



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR**

Rapport explicatif sur la modification de la loi sur le service civil

20 juin 2018

Condensé

Le projet prévoit de modifier la loi sur le service civil afin de lutter contre trois phénomènes qui contribuent à mettre en danger les effectifs de l'armée : celui du nombre élevé et croissant d'admissions en soi, celui du nombre élevé de militaires qui quittent les formations de l'armée après avoir accompli l'école de recrues pour rejoindre le service civil, et celui du passage de spécialistes et de cadres de l'armée au service civil.

Contexte

L'analyse de la situation relative au renouvellement de l'armée et à l'augmentation du nombre des admissions au service civil ne permet pas d'exclure à moyen terme que l'effectif réglementaire de 100 000 militaires prévu par le développement de l'armée (DEVA) ne soit pas atteint. Dans ce contexte et compte tenu de l'évolution démographique, il convient de prendre à temps des mesures afin d'assurer durablement le renouvellement de l'armée et de garantir les prestations requises en matière de politique de sécurité. Dans le droit du service civil, il s'agit de réduire substantiellement le nombre des admissions au service civil, en particulier celles de personnes incorporées dans l'armée après l'école de recrues (ER).

Contenu du projet

Le projet prévoit la mise en œuvre des sept mesures suivantes :

- mesure 1 : minimum de 150 jours de service ;*
- mesure 2 : délai d'attente de 12 mois ;*
- mesure 3 : facteur 1,5, y compris pour les sous-officiers et les officiers;*
- mesure 4 : interdiction aux médecins de faire le service civil en tant de médecins ;*
- mesure 5 : pas d'admission de militaires n'ayant plus de jours de service à accomplir ;*
- mesure 6 : obligation d'accomplir une période d'affectation par année dès l'admission ;*
- mesure 7 : obligation pour les requérants ayant déposé leur demande pendant l'ER de terminer leur affectation longue au plus tard pendant l'année civile qui suit l'entrée en force de la décision d'admission.*

Rapport explicatif

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Motif de la révision : les effectifs de l'armée menacés

Au cours des années 2014 à 2016, le nombre des militaires incorporés à quitter prématurément l'armée (pour cause d'inaptitude au service, de passage au service civil, de départ à l'étranger, de décès, etc.) a systématiquement dépassé de loin la valeur planifiée dans le cadre du développement de l'armée (DEVA), qui est de 1,5 %.

2014-2015	2015-2016	2016-2017
2,7 %	2,87 %	2,82 %

En 2014-2015 et en 2015-2016, la valeur planifiée par le DEVA (18 000 recrues instruites) n'a pas été atteinte. En 2016-2017, elle l'a été de justesse.

2014-2015	2015-2016	2016-2017
17 561	17 499	18 195

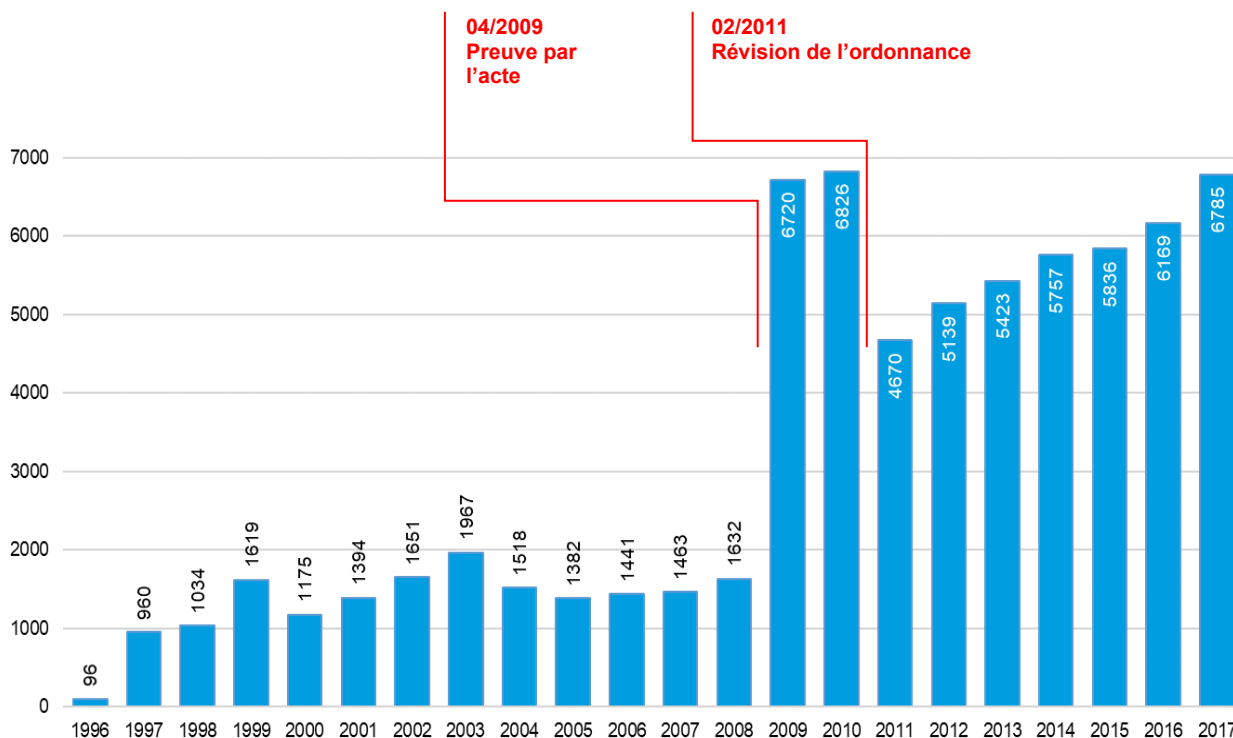
Dans sa réponse à l'interpellation Fricker du 24 mai 2017 (17.3238 « Service civil et baisse des effectifs de l'armée »), le Conseil fédéral envisage l'éventualité que l'effectif réglementaire du DEVA (100 000 militaires) ne puisse être atteint à moyen terme (dans les cinq ans suivant la mise en œuvre du DEVA), si le renouvellement annuel effectif de l'armée s'écarte substantiellement de la valeur planifiée mentionnée plus haut.

Chacun dans son domaine de compétence, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) ont déjà entrepris de mettre en œuvre certaines recommandations du groupe d'étude sur l'obligation de servir en vue d'améliorer la situation. En règle générale, plusieurs années sont nécessaires avant que les mesures déploient leurs effets sur le personnel de l'armée de milice. Dans ce contexte, compte tenu de l'évolution démographique et de la forte augmentation des admissions au service civil (cf. ch. 1.1.2), il convient de prendre des mesures supplémentaires en vue d'assurer durablement le renouvellement de l'armée, afin qu'elle puisse fournir les prestations requises en matière de politique de sécurité.

1.1.2 Nécessité d'une révision législative

Évolution du service civil

Depuis son introduction en 1996, le service civil se développe.



Après la suppression de l'examen de conscience, le nombre des admissions est passé de 1632 en 2008 à 6720 en 2009. 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 servir¹, le Conseil fédéral prévoyait que le nombre annuel des admissions ne dépasserait pas 2500. En réponse à la forte augmentation du nombre des admissions après l'introduction du régime de la preuve par l'acte en 2009, l'ordonnance du 11 septembre 1996 sur le service civil² a été modifiée le 10 décembre 2010³. L'ordonnance révisée est entrée en vigueur le 1^{er} février 2011. Depuis, le nombre des admissions a évolué comme suit :

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
4670	5139	5423	5757	5836	6169	6785

Pendant cette période, le nombre des personnes astreintes au service civil est passé de presque 27 000 à un peu plus de 44 000 et le nombre des jours de service civil accomplis chaque année, de presque 1,1 million à un peu plus de 1,7 million.

Des 6169 personnes admises au service civil en 2016, 46,6 % avaient déposé leur demande d'admission avant l'école de recrues (ER), 15 % après avoir commencé l'ER et 38,4 % après avoir accompli l'ER et avoir été incorporées dans l'armée.

Parmi ces 38,4 % (soit 2371 militaires) ayant déposé leur demande après l'ER, si l'on considère les soldats et les appointés, en fonction des modèles de cours de répétition actuels (124 ou 145 jours de service d'ER et 7 ou 6 cours de répétition de 19 jours ; hors militaires en service long), on constate ce qui suit : environ 42 % d'entre elles ont été admises avant la fin du premier cours de répétition, environ 23 %, après le premier cours de répétition, environ 17 %, après le deuxième, environ 10 %, après le troisième, environ 5 %, après le quatrième et environ 3 %, après le cinquième, le sixième ou le septième. La majorité a donc été admise avant le premier cours de répétition ou juste après.

Si l'on considère le nombre de jours de service militaire plutôt que les cours de répétition, tous grades militaires et tous modèles de service confondus, on constate ce qui suit : en 2016, environ 3 % des militaires avaient accompli moins de 124 jours de service au moment de leur admission au service civil, environ 16 %, plus de 124 jours de service, environ 23 %, plus de 145 jours de service, environ 17 %, plus de 164 jours de service, environ 13 %, plus de 183 jours de service, environ 7 %, plus de 202 jours de service, environ 3 %, plus de 221 jours de service et environ 18 %, plus de 240 jours de service.

En 2017, 6785 personnes ont été admises au service civil, soit 10 % de plus qu'en 2016.

Phénomènes problématiques

Il convient de noter ce qui suit au sujet des trois phénomènes mentionnés dans le condensé (p. 2).

La répartition des admissions au service civil d'après le moment du dépôt de la demande (ch. 1.1.2, Évolution du service civil) est certes stable depuis plusieurs années. Cependant, l'augmentation en chiffres absolus est nette.

	Avant l'ER	Pendant l'ER	Après l'ER
2013	2488	874	2061
2014	2789	808	2160
2015	2669	903	2264
2016	2872	926	2371
2017	3098	949	2738

Cette évolution, en particulier en ce qui concerne les admissions après l'ER et l'incorporation dans l'armée, perturbe le bon fonctionnement de l'instruction. Son influence risque de s'accroître, puisque le DEVA prévoit des changements importants dans la structure et l'instruction de l'armée.

Le fait que des connaissances et des compétences en matière de conduite et de technique, dont la transmission a demandé un investissement important en temps et en argent, soient perdues en raison du passage au service civil pose problème. Étant donné qu'il est rare que les personnes astreintes au service civil exercent des tâches de conduite ou mettent à profit dans le cadre de leurs affectations les connaissances techniques acquises à l'armée, ces connaissances ne peuvent être utilisées que, au mieux, de manière indirecte et il est donc exceptionnel qu'elles bénéficient à la société. D'après les données du médecin en chef de l'armée, il manquait 270 médecins au sein de la troupe, dans les états-majors et les centres de recrutement en 2017.

La situation relative au renouvellement des cadres de l'armée s'aggrave. L'effectif réglementaire des officiers est encore atteint à 100 % et celui des sous-officiers, à 102 %. Cependant, chez les officiers, le renouvellement des capitaines et des officiers supérieurs n'est plus que de 84 %⁴.

Nouvelles incertitudes et nécessité d'intervenir

Compte tenu de l'évolution de la situation relative au renouvellement de l'armée depuis 2014 (approbation par le Conseil fédéral du troisième rapport sur les effets du régime de la preuve par l'acte⁵) et de l'incertitude quant à la direction dans laquelle la tendance concernant l'atteinte des valeurs planifiées par le DEVA évoluera, le Conseil fédéral n'exclut pas que l'effectif réglementaire du DEVA soit menacé à moyen terme. Il est dans l'intérêt public de prendre à temps des mesures ciblées de manière à garantir la capacité de l'armée à fournir les prestations requises en matière de politique de sécurité.

Le service civil est *un* des facteurs qui exercent une influence sur les effectifs de l'armée (et, partant, sur les prestations requises en matière de politique de sécurité). Compte tenu des nouveaux éléments concernant le renouvellement de l'armée, il convient de consi-

¹ FF 2008 2379, ici 2425

² OSCi ; RS 824.01

³ RO 2011 151

⁴ Recensement de l'armée en 2016 – Version abrégée, août 2016, personnel de l'armée, EM cond A, p. 7 ; disponible sous : www.vtg.admin.ch > Média > Publications > Recensement de l'armée 2016, version abrégée.

⁵ Le rapport est disponible sous : www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 25.06.2014 (« Service civil : pas de danger pour les effectifs de l'armée »).

dérer l'évolution du service civil depuis 2014 et son évolution à venir sous un angle nouveau et de prendre des mesures ciblées en vue de la sauvegarde de l'intérêt public susmentionné. Pour cette raison, une révision de la loi du 6 octobre 1995 sur le service civil⁶ s'impose.

1.2 Dispositif proposé

Le projet prévoit la mise en œuvre des sept mesures décrites ci-dessous, ordonnée par le Conseil fédéral dans son arrêté du 15 novembre 2017.

- Mesure 1 : 150 jours de service civil pour toutes les personnes admises au service civil qui devraient accomplir moins de 150 jours de service d'après le facteur 1,5 et n'ont pas encore accompli leurs services d'instruction à l'armée.
- Mesure 2 : pour les militaires incorporés (ER accomplie), délai d'attente de 12 mois entre le dépôt de la demande et l'admission, pendant lequel ils sont tenus de continuer de faire leur service militaire.
- Mesure 3 : facteur 1,5 y compris pour les sous-officiers supérieurs et les officiers (le facteur actuel est de 1,1) et pour les cas spéciaux (notamment les anciens officiers spécialistes et anciens cadres qui n'ont pas encore accompli leur service pratique, pour lesquels le facteur actuel est de 1,1 à 1,5).
- Mesure 4 : interdiction aux médecins de faire leur service civil avec des cahiers des charges de médecins.
- Mesure 5 : pas d'admission au service civil pour les militaires qui ont déjà accompli tous leurs jours de service d'instruction. Cela évite qu'ils en retirent l'avantage de se soustraire facilement au tir obligatoire, auquel ils sont astreints jusqu'à la fin de l'année qui précède la libération des obligations militaires, en vue d'interventions dans le cadre du service d'appui ou du service actif.
- Mesure 6 : obligation de faire une période de service par année dès l'année civile suivant l'admission au service civil.
- Mesure 7 : obligation pour les personnes qui ont déposé leur demande d'admission pendant l'ER de terminer leur affectation longue de six mois (180 jours de service) au plus tard l'année civile qui suit l'entrée en force de la décision d'admission (le délai est actuellement de 3 ans).

1.3 Appréciation de la solution retenue

1.3.1 Mesures 1 et 2

Ces deux mesures sont à même de réduire de façon substantielle le nombre des départs de militaires instruits de leurs formations.

Mesure 1 : minimum de 150 jours de service

La mesure 1 prévoit que le nombre de jours de service à accomplir au total (à l'armée, puis au service civil) augmente en fonction du moment du passage au service civil. À mesure qu'elles auront accompli davantage de service militaire, les personnes astreintes au service militaire examineront leurs motifs et leur décision de passer au service civil de plus en plus attentivement, compte tenu notamment des effets de cette décision sur leur vie privée et professionnelle. Le nombre minimum de 150 jours de service civil est nécessaire afin qu'il y ait un effet dès le premier cours de répétition. Le facteur 1,5 (durée du service civil par rapport au service militaire) augmente ainsi en fonction du moment du passage au service civil et peut atteindre 37,5.

Mesure 2 : délai d'attente de 12 mois

Le délai d'attente de 12 mois prévu par la mesure 2 est nécessaire pour que l'armée puisse étudier et, le cas échéant, mettre en œuvre des mesures individuelles afin de permettre aux militaires concernés de continuer leur service militaire.

1.3.2 Mesures 3 et 4

Ces deux mesures visent à réduire le nombre des personnes qualifiées, à savoir les cadres et les spécialistes, qui quittent l'armée pour le service civil.

Mesure 3 : facteur 1,5, y compris pour les sous-officiers et les officiers

La règle actuelle, qui place les intérêts de l'individu au premier plan, permet de tenir compte des jours supplémentaires accomplis ou à accomplir par les officiers et les sous-officiers. Le projet prévoit de tenir davantage compte des besoins de l'armée, notamment de la nécessité que les efforts consentis en vue de l'instruction portent leurs fruits dans le cadre de l'instruction ou des interventions. L'attribution d'un facteur moins élevé pour les cadres s'est révélée inopportune, puisqu'elle fait perdre à l'armée des militaires exerçant des fonctions exigeantes. Il convient de se donner les moyens d'y remédier grâce à cette solution.

Mesure 4 : interdiction aux médecins de faire le service civil en tant de médecins

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 déjà interdites (art. 4a, let. d, LSC). L'application de cette disposition ne suffit pas à éviter que des médecins mettent l'accomplissement du service civil à profit pour leur formation ou leur expérience professionnelle. La seule manière de l'empêcher est que les médecins fassent leur service civil dans d'autres cahiers des charges. Tel est l'objectif de la mesure 4.

1.3.3 Mesures 5, 6 et 7

Ces trois mesures ont pour objectif de renforcer l'équivalence entre le service militaire et le service civil. Elles visent à réduire l'attrait du service civil de manière ciblée et à améliorer l'application du principe de l'équivalence entre l'accomplissement du service militaire et l'accomplissement du service civil.

Mesure 5 : pas d'admission de militaires n'ayant plus de jours de service à accomplir

Les militaires qui sont admis au service civil en vertu du droit actuel alors qu'ils n'ont plus de jours de service militaire à accomplir ne sont plus à la disposition de l'armée pour le service d'appui ou le service actif. Dans une situation ordinaire, ils ne fournissent cependant pas de preuve par l'acte au service civil. Ils ne sont plus astreints au tir, ce qui constitue un avantage concret non souhaitable par rapport aux autres militaires qui ont terminé leurs services d'instruction, mais peuvent être convoqués à un service d'appui ou à un service actif. Interdire l'admission dans ces cas est compatible avec les conditions actuelles de l'admission au service civil (notamment le fait de déclarer être en butte à un conflit de conscience *et* être disposé à *accomplir* un service civil au sens de la loi). Cette interdiction est nécessaire pour éviter de favoriser ces personnes par rapport aux militaires astreints au tir obligatoire. En cas de service d'appui ou de service actif, le droit constitutionnel de faire un service civil de remplacement doit cependant être maintenu, grâce à une précision apportée à l'art. 1 LSC, Principe.

Mesure 6 : obligation d'accomplir une période d'affectation par année dès l'admission

L'obligation de faire du service chaque année dès l'année suivant l'admission est équivalente aux obligations des militaires et réduit l'attrait du service civil. Le fait que le service civil et le service militaire soient en principe accomplis pendant la même période de vie renforce l'équivalence entre eux (la plus grande partie du service est en général accomplie entre 20 et 25 ans).

Mesure 7 : obligation pour les requérants ayant déposé leur demande pendant l'ER 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 licenciées de l'ER sont en général convoquées à l'ER suivante, ou peu de temps après. La règle actuelle, qui donne aux personnes admises au service civil avant d'avoir accompli l'ER trois ans pour accomplir leur affectation longue leur confère un avantage indésirable par rapport aux recrues. Il convient donc de la corriger en fonction des règles relatives à l'accomplissement de l'ER.

1.3.4 Mesures non retenues

Au cours du débat au sujet de l'augmentation du nombre des admissions au service civil, notamment en rapport avec la situation relative au renouvellement de l'armée, d'autres mesures de réduction de l'attrait du service civil ont été demandées par le monde politique, parfois à plusieurs reprises. Elles ont été discutées. Dans le deuxième rapport sur les effets de la preuve par l'acte⁷, le Conseil fédéral a examiné quatre manières de procéder, qu'il a jugées inappropriées, parfois en raison de la nécessité de trouver un nombre suffisant d'établissements et de places d'affectation. Il s'agit des quatre possibilités suivantes : complication de l'exécution afin de réduire encore l'attrait du service civil (par exemple : interdiction de loger chez soi, prolongation du temps de travail journalier, prolongation supplémentaire de la durée minimale de la période d'affectation, suppression de l'obligation faite aux civilistes de proposer eux-mêmes des places d'affectation, interdiction des affectations à l'étranger, obligation d'accomplir un travail physique plus éprouvant) ; hausse du facteur de calcul de la durée du service civil ; mise en oeuvre complète ou partielle de l'initiative parlementaire Engelberger du 16 décembre 2010 (10.528 : « Pour un service civil, et non un libre-service ») ; réintroduction de l'examen de conscience. Dans son rapport du 20 janvier 2015 à l'intention de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national concernant les variantes à l'art. 16, al. 2, LSC et leur évaluation⁸, le DEFR est parvenu à la conclusion que toutes les variantes impliquant de limiter le droit des militaires à déposer en tout temps une demande d'admission au service civil présentaient nettement plus d'inconvénients que d'avantages.

Aujourd'hui encore, les mesures mentionnées plus haut ne paraissent pas adéquates, c'est pourquoi le Conseil fédéral ne les a pas reprises dans le projet de loi. C'est notamment le cas de la réintroduction de l'examen de conscience, de l'attribution d'office de places d'affectation aux personnes astreintes au service civil par l'administration et de la restriction du droit de déposer en tout temps une demande d'admission au service civil.

1.3.5 Effets attendus

Il n'est pas possible de déterminer avec certitude quelle sera l'importance de la diminution du nombre des admissions au service civil. Les mesures 1 et 2 à même de freiner nettement le passage au service civil des soldats instruits après l'ER et l'incorporation dans l'armée. Il se peut qu'une partie d'entre eux choisisse en conséquence de déposer sa demande avant ou pendant l'ER. Il convient en outre de tenir compte du fait que le service civil n'est qu'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. Cependant, si le nombre des militaires instruits (ayant accompli l'ER) qui sont passés chaque année au service civil (440 personnes en moyenne) avait été d'environ 20 % plus bas, la valeur planifiée par le DEVA aurait été atteinte pour les années 2014 à 2016.

⁷ Le rapport est disponible sous : www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 27.06.2012 (« Admission au service civil : pas de mesures supplémentaires pour le moment »)

⁸ Le rapport est disponible sous : www.zivi.admin.ch > Infothèque > Publications > Études et rapports (« Rapport sur les périodes possibles de dépôt de la demande »)

1.4 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Des grands voisins de la Suisse, seule l'Autriche connaît encore l'obligation de servir et propose un service civil comparable au service civil suisse. Dans les années 2000, l'Allemagne, la France et l'Italie ont suspendu l'obligation générale de servir ou l'ont supprimée.

En Autriche, seules les personnes déclarées aptes au service militaire peuvent faire le service civil. Pour être admises au service civil, elles doivent déclarer en termes généraux ne pas pouvoir faire le service militaire pour des raisons de conscience. À cet égard, le système autrichien est similaire à celui de la Suisse. En Autriche, le service civil dure 9 mois et doit être effectué d'une traite (puisque le service militaire dure 6 mois, le facteur de calcul de la durée du service est de 1,5, comme en Suisse). Les différences entre les systèmes des deux pays résident notamment dans l'exécution du service civil. Les domaines d'activité du service civil autrichien sont comparables à ceux du service civil suisse. À l'exception près que les services de secours (accompagnement d'ambulances, etc.) ne font pas partie des domaines d'activité du service civil suisse, alors que, en Autriche, en 2016, un peu plus de 40 % des périodes d'affectation ont été effectuées dans ce domaine. Il s'agit donc du principal domaine d'activité du service civil autrichien. On constate également des différences entre les deux pays en ce qui concerne le nombre des admissions. En 2016, environ 15 000 personnes ont été admises au service civil en Autriche, pour 6169 en Suisse.

Contrairement à la Suisse, l'Autriche déplore une diminution du nombre des admissions au service civil, en raison de classes d'âge à faible natalité.

Les conditions et règles en vigueur en matière de service civil dans les pays européens environnants sont donc très différentes de celles appliquées en Suisse. Il n'y a notamment pas de règles visant à diminuer l'attrait du service civil, comme celles qui sont proposées dans le présent projet. C'est pourquoi il n'est pas possible de tirer des exemples ci-dessus des conclusions applicables à la Suisse.

1.5 Mise en œuvre

La mise en œuvre de la modification de la loi est prévue pour juillet 2020. L'entrée en vigueur doit se faire le plus tôt possible, étant donné qu'une augmentation notable du nombre des admissions est à prévoir dans la phase qui la précédera.

La Confédération est responsable de la mise en œuvre, dont elle charge l'Organe d'exécution du service civil, rattaché au DEFR.

La LSC est conçue comme une loi-cadre fixant des principes et des normes de délégation ; les dispositions d'application relèvent de l'OSCi. Les modifications qu'il est prévu d'apporter à l'OSCi pour permettre la mise en œuvre des nouvelles normes de la LSC sont présentées dans le commentaire des dispositions, au ch. 2 et au ch. 5.4.

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 de l'organe d'exécution ainsi que dans le cadre d'échanges avec le DDPS.

1.6 Demandes de révision non retenues

Le Conseil fédéral a étudié l'opportunité d'engager des personnes astreintes au service civil lors de manifestations sportives et culturelles. Il a également examiné s'il convenait d'intégrer au projet de révision de la loi sur le service civil destiné à la consultation un élargissement du domaine d'activité « service social » (art. 4, al. 1, let. b, LSC) à l'engagement de personnes astreintes au service civil en vue de soutenir les proches de personnes nécessitant une prise en charge.

1.6.1 Manifestations sportives et culturelles

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 (CRMPPCi) et les fédérations sportives Swiss Olympic et SwissTopSport ont été consultées au sujet de l'engagement de personnes astreintes au service civil dans le cadre de manifestations sportives et culturelles. Aucun besoin notable n'a été identifié quant à l'engagement de personnes astreintes lors de manifestations sportives. Par ailleurs, il est avéré que l'engagement de personnes astreintes lors de manifestations culturelles est difficilement compatible avec les conditions-cadre du service civil. Le Conseil fédéral a donc décidé de ne pas intégrer l'engagement de personnes astreintes au service civil lors de manifestations sportives et culturelles au projet destiné à la consultation.

Le droit en vigueur permet déjà de faire appel à des personnes astreintes au service civil en vue de manifestations d'envergure qui sont importantes pour la Confédération (art. 8b OSCi). Le service civil est par exemple intervenu lors d'Expo02, dans le cadre d'affectations spéciales. Il pourra donc continuer d'offrir son soutien à des expositions nationales, des jeux olympiques ou d'autres manifestations d'envergure, pour autant que la Confédération les déclare importantes et qu'elle juge que l'engagement de personnes astreintes au service civil est dans l'intérêt public.

1.6.2 Soutien aux proches de personnes nécessitant une prise en charge

Afin d'identifier les besoins concernant un soutien des proches aidants par les personnes astreintes au service civil et de préciser le cas échéant la nature du soutien nécessaire, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et huit services spécialisés (Croix-Rouge suisse, Ligue suisse contre le cancer, pro infirmis, Parkinson Suisse, pro senectute, Alzheimer Suisse, Entlastungsdienst Schweiz, Zentrum für Gerontologie) ont été consultés. La question des besoins n'a pas pu être clarifiée suffisamment pour qu'il soit possible de se prononcer avant que la décision relative à l'ouverture de la présente procédure de consultation soit prise. Dans le cadre du programme de promotion « Offres visant à soutenir et à décharger les proches aidants 2017-2020 », l'OFSP a commandé une étude au sujet des besoins des proches aidants en matière de soutien. Il prévoit que les résultats de cette étude, qui sont déterminants pour l'évaluation, seront disponibles au cours du premier trimestre 2019. Sur la base de ces résultats, il sera possible d'identifier les besoins concernant le soutien qui pourrait être apporté par les personnes astreintes au service civil et de déterminer le cas échéant quelles sont les normes juridiques nécessaires.

Dans son arrêté fédéral du 15 novembre 2017, le Conseil fédéral a décidé que la réduction du nombre des admissions au service civil serait l'objectif de la révision de la LSC. Il a chargé le DEFR de lui présenter un projet de révision destiné à la consultation en vue de la mise en œuvre des sept mesures. Il ne souhaitait pas compromettre la réalisation de cette exigence de politique de sécurité en surchargeant le projet de révision par des contenus qui ne peuvent pas encore être tranchés. C'est pourquoi il a décidé de ne pas intégrer au projet l'engagement de personnes astreintes en vue de soutenir les proches de personnes nécessitant une prise en charge. Il a chargé le DEFR de lui soumettre d'ici à fin 2019 une note de discussion au sujet de la suite des opérations concernant l'élargissement de l'actuel domaine d'activité « service social ».

Le DEFR va ainsi continuer d'étudier la question des besoins en consultation avec tous les services concernés. Une étroite coordination des travaux avec l'OFSP sera essentielle. Si la nécessité d'élargir les prestations des personnes astreintes au service civil au soutien aux proches aidants est confirmée par la suite, il sera possible de créer les bases légales nécessaires en révisant à nouveau la LSC, en collaboration avec l'OFSP et les autres services concernés.

2 Commentaire des dispositions

Art. 1 Principe

L'al. 1 prévoit de limiter l'admission au service civil aux personnes qui n'ont pas encore accompli la totalité des services d'instruction que prévoit la législation militaire (art. 41 à 61 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire⁹). Cette restriction est liée à la mesure 5 et nécessite d'adapter les règles relatives à l'admission au service civil, qui figurent au chap. 2 (art. 16, Dépôt de la demande ; art. 18, Admission).

L'al. 2 garantit que les personnes astreintes au service militaire qui ont accompli tous les jours de service militaire et sont convoquées à un service d'appui ou à un service actif puissent jouir de leur droit constitutionnel de faire un service civil de remplacement.

Art. 4a, let. e

Ce nouveau motif d'interdiction est lié à la mesure 4 et va plus loin que l'art. 4a, let. d, LSC actuel, qui interdit seulement les activités qui servent *en premier lieu* les intérêts de la personne astreinte. Il est nécessaire afin d'éviter que les médecins ou futurs médecins ne retirent un bénéfice exagéré de leurs affectations de service civil pour leur formation continue ou leur expérience professionnelle, même si ces affectations ne servent pas en premier lieu leurs intérêts. L'interdiction s'applique aux médecins, aux médecins-dentistes, aux médecins vétérinaires et aux psychiatres, qu'ils aient achevé leurs études universitaires ou non. Le droit constitutionnel de faire un service civil de remplacement demeure intact dans son essence, mais les personnes astreintes ne peuvent faire valoir le droit d'accomplir leur service civil dans le domaine de leur choix.

Art. 8, al. 1

Cette modification est une mise en œuvre de la mesure 1, qui vise une réduction substantielle des départs de militaires instruits. En vertu du droit en vigueur, la preuve par l'acte que fournissent les militaires qui passent au service civil est de moins en moins significative à mesure que le nombre de jours de service militaires accomplis augmente. En effet, plus les militaires sont restés longtemps à l'armée, moins le facteur de conversion (1,5 en règle générale) a d'effet, puisque le nombre de jours de service militaire restant à accomplir est de plus en plus bas. Le projet prévoit que le facteur 1,5 ne s'applique que s'il reste au requérant 100 jours de service militaire à accomplir au moins. Si son solde de jours de service est inférieur à ce nombre, il devrait accomplir 150 jours de service civil, indépendamment du nombre de jours de service militaire restants.

Cette nouvelle disposition met également en œuvre la mesure 3, qui vise à réduire le nombre de cadres et de spécialistes instruits quittant l'armée pour le service civil. Elle prévoit en effet que le facteur 1,5 s'applique également aux cadres militaires, pour lesquels le droit en vigueur fixe un facteur plus bas (jusqu'à 1,1 ; cf. art. 8, al. 1, LSC et art. 27, al. 4 et 5, OSCi actuels), en fonction de leur grade militaire et du nombre de jours de service militaire qu'ils ont effectués.

Art. 11, al. 2^{er}

L'art. 21 prévoit que 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 astreintes 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. La relève de l'âge de la libération vise à garantir que ces personnes doivent elles aussi accomplir tous les jours de service qui leur ont été ordonnés.

Art. 16 Dépôt de la demande

Al. 1 : Cette modification est liée à la mesure 5 et complète, comme l'art. 18, le principe énoncé à l'art. 1. Si les conditions de l'admission ne sont pas réunies au moment de déposer la demande, le dépôt ne doit pas être possible.

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

Art. 17 Effet de la demande

Le *titre* de la version française a été harmonisé avec les titres des art. 16, 16a et 16b (suppression du mot « admission »).

L'al. 1 est adapté du point de vue rédactionnel et modifié afin que la règle ne s'applique plus qu'aux requérants qui ne sont pas encore incorporés dans l'armée.

L'al. 2 vise à mettre en œuvre la mesure 2. Il prévoit de se fonder sur le moment de la confirmation de la demande et non de son dépôt, de manière que la mesure 2 s'applique à tous les militaires incorporés à l'armée. Sans cela, les requérants ayant déposé leur demande pendant l'ER, avant d'être incorporés dans l'armée, mais qui ont été incorporés pendant la procédure d'admission ne se-

⁹ LAAM ; RS 510.10

raient concernés que par la mesure 6. Le moment de la confirmation a été choisi parce qu'il peut être déterminé de manière objective et qu'il se situe en général juste avant la décision d'admission. Il n'est pas possible de se fonder directement sur le moment de l'admission, étant donné qu'il faudrait pour cela pouvoir mieux l'influencer ou le prévoir. Le délai d'attente est justifié pour autant que le requérant ne soit pas convoqué à un service d'appui ou à un service actif.

Al. 3 : afin de préserver l'essence du droit constitutionnel d'accomplir un service civil, le projet ne prévoit pas de délai d'attente en cas de service d'appui ou de service actif.

Al. 4 : le projet maintient la délégation de compétences législatives au Conseil fédéral pour les Suisses de l'étranger convoqués au service actif, les personnes dont la demande d'effectuer un service militaire sans arme a été rejetée moins de trois mois avant la prochaine période de service militaire et les personnes recrutées seulement peu de temps avant l'ER (art. 24, al. 2 et 3, OSCi). Le projet prévoit par contre la suppression des exceptions relatives au tir obligatoire, étant donné que les personnes incorporées dans l'armée doivent continuer d'accomplir le service militaire jusqu'à leur admission et qu'il ne convient donc pas de les libérer du tir obligatoire (art. 21, al. 1, OSCi).

Art. 17a, al. 1 et 1^{bis}

Al. 1 et 1^{bis} : la règle énoncée à l'al. 1 quant au moment de la participation à la journée d'introduction est précisée. Le délai actuel reste applicable pour les personnes qui ne sont pas incorporées dans l'armée ou sont convoquées à un service d'appui ou à un service actif au moment où elles déposent leur demande (al. 1). Il n'est pas utile de distinguer parmi les personnes non incorporées dans l'armée entre celles qui sont convoquées à un service d'appui ou à un service actif et celles qui ne le sont pas, étant donné que les conséquences juridiques sont les mêmes. Le projet prévoit que les personnes qui sont incorporées dans l'armée et ne sont pas convoquées à un service d'appui ou à un service actif au moment où elles déposent leur demande, pour lesquelles le délai mentionné à l'art. 17, al. 2, s'applique (mesure 2), suivent la journée d'introduction obligatoire au cours des trois mois qui précèdent l'échéance du délai d'attente (al. 1^{bis}).

Art. 18 Décision d'admission

Al. 1 et 2 : ces modifications sont liées à la mesure 5. Comme l'art. 16, elles complètent le principe inscrit à l'art. 1. Même si le requérant n'a pas encore accompli la totalité des services d'instruction 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, soit rempli au moment de la décision relative à la demande. Il convient donc d'ajouter à l'al. 1 ce critère excluant l'admission. L'exception en cas de service d'appui ou de service actif prévue à l'al. 2 vise à préserver l'essence du droit constitutionnel d'accomplir un service civil.

L'al. 3 contient la règle inscrite actuellement à l'al. 2. Il est précisé, étant donné que, en raison de la mesure 2, le projet prévoit deux délais pour la participation à la journée d'introduction (nouvel art. 17a, al. 1 et 1^{bis}), dont le non-respect conduit au classement de la demande d'admission.

L'al. 4 correspond à l'actuel al. 3.

Art. 20, 2^e phrase

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

Art. 21 Détermination des périodes d'affectation

Al. 1 : la règle en vigueur impose de *commencer* la première affectation pendant l'année civile qui suit l'entrée en force de la décision d'admission. Le projet prévoit de *effectuer* dans ce délai (mesure 6).

L'al. 2 vise à mettre en œuvre la mesure 6 en inscrivant dans la loi l'obligation d'accomplir une période de service par année après la première affectation.

Al. 3 : l'introduction d'une règle obligeant les civilistes ayant déposé leur demande pendant l'ER à 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 pour assurer l'équivalence entre l'accomplissement du service civil et celui du service militaire. Il s'agit d'éviter que les personnes astreintes au service civil soient favorisées par rapport aux recrues. Cette nouvelle disposition met en œuvre la mesure 7.

Al. 4 : le projet prévoit de maintenir la délégation de compétences législatives au Conseil fédéral concernant les dérogations aux règles relatives au rythme des affectations pour les personnes astreintes de retour d'un congé à l'étranger (art. 39a, al. 3, OSCi), dont l'exemption du service se termine (art. 39a, al. 3, OSCi), auxquelles l'organe d'exécution a accordé un report de service (art. 39, let. b, OSCi) ou que l'organe d'exécution ne peut affecter 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).

Disposition transitoire :

L'art. 83f : l'ancien droit s'applique aux requérants ayant déposé leur demande d'admission au service civil sous ce régime, étant donné qu'ils se sont informés de la procédure et des obligations en matière d'affectation en vue de déposer une demande, qu'ils ont planifié leur service et le cas échéant pris des dispositions à cet égard (al. 1). Suivant la phase dans laquelle la personne astreinte au service civil se trouve, les mesures relatives à la détermination des périodes d'affectation auraient véritablement un effet rétroactif, ce qui n'est pas autorisé, et contrevient aux principes du droit intertemporel. Leurs obligations en matière d'affectation sont donc régies par l'ancien droit. Les conventions d'affectation qui contreviennent à l'art. 4a, let. e, ne sont plus autorisées à partir de l'entrée en vigueur du nouveau droit ; il n'y a pas d'effet rétroactif dans ce cas (al. 2).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Si le nombre des admissions et, partant, des jours de service accomplis évoluent conformément aux prévisions (augmentation des admissions jusqu'à la révision de la LSC, puis recul), le nombre des jours de service accomplis devrait revenir en 2024 à l'état de 2017, puis continuer de diminuer au moins jusqu'en 2030. On peut s'attendre à environ 1,3 million de jours de service en 2030 (ce nombre était encore d'environ 1,7 mio en 2017). Une diminution des recettes provenant des contributions versées à la Confédération par les établissements d'affectation est donc à prévoir à moyen ou à long terme. Il ne faut pas tabler sur des recettes supérieures à environ 26,6 mios de francs en 2030, ce qui représente un recul d'environ 7 mios par rapport à 2017.

Dans le domaine de la formation, la diminution du nombre des admissions et la baisse du nombre des personnes astreintes au service civil qui s'ensuivra devrait permettre de légères économies à moyen terme déjà. À plus long terme, c'est-à-dire, d'ici à 2030, on peut tabler sur une réduction des coûts annuels d'environ 2 millions de francs par rapport à 2017.

Dans l'ensemble, les coûts par jour de service devraient augmenter, étant donné que les coûts de base (p. ex. les frais informatiques), indépendants du nombre de jours de service, seront répartis sur un nombre de jours de service plus bas.

La réduction du nombre de jours de service allégera les charges du régime des allocations pour perte de gain. En effet, les personnes restant à l'armée ne devront accomplir que le nombre de jours de service militaire ordonnés, au lieu d'une fois et demie le nombre de jours de service militaire restants. Les personnes qui, à la place d'être admises au service civil, sont déclarées inaptes au service militaire ou sont incorporées à la protection civile font un nombre de jours de service encore moins élevé ou s'acquittent d'une taxe d'exemption.

Pour le reste, la mise en œuvre des sept mesures visant à réduire le nombre des admissions n'aura pas de conséquences financières.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Comme décrit au ch. 3.1.1, la diminution du nombre des admissions entraînera une réduction des jours de service et des périodes d'affectation accomplis ainsi que des personnes astreintes à encadrer. Des postes pourront être supprimés à l'organe d'exécution proportionnellement à la diminution du nombre des jours de service. Ces suppressions s'opéreront sur plusieurs années grâce à la fluctuation naturelle ou à la conclusion de contrats à durée déterminée.

3.1.3 Conséquences sur les effectifs de l'armée

Pour les raisons exposées au ch. 1.3.5, il n'est pas possible de prévoir avec précision les effets quantitatifs de la présente révision sur les effectifs de l'armée.

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

À long terme, la diminution du nombre des personnes admises au service civil entraînera une baisse du nombre des jours de service accomplis. Cela se traduira par un recul des périodes d'affectation accomplies dans certains domaines d'activité au bénéfice des cantons, communes, centres urbains, agglomérations et régions de montagne.

3.3 Conséquences sur l'économie, la société et l'environnement

Du fait de l'application du facteur 1,5, quiconque accomplit un service civil est plus longtemps absent de son poste de formation ou de travail qu'un soldat accomplissant son service militaire. Le service civil pèse d'autant sur notre économie et le fond du régime des allocations pour perte de gain. Cette charge diminuera si la mise en œuvre des sept mesures conduit à une baisse notable du nombre des personnes accomplissant le service civil. La charge pesant sur les employeurs en sera allégée. L'adaptation du rythme des périodes d'affectation à celui des services d'instruction de l'armée aura pour conséquence qu'il ne sera plus possible de prendre autant en compte les besoins des employeurs et de la formation professionnelle des personnes astreintes au service civil. Cependant, ce changement est souhaitable dans la perspective de l'équivalence entre le service militaire et le service civil.

Dans la mesure où le nombre des personnes accomplissant le service civil diminuera à long terme à la suite de l'entrée en vigueur de la présente révision, les établissements d'affectation seront touchés, en particulier dans les domaines d'activité où les ressources nécessaires à l'accomplissement de tâches de la communauté sont insuffisantes ou sont absentes. Il convient toutefois d'accepter cet inconvénient eu égard à l'intérêt public prépondérant que constitue la garantie des effectifs de l'armée.

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

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de législature 2015 à 2019¹⁰ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de législature 2015-2019¹¹.

Cependant, le renouvellement de l'armée conformément aux prévisions du DEVA étant potentiellement menacé à moyen terme, notamment en raison des départs constants de militaires vers le service civil, il est urgent d'intervenir. Les sept mesures proposées permettent au service civil de contribuer de manière substantielle et indispensable à garantir durablement les effectifs de l'armée.

¹⁰ FF 2016 981

¹¹ FF 2016 4999

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

5.1.1 Base juridique

Le projet se fonde sur l'art. 59, al. 1, de la Constitution¹² (Cst.), qui prévoit un service civil de remplacement. La législation sur le service civil relève de la compétence de la Confédération. Cette dernière peut par conséquent édicter les dispositions nécessaires dans ce domaine.

5.1.2 Compatibilité avec les droits fondamentaux

Les modifications proposées sont conformes à la Constitution. Aucune des mesures proposées ne touche le droit constitutionnel d'accomplir un service civil dans son essence, compte tenu du fait qu'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.

Les personnes qui accomplissent le service militaire ou le service civil se trouvent dans un rapport de droit particulier¹³, qui se distingue par une intégration portant sur trois niveaux (personnel, spatial et hiérarchique)¹⁴. En ce qui concerne l'intégration personnelle, elle permet un engagement accru des personnes concernées dans un but public et étatique¹⁵. L'exercice de la puissance publique peut conduire chez certaines personnes à un changement radical et durable de leur état d'esprit général, d'un point de vue objectif comme d'un point de vue subjectif¹⁶. Un tel engagement est susceptible de survenir principalement au service militaire¹⁷. Même l'État social moderne ne peut se passer de la contrainte étatique¹⁸. C'est notamment le cas pour l'astreinte au service militaire. Dans certaines situations, seul le recours à des moyens de contrainte permet à l'État d'aplanir des conflits publics et de contrer à temps et avec efficacité des tendances dommageables pour l'État ou la société¹⁹. Le comportement des individus modernes se trouvant dans un rapport de droit particulier est orienté avant tout d'après leurs intérêts propres. On ne peut s'attendre à ce qu'ils agissent de leur propre chef en étant motivés et conscients de leurs responsabilités²⁰. Moins les personnes intégrées sont en accord avec les objectifs de l'organisation, moins elles s'identifient à elle, plus les instruments de conduite et de contrôle à disposition des autorités sont indispensables²¹. Cela est particulièrement vrai pour les personnes intégrées au service militaire qui souhaitent rejoindre le service civil pour des raisons autres que des motifs de conscience. Les sept mesures prévues par le présent projet fournissent du côté du service civil les instruments indispensables pour agir sur l'accès au service civil en vue de mettre en œuvre de manière rigoureuse le régime de la preuve par l'acte. La présente révision du droit du service civil contribue ainsi de manière substantielle à assurer un renouvellement suffisant de l'armée.

Lorsqu'une personne entre dans un rapport de droit particulier et qu'elle se trouve ainsi dans une situation d'intégration, son statut en matière de droits fondamentaux change considérablement. Ses obligations de tolérance et de prestations sont accrues et elle doit accepter des restrictions plus ou moins fortes de sa liberté d'exercer ses droits fondamentaux, en particulier en ce qui concerne l'accomplissement du service militaire²². D'une manière générale, la question de l'admissibilité des restrictions des droits fondamentaux est régie par les trois points inscrits à l'art. 36 Cst. (base légale, intérêt public et proportionnalité) ; en ce qui concerne le rapport de droit particulier, l'objectif de l'organisation est un critère²³.

Il s'agit de peser d'une part l'intérêt public de l'accomplissement du service militaire et d'autre part les intérêts individuels en matière de droits fondamentaux (proportionnalité, égalité de droit, conformité avec les droits fondamentaux et les droits de l'homme, liberté de conscience). Compte tenu du but de l'armée, inscrit à l'art. 58, al. 2, Cst., l'intérêt public de renouveler l'armée conformément aux besoins afin de garantir durablement les prestations requises en matière de politique de sécurité prime l'intérêt des personnes astreintes au service militaire de pouvoir passer dans les meilleures conditions possibles de l'armée au service civil. Il est plus difficile d'assurer le bon fonctionnement administratif de l'armée selon le moment auquel le passage de l'armée au service civil est demandé. Ainsi, la LSC actuellement en vigueur ne prévoit pas non plus le droit à ce que l'astreinte au service militaire prenne fin immédiatement. Des délais d'attente avant l'admission y sont déjà inscrits selon le moment du dépôt de la demande. Cependant, leur effet n'est pas suffisant. Les mesures proposées permettraient d'empêcher que le fonctionnement de l'armée en tant qu'institution soit compromis. La mise en œuvre des sept mesures relève d'un intérêt public prépondérant et répond à l'objectif de l'armée en termes d'organisation, dans le cadre du rapport de droit particulier.

La mise en œuvre des sept mesures ne conduirait pas à une répression de tous les besoins, notamment de liberté, en cas d'intégration à l'armée ou au service civil. La restriction de la sphère de liberté protégée par les droits fondamentaux individuels, liée à l'intégration, ne dépasse pas la mesure nécessaire à l'objectif concret de l'intégration²⁴.

Concernant les mesures 1 et 2, il convient de relever que, plus une personne astreinte au service militaire a effectué de service à l'armée, plus les exigences relatives à la preuve par l'acte, qui consiste en l'accomplissement d'un service civil d'une durée supérieure, devraient être élevées. Une différence dans le traitement suivant le moment de l'admission au service civil est souhaitée et elle semble admissible du point de vue des principes d'égalité, de proportionnalité (proportionnalité au sens strict, compte tenu de l'interdiction de faire du service civil une punition) et d'équivalence entre le service militaire et le service civil.

Les mesures 3 et 4 n'attaquent pas non plus le droit constitutionnel d'accomplir un service civil. Les exigences relatives à la preuve par l'acte sont relevées, dans un cas, par une augmentation de la durée du service civil, dans l'autre, par une limitation dans le choix des cahiers des charges des places d'affectation. Une différence dans le traitement des catégories de personnes visées par rapport aux

¹² RS 101

¹³ Réflexion détaillée sur le rapport de droit particulier, cf. Markus Müller, *Das besondere Rechtsverhältnis – ein altes Rechtsinstitut neu gedacht*, Berne 2003, ici, p. 174

¹⁴ *Ibidem*, p. 134 ss.

¹⁵ *Ibidem*, p. 143 s.

¹⁶ *Ibidem*, p. 138

¹⁷ *Ibidem*, p. 138

¹⁸ *Ibidem*, p. 140

¹⁹ *Ibidem*, p. 140

²⁰ *Ibidem*, p. 191 s.

²¹ *Ibidem*, p. 192

²² *Ibidem*, p. 239

²³ *Ibidem*, p. 261

²⁴ *Ibidem*, p. 242

autres personnes admises au service civil est souhaitée et elle semble admissible du point de vue des principes d'égalité, de proportionnalité (proportionnalité au sens strict, compte tenu de l'interdiction de faire du service civil une punition) et d'équivalence entre le service militaire et le service civil. Les personnes astreintes au service civil ne peuvent faire valoir le droit d'accomplir leur service dans le domaine où elles sont qualifiées professionnellement. Étant donné l'objectif, à savoir réduire le nombre des départs de militaires qualifiés, la mesure 4 n'est ni discriminatoire ni punitive. Puisque le nombre d'affectations de service civil à des cahiers des charges de médecin n'est que d'environ 40 par année, les effets de la mesure sur le manque de personnel qualifié dans le domaine de la santé seraient négligeables.

Les sept mesures sont traitées en détail au ch. 2.

Étant donné les incertitudes quant à l'évolution des valeurs clés planifiées par le DEVA (cf. ch. 1) et compte tenu de l'évolution démographique, il apparaît clairement qu'il est dans l'intérêt public de prendre à temps des mesures en vue de renouveler l'armée conformément aux besoins, de manière à garantir durablement les prestations requises en matière de politique de sécurité.

Les mesures prises du côté du service civil sont *un* moyen de répondre à cet intérêt public. Malgré les nombreuses interdépendances entre l'astreinte au service militaire et l'astreinte au service civil, ou justement en raison de ces interdépendances, il est difficile de déterminer ou d'exposer les liens entre les mesures prises à l'armée et au service civil et leurs effets sur ces deux institutions. Cela complique les choses lorsqu'il s'agit d'évaluer la nécessité de prendre des mesures pour défendre l'intérêt public susmentionné et de déterminer le cas échéant quelles mesures doivent être prises. Cette évaluation est pourtant décisive eu égard au principe de la proportionnalité.

Compte tenu de cette difficulté à exposer les liens de causalité, il n'est pas possible d'argumenter en profondeur et en détail au sujet de la proportionnalité des mesures.

Le Conseil fédéral a mis en parallèle d'une part des considérations juridiques concernant les mesures visant à réduire le nombre des admissions et d'autre part un examen du risque en matière de politique de sécurité que constituerait le fait de ne pas agir ou de ne pas agir à temps *aussi* du côté du service civil. Il en ressort que la révision de la LSC proposée est aujourd'hui nécessaire.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

La mesure 1 proposée permet que la durée totale du service civil dépasse largement le double de la durée du service militaire. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a constaté une violation des art. 18 et 26 du pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁵ (interdiction de discriminer) dans plusieurs cas où le service civil de remplacement équivalait au double du service militaire²⁶. Dès lors, la question de la compatibilité de la mesure 1 avec les exigences de ce pacte se pose. Le Conseil fédéral considère cependant acceptable le fait que la mesure 1 prévoit des exigences plus élevées pour la preuve par l'acte à partir d'un certain moment (après la fin de l'ER).

5.3 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.

5.4 Délégation de compétences législatives

Le projet ne prévoit pas de déléguer de nouvelles compétences législatives au Conseil fédéral. Les délégations de compétences législatives prévues aux art. 17, al. 4, et 21, al. 4, correspondent aux délégations de compétences législatives actuelles (cf. art. 17, al. 2, 20, 21, al. 2, et 79, al. 1, LSC).

²⁵ RS 0.103.2

²⁶ Young-Kwan Kim et consorts c. République de Corée, communication n° 2179/2012, constatations du 15.10.2014, § 7.3; Vernier et Nicolas c. France, communication n° 690 et 691/1996, constatations du 11.07.2000, § 10.4, <http://juris.ohchr.org/>; autres exemples chez Manfred Nowak, CCPR Commentary, 2^e édition, 2008, N 29 ad art. 8 et N 29 ad art. 26.