains participants demandent même l'annulation, avec effet rétroactif, des admissions au service civil accordées avant un service actif ou d'appui. Les opposants estiment par ailleurs que la mesure 4 n'est pas indispensable au vu de la mesure 1 ou de l'effet modeste qu'elle aurait sur les effectifs de l'armée. Certains réclament l'imposition de restrictions supplémentaires quant au moment du dépôt de la demande ou des simplifications du processus d'admission au service militaire sans arme.

Les participants approuvant le projet dans sa totalité ou en partie ne se prononcent le plus souvent pas explicitement concernant la mesure 5 (une période d'affectation par année dès l'admission). Un intervenant salue expressément la suppression d'un avantage dont bénéficieraient de fait les personnes astreintes au service civil par rapport à celles astreintes au service militaire, qui sont moins libres de planifier leurs périodes d'engagement. Les avis défavorables jugent la mesure non nécessaire ou craignent des effets négatifs sur l'exécution du service civil, notamment du point de vue des établissements d'affectation et du rapport coût-utilité des affectations de service civil.

Les participants approuvant le projet dans sa totalité ou en partie ne se prononcent le plus souvent pas explicitement concernant la 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). Un intervenant salue expressément la suppression d'un avantage dont bénéficieraient de fait les personnes astreintes au service civil par rapport à celles astreintes au service militaire, qui sont moins libres de planifier leurs périodes d'engagement. Les avis défavorables jugent la mesure non nécessaire ou craignent des effets négatifs sur l'exercice de la profession ou sur les études des personnes astreintes au service civil et sur leur entourage (employeurs, proches, établissements de formation).

Considérant le résultat global de la consultation, le Conseil fédéral prend acte du fait que, pour l'essentiel, les arguments favorables ou défavorables avancés en 2024 sont les mêmes que ceux exprimés lors de la consultation de 2018, avec un nombre plus faible de prises de position, en particulier de la part des établissements d'affectation. Il relève que les six mesures présentées, âprement discutées par le passé, ont déjà été approuvées une fois sur le fond par le Conseil national et par le Conseil des États, avant d'être rejetées lors du vote final par le Conseil national. Le Conseil national et le Conseil des États ont ensuite adopté la motion 22.3055 du Groupe UDC du 2 mars 2022 « Augmenter l'effectif de l'armée en prenant des mesures pour le service civil », qui reprend telles quelles six des mesures formulées en 2019.

Concernant la mesure 1 (nombre minimum de 150 jours de service) et le reproche qui lui est fait d'être contraire à la Constitution et au droit international public, le Conseil fédéral estime que l'argumentation purement mathématique développée par les opposants est juridiquement inexacte et non pertinente. Contrairement aux arguments avancés, ce n'est pas le facteur utilisé pour calculer la durée de l'obligation de servir qui est déterminant, mais uniquement le caractère raisonnable de l'obligation de servir effective. Objectivement, la mesure est raisonnable, nécessaire et appropriée, y compris du point de vue du principe d'égalité, pour assurer le respect du principe de la preuve par l'acte (cf. ch. 7.1.2). Le Conseil fédéral considère que les critiques émises ne sont pas probantes et maintient donc la mesure 1, compte tenu notamment des avis des participants à la consultation qui y sont favorables (dont une forte majorité des cantons, la CG MPS, le PLR, Le Centre et l'UDC).

Pour ce qui touche à la mesure 3 et à la discussion la concernant, le Conseil fédéral reconnaît les conflits d'objectifs et d'intérêts exposés dans les prises de position. Au vu des expériences faites durant la crise du COVID-19, de l'évolution du contexte sécuritaire international et, par contraste, de la disponibilité insuffisante de médecins dans l'armée, il accorde une grande importance à toute mesure pouvant contribuer à atténuer ce problème spécifique de personnel. Le Conseil fédéral juge en outre la mesure 3 compatible avec l'interdiction de discrimination. Ne pas proposer certains cahiers des charges dans le cadre du service civil ne conduit pas à une discrimination des personnes admises au service civil sur la base de la déclaration d'un conflit de conscience en lien avec le service militaire. Quant aux personnes qui voudraient passer au service civil pour des raisons purement opportunistes, soit pour pouvoir y exercer des activités qui leur seraient profitables, elles ne sauraient invoquer l'interdiction de discrimination. Malgré les critiques formulées et la référence pertinente à l'interdiction des affectations de service civil servant en premier lieu des objectifs privés de la personne astreinte au service civil, le Conseil fédéral reste convaincu, au vu des expériences faites dans l'exécution du service civil, que la mesure est nécessaire, appropriée et proportionnée.

Le Conseil fédéral comprend la demande visant à préciser la mesure 4 de sorte à exclure les demandes d'admission au service civil déposées avant un service d'appui ou un service actif annoncé ou pendant un tel service, dans la mesure où elle met en évidence la problématique de l'alimentation. À l'argument voulant que l'on ne puisse pas déduire de la Constitution le droit d'effectuer un service de remplacement, a fortiori durant une situation de crise, il convient d'opposer que la Constitution ne prévoit justement pas de restriction correspondante du droit au service civil de remplacement. Le message 1994 précise expressément, en ce qui concerne l'effet du dépôt de la demande, qu'en cas de dépôt dans les délais et de libération consécutive du devoir d'incorporation dans le service armé, le fait que le prochain service militaire soit un service d'instruction, d'appui ou actif ne joue aucun rôle⁴⁰. Une restriction du droit d'accomplir un service civil de remplacement dans le sens de la demande visant à préciser la mesure 4 s'avérerait contraire à la Constitution et au droit international public, eu égard au libellé clair de l'art. 59, al. 1, Cst. et à la liberté de conscience et de croyance.

La critique formulée à l'encontre des autres mesures selon laquelle il n'y aurait aucune nécessité de modifier la LSC, ne tiennent pas compte du fait que les mesures proposées se fondent sur le principe, ancré depuis toujours dans la Constitution et la loi, qui veut qu'il n'existe pas de liberté de choix entre le service militaire et le service civil. Le service civil est un service de remplacement pour les personnes astreintes au service militaire qui sont en proie à un conflit de conscience. Les mesures proposées n'y changent rien, puisqu'aucune d'entre elles ne touche au droit constitutionnel de faire un service civil de remplacement. Elles s'attaquent pragmatiquement aux problèmes identifiés concernant le passage au service civil. Il importe de veiller à ne pas mettre en péril, par des mesures excessives, la solution qu'apporte le service civil au problème du refus de servir pour motifs de conscience.

Comme en 2018, divers participants à la consultation mettent en avant les besoins de la société en prestations de service civil et le surcroît de charges financières qu'une diminution du nombre de civilistes ferait peser sur les cantons, les communes et les institutions publiques ou privées d'utilité publique. Le Conseil fédéral maintient ses conclusions à cet égard : le service civil – comme l'armée et la protection civile – remplit une mission fondamentale, mais, contrairement à ces dernières, il n'a pas d'obligation de prestations définie et ne doit donc pas être alimenté par un effectif de personnel donné. Les besoins de la société en prestations de service civil ne font dès lors pas partie des critères déterminants pour l'admission et, partant, pour le nombre de personnes astreintes au service civil. En d'autres termes, le nombre de personnes astreintes avec lesquelles le service civil s'acquitte de sa mission fondamentale consistant à fournir un travail d'intérêt public dépend exclusivement du nombre de personnes qui déposent une demande d'admission et remplissent les critères d'admission. Sont admises les personnes qui affirment dans leur demande être en proie à un conflit de conscience et qui sont disposées à accomplir un service civil d'une durée nettement supérieure à celle du service militaire, conformément aux dispositions légales (preuve par l'acte).

40 FF 1994 III 1597 p. 1657.

En ce qui concerne la nécessité de considérer le système de l'obligation de servir dans une perspective élargie, telle qu'invoquée par plusieurs participants, on se référera au chiffre 1.1.4.

Après avoir pris connaissance et évalué les avis favorables et défavorables exprimés, le Conseil fédéral ne voit aucune raison de modifier le projet mis en consultation et maintient les six mesures proposées.

3 **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.

Parmi les pays voisins de la Suisse, seule l'Autriche prévoit encore une 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 motifs de conscience. Les conditions pour effectuer du service civil sont, outre la nationalité et l'âge minimum, l'aptitude totale ou partielle à occuper une fonction au sein de l'armée fédérale et le dépôt en temps voulu de la déclaration en vue d'effectuer un service civil⁴¹. 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 précis et est exclue pour certains motifs. Le service civil ordinaire dure neuf mois et doit être accompli d'une seule traite. La loi autrichienne sur le service civil (*Zivildienstgesetz* 1986 – ZDG ; BGBl. Nr. 679/1986)⁴² prévoit des dérogations à la durée normale de neuf mois en fonction du moment de l'admission au service civil de remplacement (*Zuweisung*). Le service civil est géré par la *Zivildienstserviceagentur*, une agence rattachée à la Chancellerie fédérale⁴³. 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 de service civil. Les services de secours représentent le principal domaine d'affectation, avec quelque 40 % 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

⁴¹ De plus amples informations sont disponibles sur www.zivildienst.gv.at > Für Zivildienner > Der Weg zum Zivildienst (état au 21.10.2024).

⁴² De plus amples informations sont disponibles sur www.zivildienst.gv.at > Formulare > Zivildienstgesetz (ZDG) und Verordnungen zum Zivildienst (état au 21.10.2024).

⁴³ De plus amples informations sont disponibles sur www.zivildienst.gv.at > Kontakte > Zivildienstserviceagentur (état au 22.11.2024).

dans les établissements hospitaliers (env. 10 %). Les civilistes autrichiens peuvent effectuer des affectations dans d'autres domaines, comme la garde d'enfants (dans les unités d'accueil), l'aide en cas de catastrophe, l'aide aux réfugiés, l'aide aux exploitations agricoles et la sécurité publique⁴⁴. Toute personne qui dépose une demande d'admission au service civil de remplacement peut indiquer dans sa déclaration dans quels domaines et dans quel établissement elle aimerait effectuer son service. 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 civil⁴⁵. 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 le projet, il est intéressant de noter qu'en Autriche, aux fins du calcul de la durée de l'obligation de servir dans le service civil, distinction est faite entre les personnes ayant accompli ou non leur service militaire, la durée effectuée étant prise en compte le cas échéant.

S'agissant des 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. Ils peuvent effectuer un service civil de remplacement 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 demande⁴⁶.
- En Lettonie, les personnes qui se trouvent face à un conflit de conscience ont la possibilité d'effectuer un service civil de remplacement, lequel ne peut toutefois être accompli que dans un établissement dépendant du ministère de la Défense. La durée du service civil de remplacement est la même que celle du service militaire⁴⁷.
- 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)

⁴⁴ De plus amples informations sont disponibles sur www.zivildienst.gv.at > Zahlen/Fakten > Infos und Statistiken zum Zivildienst (état au 22.11.2024).

⁴⁵ De plus amples informations sont disponibles sur www.zivildienst.gv.at > Für Zivildienner > Der Weg zum Zivildienst > Zivildiensterklärung (état au 22.11.2024).

⁴⁶ De plus amples informations sont disponibles sur www.riigi-teataja.ee/en/eli/519092014003/consolide (état au 22.11.2024).

⁴⁷ De plus amples informations sont disponibles sur <https://eng.lsm.lv/article/society/defense/05.04.2023-compulsory-military-service-to-be-re-introduced-in-latvia.a503763/> > "How?" > "Alternative service (...)" (état au 22.11.2024).

ou, en cas de conflit de conscience, le service civil (347 jours)⁴⁸. 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 reconnu⁴⁹.

- 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 defence*, toutes les habitantes et tous les habitants de Suède âgés de 16 à 70 ans peuvent être convoqués à différents types de service, notamment au service militaire (à partir de 18 ans) ou au *General compulsory national service*, une sorte de protection civile à laquelle les personnes ne sont convoquées 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 réintroduire⁵⁰.
- La conception et l'exécution du service civil en Lituanie, en Grèce et à Chypre font parfois l'objet de critiques remettant en cause leur conformité avec les droits fondamentaux, mais il n'y a pas lieu de présenter ou évaluer ici le bien-fondé ou la pertinence de ces critiques. Citons à titre d'exemple quelques points sensibles, sans aborder 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 leur région de domicile ; les frais de transport du domicile au lieu d'affectation ne sont pas remboursés. C'est là que s'arrête la comparaison avec ces systèmes nationaux.

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 dans une mesure très variable du système pratiqué en Suisse. Les exemples susmentionnés ne permettent dès lors pas de tirer d'enseignements ou de conclusions ayant une pertinence directe pour les réglementations proposées dans le présent projet, à ceci près qu'en Autriche, le facteur appliqué pour déterminer la durée du service civil sera différent selon que l'on a accompli ou non un service armé et, le cas échéant, selon le nombre de jours de service effectués.

⁴⁸ De plus amples informations sont disponibles sur <https://puolustusvoimat.fi/en/finnish-conscription-system> (état au 22.11.2024).

⁴⁹ De plus amples informations sont disponibles sur <https://www.siviilipalveluskus.fi/en/looking-for-a-service-position-2/> (état au 22.11.2024).

⁵⁰ <https://plikverket.se/om-myndigheten/in-english> (état au 22.11.2024).

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

Le projet porte sur la mise en œuvre des six mesures préconisées dans la motion 22.3055 du groupe UDC du 2 mars 2022 (« Augmenter l'effectif de l'armée en prenant des mesures pour le service civil » (cf. ch. 2.1).

4.1.1 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) à mesure que le passage au service civil intervient tard. Plus les personnes astreintes auront accompli de jours de service, plus elles réfléchiront à leur décision de passer au service civil et aux motifs invoqués, 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, au regard du 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 apporter une solution à ce problème touchant les militaires en service long. Compte tenu de l'objectif ciblé (réduction substantielle du nombre de militaires quittant l'armée pour le service civil après avoir achevé leur instruction), elle s'avère appropriée, nécessaire et raisonnable. Elle est donc proportionnée.

4.1.2 Mesure 2

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

L'objectif premier de cette mesure, qui présente 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, qui jouissent d'un traitement privilégié sous la forme d'un facteur inférieur, de 1,1 (art. 8, al. 1, 2^e phrase, LSC). Ce privilège n'est plus justifiable au regard de la perte de personnel qualifié qui en résulte pour 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 systématiquement appliqué lors de l'admission. La mesure constitue donc un pas en direction de son objectif principal, et elle est de ce fait

appropriée. Il n'y a pas d'alternative plus souple et tout aussi appropriée. Cette mesure est dès lors nécessaire pour que les efforts consentis par l'armée en vue de l'instruction portent leurs fruits dans le cadre de l'instruction et des interventions. Compte tenu de l'objectif visé (réduction du nombre de départs de militaires exerçant des fonctions exigeantes), elle s'avère à la fois appropriée, nécessaire et raisonnable. Elle est donc proportionnée.

4.1.3 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 médecins dans l'armée (cf. ch. 1.3). La mesure 3 vise par conséquent à ce que le service militaire 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 dans la LSC, 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). Cependant, même en appliquant cette disposition, les médecins ont en réalité la possibilité d'influencer positivement leur formation continue et leur expérience en effectuant un service civil dans leur domaine professionnel habituel. La seule façon de les en empêcher 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 visé, 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.

4.1.4 Mesures 4, 5 et 6

Ces trois mesures, qui présentent 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, renforçant ainsi l'équivalence entre service militaire et service civil.

Mesure 4 : pas d'admission de militaires ayant 0 jour de service restant

Les militaires qui sont admis au service civil en vertu du droit actuel alors qu'ils ont 0 jour de service restant, ne sont plus à la disposition de l'armée pour le service d'appui ou le service actif, sans pour autant – en situation ordinaire – fournir de preuve par l'acte en accomplissant un service civil. 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 ainsi nécessaire pour éviter l'admission de personnes qui n'ont pas 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 dans l'armée) doit cependant être maintenu, au moyen d'une précision apportée à l'art. 1 LSC (article de principe). Aussi cette mesure est-elle tout à fait raisonnable pour les personnes concernées. Compte tenu de l'objectif visé (renforcer le régime de la preuve par l'acte et éviter d'offrir un avantage aux personnes astreintes au service civil), 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 d'accomplir une période de service civil chaque année dès l'année suivant l'admission vise à s'aligner sur le 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, soit 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 il n'y a pas d'alternative plus souple et tout aussi appropriée en association avec les autres mesures proposées. De plus, un rythme des périodes d'affectation aligné sur celui des obligations imposées aux militaires apparaît comme raisonnable. 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'édition suivante, ou peu de temps après. La règle actuelle, qui donne aux personnes admises au service civil de remplacement 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 présente 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. De plus, un rythme des périodes d'affectation comparable à celui des obligations imposées aux militaires apparaît comme raisonnable. Cette mesure est donc proportionnée.

4.2 Effets attendus des six mesures

Il n'est pas possible de déterminer avec certitude quelle sera l'ampleur de la diminution du nombre des admissions au service civil de remplacement. Il convient toutefois, conformément à la logique du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale⁵¹, de prévoir un cadre financier pour le plan intégré des tâches et des finances (cf. ch. 6.1.1). Le Conseil fédéral table sur le fait que la mesure 1 freinera nettement le passage au service civil de soldats formés et incorporés dans l'armée après l'école de recrues. Il se peut néanmoins qu'une partie d'entre eux choisissent 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.

4.3 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 délégitation. Les dispositions d'exécution sont réglées dans l'ordonnance du 11 septembre 1996 sur le service civil (OSCi)⁵². Les modifications prévues de l'OSCi en vue de la mise en œuvre des nouvelles normes introduites dans la loi figurent dans le commentaire des dispositions (cf. ch. 5).

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 et d'échanges avec le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports.

⁵¹ De plus amples informations sont disponibles sur www.efv.admin.ch > Thèmes > Politique budgétaire, Bases > Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) (état au 22.11.2024).

⁵² RS 824.01

5 **Commentaire des dispositions**

Dans les lignes qui suivent, les articles contenant une règle relative à la mise en œuvre des six mesures préconisées dans le 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

La précision apportée au principe actuel inscrit à l'*al. 1* a pour objet de n'admettre au service civil 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 précision, liée à la mesure 4, nécessite par ailleurs d'adapter les règles relatives à l'admission au service civil précisées au chapitre 2 (art. 16 [Dépôt de la demande] et 18 [Admission] 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 nouvelle disposition s'applique aux médecins (psychiatres inclus), aux médecins-dentistes et aux vétérinaires, qu'ils aient ou non achevé leurs études universitaires, et non à l'ensemble des professions médicales citées à l'art. 2 de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires⁵³. Le droit constitutionnel de faire un service civil de remplacement demeure garanti, mais il n'existe pas de droit à 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 de remplacement (1,5 en règle générale) a d'effets. Le 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

⁵³ RS 811.11

est inférieur à ce nombre, il devra 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 de remplacement (cf. ch. 4.1.2) : le facteur 1,5 s'applique désormais aussi aux cadres, pour qui le droit en vigueur (art. 8, al. 1, LSC et art. 27, al. 4 et 5, OSCi) prévoit un facteur plus bas, pouvant aller jusqu'à 1,1, ce qui constitue un privilège. Sont concernés les sous-officiers supérieurs et les officiers, y compris les cas particuliers (anciens officiers spécialistes au sens de l'art. 104 LAAM et anciens sous-officiers supérieurs ou officiers n'ayant 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 application de la mesure 1, que ces personnes doivent elles aussi 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 disposition 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, sect. 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. Le 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 : le projet prévoit de maintenir la délégation de compétences législatives au Conseil fédéral concernant les exceptions aux dispositions 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, engagé des préparatifs dans ce sens : 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 car contraire aux principes qui doivent régir l'application du droit dans le temps ; dans ce cas, l'astreinte au service doit 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*).

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

Comme indiqué dans le rapport concernant le budget 2025 avec plan intégré des tâches et des finances 2026-2028⁵⁴, le budget 2025 prévoit 6800 admissions au service civil sur l'année. Pour les années du plan financier à partir de 2026, 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 fiable concernant l'effet réel de la modification de la loi sur le nombre d'admissions (cf. ch. 4.2). 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 d'environ 1,9 million en 2026 à environ 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

⁵⁴ Tome 1 – Rapport sur le budget 2025 avec PITF 2026-2028, disponible sur www.efv.ad-min.ch > Rapports financiers > Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances > Budget 2025 avec PITF 2026-2028.

moyen terme à une diminution des recettes de la Confédération provenant de la contribution des établissements d'affectation. Pour le plan financier 2028, on table sur des revenus de quelque 35,1 millions de francs, soit une baisse d'environ 3 millions par rapport au budget 2025. 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 22 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 des charges de personnel (cf. ch. 6.1.2).

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 65 800 environ le nombre de jours de formation et, dans une démarche empirique, on table sur un recul à quelque 58 000 jours de formation en 2030. 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.

Du point de vue du service civil, la réduction du nombre de jours de service pourrait alléger la charge qui grève le régime des allocations pour perte de gain (APG) et celui de l'assurance militaire (AM). Il est toutefois impossible de dire si les personnes qui décideraient de renoncer au service civil et de rester dans l'armée ne généreraient pas finalement plus de coûts pour l'assurance militaire, du fait des accidents et des maladies qui pourraient survenir. De plus, comme précisé aux ch. 4.2 et 6.1.3, on ne saurait anticiper de manière précise l'évolution des effectifs de l'armée, et aucune hypothèse ne peut être formulée quant au nombre moyen de jours de service que les personnes effectuant un service civil auront à accomplir. Il est donc impossible, dans un tel contexte, de prévoir quelles seraient les répercussions financières sur l'assurance militaire.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Si le nombre d'admissions au service civil diminue, les dépenses consacrées aux 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 Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche et du CIVI, on peut s'attendre à partir de 2031 à une réduction annuelle de 140 000 francs

par équivalent plein temps durant les années 2031 à 2034, soit un montant cumulé de 1,4 million de francs sur les quatre ans.

6.1.3 Conséquences sur les effectifs de l'armée

Pour les raisons exposées au ch. 4.2, 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).

6.2 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 de remplacement sont moins nombreuses, le nombre total de jours de service civil accomplis par an diminuera. Ce recul aura pour effet de réduire le volume des prestations de service civil accomplies dans plusieurs domaines d'activité au bénéfice des cantons, des communes, des centres urbains, des agglomérations et des régions de montagne. Les domaines d'activité touchés seront notamment la protection de la nature et de l'environnement, le service social, l'instruction publique et l'agriculture. Cet inconvénient 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.

6.3 Conséquences économiques, sociales et environnementales

Les personnes qui effectuent un service civil de remplacement, dont la durée est supérieure à celle du service militaire, sont plus longtemps absentes de leur poste de formation ou de travail qu'un militaire accomplissant son service, 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 du nombre de personnes accomplissant un service civil de remplacement. 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 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 de la modification de la LSC sur le nombre d'admissions, de jours de service à accomplir et, partant, de personnes astreintes au service civil, il y aura à long terme moins de personnes et moins de jours de service à dispo-

sition pour remplir des tâches importantes en faveur de la communauté là où les ressources en personnel font déjà défaut ou sont insuffisantes. Cet inconvénient 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.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

7.1.1 Base légale

Le projet se fonde sur l'art. 59, al. 1, Cst., 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.

7.1.2 Droits fondamentaux

Les modifications proposées concernent des personnes qui se trouvent dans un rapport de droit particulier⁵⁵. 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. 4.1.1 à 4.1.3). Il existe cependant des doutes quant à la constitutionnalité des mesures visées aux art. 4a, let. e, et 8, al. 1 (cf. infra). Le droit constitutionnel d'accomplir un service civil de remplacement n'est pas compromis puisqu'il n'y a pas de libre choix entre service militaire et service civil. 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, al. 1, 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, al. 1, 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. 5, 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 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. 4.2) 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).

⁵⁵ Markus Müller, Das besondere Rechtsverhältnis – ein altes Rechtsinstitut neu gedacht, Berne 2003, p. 174.

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, eu égard au principe d'égalité de traitement (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 de remplacement 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 à qui il ne reste que quelques jours d'instruction à accomplir dans l'armée n'a plus guère besoin, au moment de son admission, de tenir compte du fait qu'elle doit accepter de fournir une *solide* preuve par l'acte pour invoquer un conflit de conscience. L'effet visé par le facteur diminue donc à mesure que s'accroît le nombre de jours d'instruction déjà effectués 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, pour évaluation, les raisons de conscience invoquées. L'évidence s'impose dans le cas théorique où une personne ayant 0 jour de service restant est admise au service civil de remplacement et est ainsi complètement libérée de ses obligations militaires, sans devoir accomplir un seul jour de service civil ($0 \times 1,5 = 0$).

Dans la solution proposée, il s'agit de mettre l'accent non pas tant sur les chiffres que 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 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 de remplacement d'une durée supérieure. Ce d'autant plus que, compte tenu du rapport de droit particulier⁵⁶ 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 concernées⁵⁷. 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 de remplacement 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.

⁵⁶ Ibid., p. 174.

⁵⁷ Ibid., p. 143 s.

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 *égale-ment* 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.

7.2 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

La mesure 1 proposée permet l'accomplissement de services civils pouvant dans certains cas excéder largement le double de la durée du service militaire encore à accomplir (cf. ch. 5, commentaire de l'art 8, al. 1). Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a constaté, dans plusieurs cas où le service civil de remplacement avait une durée deux fois plus longue que le service militaire, une violation des art. 18 et 26 du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques⁵⁸ (interdiction de discriminer) (cf. 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, § 10.4⁵⁹ ; 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. Arménie⁶⁰). 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'augmentation 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 prévoit des exigences plus élevées pour la preuve par l'acte à partir d'un certain moment (à savoir après la fin de l'école de recrues).

7.3 **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.

⁵⁸ RS 0.103.2

⁵⁹ De plus amples informations sont disponibles sur www.juris.ohchr.org (état au 22.11.2024).

⁶⁰ De plus amples informations sont disponibles sur www.hudoc.echr.coe.int (état au 22.11.2024).

7.4 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.