

Zürich, Date

Prise de position de **NOM DE VOTRE ORGANISATION** sur la modification de la loi sur le service civil

Cher Monsieur le Conseiller fédéral Parmelin,
Cher Monsieur Richterich,
Mesdames et Messieurs,

Par votre courrier daté du 1^{er} mars 2024, vous nous avez invité·e·s à participer à la procédure de consultation sur la modification de la loi sur le service civil / vous avez ouvert la procédure de consultation sur la modification de la loi sur le service civil. Nous vous remercions de cette opportunité et c'est avec plaisir que nous la saisissons en vous adressant la prise de position suivante :

Introduction et appréciation générale

NOM DE VOTRE ORGANISATION défend les intérêts DE X Y. **NOM DE VOTRE ORGANISATION** est convaincue que le service civil fonctionne très bien dans sa forme actuelle et qu'il est d'une grande utilité pour la société et pour l'environnement. Le service civil est efficace, organisé de manière efficiente et il est à la fois utile dans son ensemble et porteur de sens pour les civilistes. C'est pourquoi **NOM DE VOTRE ORGANISATION** rejette entièrement la révision de la loi sur le service civil. Ceci également parce qu'il s'agit des mêmes mesures qui ont déjà été mises en consultation en 2018, qui ont déjà été rejetées par le Parlement lors du vote final en 2020.

Les prestations du service civil dans l'intérêt public diminueraient massivement en raison des mesures proposées, alors que les besoins augmentent, comme l'écrit également l'Office fédéral du service civil dans sa stratégie 2024+ (p. 2). Le Conseil fédéral prévoit une baisse de 40 % des admissions au service civil (voir p. 22 du rapport explicatif). Il faut donc s'attendre à une baisse massive du nombre de jours de service civil accomplis. Cela se ferait notamment au détriment des grands domaines d'activité dont les cantons et les communes sont responsables : le social, l'enseignement, la santé, la protection de l'environnement et de la nature – tous des domaines d'activité dans lesquels la pénurie de personnel qualifié est déjà marquée aujourd'hui et le sera encore plus à l'avenir. Les affectations de service civil dans ces domaines d'activité sont un atout pour le fonctionnement de la société et la cohésion sociale. Cela entraînerait également des conséquences négatives sur la qualité de l'encadrement.

Une modification de la loi sur le service civil doit s'intéresser au service civil et non pas tenter de résoudre les problèmes flous de l'armée. Il est politiquement discutable de détériorer un système qui fonctionne bien au profit d'un autre. Les problèmes doivent être résolus là où ils existent. Le service civil doit être adapté aux besoins de la société et non à ceux de l'armée.

Aucune nécessité d'agir

Le Conseil fédéral justifie la prétendue nécessité d'agir par deux arguments principaux. On peut dire d'emblée que les deux arguments du Conseil fédéral ne résistent pas à une analyse détaillée. La solution de la preuve par l'acte est conforme à la Constitution et n'offre pas de libre choix. Et l'alimentation de l'armée est garantie. Il n'y a donc aucune nécessité d'agir. Par conséquent, le projet est contraire à la Constitution, notamment au principe de proportionnalité.

La solution de la preuve par l'acte est conforme à la Constitution et n'offre pas de libre choix

Celle-ci reste en vigueur, indépendamment du nombre d'admissions. L'article constitutionnel a été expressément formulé de manière aussi concise et ouverte pour permettre, entre autres, la solution de la preuve par l'acte. L'expertise de Pierre Tschannen¹, à laquelle le Conseil fédéral se réfère paradoxalement pour mettre en doute la constitutionnalité, constate également que la preuve par l'acte ne permet pas un libre choix et est conforme à la Constitution. C'est sur cette base que le Parlement a introduit la solution de la preuve par l'acte. L'insinuation du Conseil fédéral selon laquelle il existe des requérants « aux motifs étrangers à l'objectif initial » (sans conflit de conscience) n'est pas admissible : conformément à la loi (preuve par l'acte), il existe une présomption de conflit de conscience pour toute admission au service civil. La prétention du Conseil fédéral de « freiner les demandes d'admission pour des motifs étrangers à l'objectif initial » ne peut être satisfaite. En effet, les mesures proposées ne font pas de distinction entre les requérants avec et sans conflit de conscience. Elles ne peuvent pas prétendre dissuader uniquement ceux qui n'ont pas de conflit de conscience. Elles touchent tout le monde sans distinction ; et elles pénalisent tous ceux qui ne se laissent pas dissuader par le service civil (au lieu de choisir par exemple la « voie bleue »). La révision est donc contraire à la Constitution et au droit international.

L'alimentation de l'armée est assurée

Le nombre d'admissions au service civil est stable depuis 2016, entre 6'100 et 6'800 (hormis la chute due à la période Covid en 2020). La part des admissions après avoir réussi l'ER est passée de plus de 40% en 2017 à un peu moins de 32% en 2022. L'armée est plus grande que ce qui est autorisé (dépassement de l'effectif réel de 140'000 au maximum) et augmente de 3'000 à 4'000 personnes par an. Tous les paramètres laissent penser que cela ne changera pas à l'avenir. Selon le recensement de l'armée 2022 ainsi que selon le rapport final sur la mise en œuvre du développement de l'armée du Conseil fédéral du 2 juin 2023, aucun groupe de grade n'est en sous-effectif. Le Conseil fédéral n'a jamais démontré de manière compréhensible en quoi consisterait le prétendu « problème d'alimentation ». Ni le DDPS ni le Conseil fédéral n'ont exigé une augmentation de l'effectif réglementaire en vigueur de 100'000, même au vu de la situation actuelle en matière de menace. Cet objectif est plus que garanti puisque, outre l'effectif réel surdimensionné, des dizaines de milliers d'autres contribuent à atteindre cet effectif cible (notamment les militaires en service long et les militaires en dernière année de service militaire obligatoire). La simple autocitation du Conseil fédéral, selon laquelle l'alimentation des effectifs de l'armée continue de représenter un « défi », n'est ni étayée ni compréhensible.

Affaiblissement de l'égalité face aux obligations militaires et de la société

Le projet ne tient pas ses promesses. Parce que la diminution des admissions au service civil n'entraîne pas dans la même mesure une augmentation du nombre de militaires. Car beaucoup de ceux qui sont dissuadés par le service civil prendraient plutôt la « voie bleue ». Le projet affaiblirait donc l'égalité face aux obligations militaires, car moins de personnes astreintes effectueraient un service personnel (dans l'armée ou le service civil). En outre, le projet nuirait à la société : les prestations d'intérêt public du service civil diminueraient massivement alors que les besoins augmenteraient. Cela toucherait les cantons et les communes, qui sont compétents pour des grands domaines d'activité tels que : le social, l'enseignement, la santé, la protection de l'environnement et de la nature. La quantité et la qualité des prestations fournies dans les établissements d'affectation en pâtiraient.

Résumé et conclusion

¹ Tschannen, P. & Hermann, B. [2006]. Verfassungsmässigkeit eines Tatbeweises als Zulassungskriterium zum Zivildienst. VPB/JAAC/GAAC/PAAF 2007[4], 122-149.

La révision de la loi sur le service civil n'est pas nécessaire. La nécessité d'agir invoquée par le Conseil fédéral est inexistante. Elle nuit au service civil sans être utile à l'armée. Le projet entraînerait une diminution du nombre de jours de service civil. Les affectations de service civil qui seraient ainsi supprimées laisseraient un vide dans les domaines d'activité du service civil – qui favorisent la cohésion sociale. De plus, le projet est anti-libéral (restriction inutile de la liberté), il est contraire à la Constitution (proportionnalité, égalité de droit, droit à un service civil de remplacement, liberté de conscience et de croyance) et au droit international (discrimination, caractère punitif). Pour **NOM DE VOTRE ORGANISATON**, il est donc clair que ce projet doit être rejeté dans son intégralité.

Critique des différentes mesures

Mesure 1 : Minimum de 150 jours de service

NOM DE VOTRE ORGANISATON rejette la mesure 1 dans son intégralité. Si tous les civilistes devaient accomplir au moins 150 jours de service, cela signifie aussi que la personne qui n'a plus qu'un jour de service militaire à faire devrait désormais accomplir autant de service civil que celui qui a encore 100 jours de service militaire à faire. Le facteur augmenterait jusqu'à 150 dans le cas d'un militaire avec 1 jour de service restant (et non pas à « seulement » 37,5 comme le prétend le Conseil fédéral). Le Conseil fédéral viole le principe de l'égalité de droit vis-à-vis des militaires en comparaison aux civilistes, mais aussi des civilistes entre eux, puisque certains devraient effectuer un service civil avec un facteur de 1,5, alors que d'autres devraient effectuer un service civil avec un facteur plus élevé, allant jusqu'au facteur 150. En inversant les faits, le Conseil fédéral argumente que ce n'est pas cette mesure, mais l'application actuellement en vigueur du facteur de 1,5, indépendamment du nombre de jours de service militaire restant à accomplir, qui viole l'égalité de droit. Il est cependant reconnu non seulement au niveau national, mais aussi international, que le nombre de jours de service civil est calculé à l'aide d'un facteur dépendant du nombre de jours de service militaire encore à accomplir ; la Commission des droits de l'homme de l'ONU ayant déjà jugé critique une réglementation russe qui portait sur un facteur de 1,7. Elle a fait valoir qu'un facteur se rapprochant de la valeur 2 violait le principe d'égalité de droit de l'article 26 du Pacte de l'ONU.

Il s'agit certes de la seule mesure qui pourrait faire baisser efficacement le nombre d'admissions - mais une grande partie de ceux qui seraient rebutés par le service civil choisiraient la « voie bleue ». En fin de compte, moins de personnes astreintes effectueraient donc un service personnel (dans l'armée ou le service civil). Ainsi, l'égalité face aux obligations militaires serait affaiblie et le service civil endommagé, sans que l'armée, déjà trop grande, ne compte plus de militaires. Le Conseil fédéral argumente qu'au fur et à mesure de l'accomplissement du service militaire, chaque personne astreinte à servir réfléchira d'autant plus soigneusement à ses motivations et à sa décision de changer de service. Si cet argument s'avérait exact, ce sont précisément ceux qui ont les « meilleures motivations » qui seraient pénalisés, tandis que ceux qui se laissent dissuader et choisissent la « voie bleue » seraient récompensés.

Conclusion : la mesure a un caractère manifestement punitif et remet en question le droit de déposer une demande de service civil à tout moment. Elle viole des droits fondamentaux, aussi bien de la Constitution fédérale que du droit international – ce que même le Conseil fédéral concède.

Mesure 2 : Application du facteur 1,5 également aux sous-officiers et aux officiers

NOM DE VOTRE ORGANISATON rejette la mesure 2. Le Conseil fédéral admet que, par rapport à 2019, moins d'officiers, de sous-officiers et de sous-officiers supérieurs ont été admis au service civil en 2022. Il écrit toutefois que les chiffres restent élevés « en chiffres absolus » - mais sans justifier cette évaluation. Il ne fait état que du nombre d'admissions au service civil, mais ne donne aucune indication sur le nombre de sous-officiers, de sous-officiers supérieurs et d'officiers dont l'armée manquerait. En réalité, l'armée a suffisamment, voire trop, de sous-officiers, de sous-officiers supérieurs et d'officiers. Le recensement de l'armée 2022 (chapitre 2.5 ; aucun recensement de l'armée n'a été publié en 2023)

fait état de « forts sureffectifs » chez les sous-officiers et les officiers supérieurs, ainsi que d'une « bonne alimentation » chez les officiers. Dans toutes les catégories de grades d'officiers (de lieutenant à major et colonel), les effectifs réels ont augmenté. Les effectifs réglementaires des fonctions de commandant sont remplis. Le rapport final sur la mise en œuvre du développement de l'armée (DEVA), approuvé par le Conseil fédéral le 2 juin 2023 (chapitre 3.2.4) confirme cette constatation : « Durant la phase de mise en œuvre du DEVA, l'armée a réussi à recruter un nombre de militaires suffisant pour alimenter globalement les fonctions de cadres ». Seules les fonctions à l'échelon des Grandes Unités (brigades et divisions) n'ont pas pu être couvertes. Or, le Conseil fédéral ne fait état d'aucun départ au service civil à l'échelon des Grandes Unités. La déclaration du Conseil fédéral selon laquelle la perte de militaires qualifiés au sein de l'armée rendrait cette mesure nécessaire ne repose donc sur aucun fait. De notre point de vue, il n'y a donc absolument aucune nécessité d'agir. En revanche, la réglementation en vigueur reste appropriée et a fait ses preuves : « En général, les sous-officiers et officiers effectuent un nombre de jours bien supérieur à celui des soldats, ce qui justifie un facteur moins élevé pour le calcul du service civil ». (Message concernant la loi fédérale sur le service civil du 22 juin 1994, p. 1651). En raison de la faiblesse des chiffres, la mesure aurait tout au plus un effet très limité sur le nombre d'admissions au service civil.

Conclusion : la mesure n'est pas proportionnée, elle a un caractère punitif et limite le droit de déposer une demande de service civil à tout moment. Elle est par conséquent contraire à la Constitution.

Mesure 3 : Interdiction des affectations nécessitant des études de médecine humaine, dentaire ou vétérinaire

NOM DE VOTRE ORGANISATION rejette la mesure 3 dans son intégralité. Le Conseil fédéral indique qu'en 2022, seuls 8 « médecins et aspirants médecins » ont été admis au service civil. Malgré cela, le Conseil fédéral argumente que la mesure est nécessaire pour désamorcer le problème de la disponibilité insuffisante de personnel médical dans l'armée. Cependant, ni le recensement de l'armée 2022 ni le rapport du Conseil fédéral du 2 juin 2023 sur la mise en œuvre du développement de l'armée ne font état d'une pénurie de médecins. La cause d'une éventuelle pénurie réside dans le manque général de médecins à l'échelle nationale. La mesure proposée ne changerait rien pour les deux raisons suivantes : premièrement, le nombre d'admissions de « médecins et aspirants médecins » est négligeable. Deuxièmement, la mesure n'aurait aucun effet sur le nombre d'admissions. En effet, aucun « médecin et aspirant médecin » ne se laisserait dissuader d'effectuer un service civil simplement parce qu'il ne pourrait pas ensuite accomplir une affectation de service civil nécessitant des études de médecine humaine, dentaire ou vétérinaire. Enfin, cette mesure entre en contradiction avec le principe suisse de milice. Selon ce principe, il est dans l'intérêt public d'affecter les personnes astreintes selon leurs qualifications, car c'est ainsi qu'elles sont le plus utiles.

Conclusion : il n'y a aucunement besoin de cette mesure, elle n'entraînerait pas de diminution des admissions au service civil et ne résoudrait aucun problème de l'armée. La mesure est par conséquent disproportionnée. Même le Conseil fédéral admet qu'il existe des incertitudes quant à sa compatibilité avec les droits fondamentaux. De plus, la mesure est contraire au système suisse de milice.

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

NOM DE VOTRE ORGANISATION rejette la mesure 4 dans son intégralité. Le Conseil fédéral argumente que cette mesure ne touche pas au droit constitutionnel d'effectuer un service civil de remplacement, car une demande peut être déposée en cas de convocation à un service actif ou un service d'appui. Cette affirmation est fautive : selon le Conseil fédéral, la procédure d'admission au service civil dure environ trois mois (chapitre 1.1.2, note de bas de page 9). En raison de la brièveté possible d'une convocation au service actif ou au service d'appui, une admission au service civil avant la date d'entrée en service n'est donc pas possible. Les personnes astreintes seraient donc contraintes d'effectuer leur

service militaire malgré un conflit de conscience. Cette mesure viole par conséquent gravement les droits fondamentaux (art. 59, al. 1, Cst., liberté de conscience et de croyance). Le Conseil fédéral argumente en outre que celui qui est admis au service civil avec 0 jour de service restant ne fournit de facto aucune preuve par l'acte. Cela n'est que très partiellement vrai dans la mesure où le tir obligatoire est supprimé. En revanche, dans une situation particulière ou extraordinaire, les civilistes apportent la preuve par l'acte : en effet, ils peuvent – comme pour le service actif ou le service d'appui des militaires – être convoqués pour des affectations de service civil extraordinaires d'une durée illimitée (art. 8 al. 1 et art. 14 al. 5 LSC). En principe, un conflit de conscience peut survenir à tout moment. Sans jours de service restant dans l'armée, un conflit de conscience est possible en rapport avec le tir obligatoire ou avec un service actif ou un service d'appui potentiel. La mesure violerait donc le droit de déposer une demande de service civil à tout moment. De plus, la mesure n'aurait qu'un effet très limité sur le nombre d'admissions. Il est notable que le Conseil fédéral n'indique pas le nombre d'admissions avec 0 jour de service restant dans l'armée dans la statistique pour l'année 2022 (cf. chapitre 1.1.2). Il indique simplement qu'il y en a eu 15 au cours des 9 premiers mois de l'année 2023. Ce petit nombre est négligeable et ne justifie clairement pas une mesure législative à nos yeux.

Conclusion : il n'y a pas lieu d'agir. Il n'est pas justifiable, en raison de deux douzaines d'admissions annuelles au service civil de militaires n'ayant plus de jours de service restant, de prendre une mesure qui viole le droit constitutionnel d'effectuer un service civil de remplacement et donc le droit fondamental à la liberté de conscience et de croyance.

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

NOM DE VOTRE ORGANISATION rejette entièrement la mesure 5. Le Conseil fédéral argumente que ce durcissement des règles d'affectation vise à s'aligner sur le rythme de service des militaires et donc à renforcer l'équivalence. Il contribuerait à réduire l'attractivité du service civil. Aujourd'hui déjà, le service civil a, à bien des égards, des règles d'exécution plus strictes que l'armée. Le service civil pose notamment des exigences plus élevées pour l'approbation des demandes de déplacement de service. De plus, les personnes effectuant un service civil doivent accomplir une fois et demie plus de jours de service dans la même période. Lors de la libération ordinaire, 96 à 98 % des civilistes ont accompli tous les jours de service civil qui leur ont été attribués de manière constante. Un très grand nombre d'entre eux effectuent leur service civil à un âge précoce, ce qui se reflète dans la proportion élevée de civilistes qui ont déjà accompli tous les jours de service civil ordonnés, mais qui restent astreints au service civil. Les règles d'exécution du service civil sont déjà strictes aujourd'hui et garantissent que tous les jours de service civil ordonnés sont effectués. Un durcissement de ces règles ne toucherait pas seulement les civilistes, mais aussi les établissements d'affectation : la flexibilité dans la planification et l'accord des affectations serait encore plus limitée, ce qui aurait des conséquences négatives sur leur qualité. La mesure n'entraînerait guère de diminution des admissions.

Conclusion : il n'est pas nécessaire d'agir dans le sens d'un durcissement des règles d'exécution. Ce serait disproportionné et anti-libéral.

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

NOM DE VOTRE ORGANISATION rejette entièrement la mesure 5. Le Conseil fédéral argumente que ce durcissement des règles d'affectation vise à s'aligner sur l'armée et donc à empêcher que les civilistes soient mieux lotis que les militaires. Cette mesure contribuerait à diminuer l'attractivité du service civil. La mesure aurait pour conséquence qu'un civiliste admis en décembre devrait effectuer une affectation de service civil de 6 mois au cours des 12 prochains mois. Ce durcissement ne toucherait pas seulement les civilistes, mais aussi les établissements d'affectation : la flexibilité dans la

planification et l'accord des affectations serait encore plus limitée, ce qui entraînerait des effets néfastes sur leur qualité. Le Conseil fédéral admet lui-même que les recrues libérées prématurément de l'ER ne doivent pas obligatoirement accomplir l'ER suivante, mais une ER « dans un avenir proche ». Le durcissement prévu ne mettrait donc pas les civilistes sur un pied d'égalité, mais plutôt dans une position moins favorable, d'autant plus que l'affectation longue au service civil dure une fois et demie plus longtemps que l'ER. Les règles d'exécution du service civil sont déjà strictes aujourd'hui et garantissent que tous effectuent l'affectation longue dans les délais. La mesure n'entraînerait guère de diminution des admissions.

Conclusion : il n'est pas nécessaire d'agir dans le sens d'un durcissement des règles d'exécution. Ce ne serait pas proportionné et anti-libéral.

Au nom du comité de l'organisation

Présidence