

**Rapport du Conseil fédéral
sur l'égalité face aux obligations militaires en réponse
au postulat 05.3526 du conseiller aux Etats Franz Wicki
du 29 septembre 2005**

du 28 mars 2007

Rapport

1 Introduction

1.1 Texte déposé du postulat 05.3526 Wicki «Etablissement d'un rapport sur l'égalité face aux obligations militaires»

Le conseiller aux Etats Franz Wicki, a, le 29 septembre 2005, déposé un postulat dont la teneur est la suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de présenter dès que possible au Parlement un rapport sur la mise en œuvre des obligations militaires, dans lequel il répondra notamment aux questions suivantes:

1. Entre 2003 à 2005, combien de conscrits ont été déclarés aptes au service militaire et inaptes au service militaire?
2. Pour quelles raisons les conscrits ont-ils été déclarés inaptes au service militaire?
3. Toujours entre 2003 et 2005, combien de conscrits ont commencé une école de recrues, et combien l'ont terminée et ont été incorporés dans l'armée?
4. Quelles sont les raisons à l'origine des licenciements de l'école de recrues?
5. Combien d'hommes incorporés dans la protection civile effectuent véritablement plus de trois jours de service par année sur plusieurs années, et combien sont incorporés directement dans la réserve?
6. Quel est le rapport entre le nombre de conscrits et le nombre de personnes dont on a besoin pour le service militaire et de personnes dont on a besoin pour la protection civile?
7. Quel est le rapport entre le nombre de personnes effectivement incorporées dans l'armée après avoir effectué l'école de recrues et le nombre de personnes dont on a besoin pour le service militaire?
8. La réglementation actuelle régissant l'admission au service civil n'est-elle pas dépassée?
 - 8.1 Combien de demandes d'admission au service civil ont été déposées entre 2003 et 2005? Combien ont été rejetées?
 - 8.2 Combien coûte la procédure d'admission?
9. Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas qu'il existe aussi un risque de voir les obligations militaires se vider de leur substance et donc de voir l'égalité face à ces obligations être remise en question en raison des personnes qui prennent congé de l'obligation de servir par le biais de la «voie bleue»?
10. Quels sont les systèmes qui pourraient remplacer les obligations militaires? Quels en seraient les avantages et les inconvénients dans l'optique de l'accomplissement des missions de l'armée? Quelles conséquences économiques faudrait-il en attendre?

11. Le Conseil fédéral est-il disposé à examiner la transformation des obligations militaires en une obligation générale de servir pour les hommes en faveur de la population, à condition que les effectifs de l'armée soient maintenus?»

Conformément de sa prise de position écrite du 23 novembre 2005, le Conseil fédéral a, le 5 décembre 2005, assuré au Conseil des Etats qu'il fournirait le rapport demandé encore durant la législature en cours.

1.2 Objectif du rapport

Le 18 mai 2003, le peuple suisse a, dans sa grande majorité, accepté la modification de la législation militaire et la réforme Armée XXI. Il a, par conséquent, confirmé sa volonté de maintenir l'obligation générale de servir et le principe de l'armée de milice comme bases constitutionnelles de l'armée. Ces principes correspondent aux besoins de notre pays en matière de politique de sécurité et sont la condition nécessaire à la réalisation des tâches constitutionnelles de l'armée. Comme une armée de milice a besoin de temps, par sa nature même, pour réaliser des réformes de grande ampleur, le Conseil fédéral ne peut envisager de modifications à court terme des dispositions fondamentales qui régissent les obligations militaires. Il a confirmé ce point de vue dans ses avis relatifs à des interventions parlementaires à ce sujet (voir annexe 1).

Le Conseil fédéral ne veut toutefois pas éluder la discussion portant sur les questions de politique de défense. Dans sa prise de position relative au postulat Wicky, il a déclaré être favorable à *«l'idée de soumettre à une analyse pointue les questions posées dans le présent postulat, à la lumière des changements que connaissent la politique de sécurité et la société, et d'en tirer la meilleure stratégie de défense possible à moyen terme»*. Par conséquent, le présent rapport a pour objectif,

- de clarifier la notion d'égalité face aux obligations militaires,
- d'établir quelle est la situation actuelle du point de vue de l'accomplissement des obligations militaires,
- d'exposer des avantages et les désavantages d'autres modèles de service possibles et
- le cas échéant, de proposer des mesures d'amélioration en ce qui concerne l'accomplissement des obligations militaires.

2 Egalité face aux obligations militaires

2.1 Généralités

Dans son acception générale, la justice désigne un état de la société dans lequel le plus grand nombre de personnes, idéalement toutes, sont égales, sont traitées de manière égale et selon les mêmes conditions. L'égalité face aux obligations militaires se traduit par conséquent par la volonté d'assurer l'accomplissement le plus équitable possible des obligations militaires. Celui-ci doit être concrétisé de telle manière que la charge que les jeunes Suisses doivent assumer au titre des obligations militaires et d'autres obligations de service soit, tenu compte de leurs capacités,

répartie de manière aussi égale et équitable que possible. Même si le législateur est en mesure de l'établir avec un maximum d'objectivité, il n'en reste pas moins qu'elle dépendra toujours de l'évolution de la société et sera ressentie selon la sensibilité propre à chacun.

2.2 La Constitution fédérale

La Constitution fédérale garantit l'égalité face aux obligations militaires dans la mesure où elle fixe que tout citoyen suisse de sexe masculin doit fournir une contribution à la sécurité du pays et à la protection de sa population, que ce soit sous la forme d'une contribution personnelle ou sous celle, financière, d'une taxe d'exemption.

Art. 59 Service militaire et service de remplacement

¹ Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. La loi prévoit un service civil de remplacement.

² Les Suissesses peuvent servir dans l'armée à titre volontaire.

³ Tout homme de nationalité suisse qui n'accomplit pas son service militaire ou son service de remplacement s'acquitte d'une taxe. Celle-ci est perçue par la Confédération et fixée et levée par les cantons.

⁴ ...

⁵ ...

Les femmes et les ressortissants étrangers vivant en Suisse ne sont pas astreints aux obligations militaires. Cette inégalité de traitement repose sur des raisons historiques et n'est en général pas éprouvée comme une injustice, dans la mesure où les femmes ont à assumer des devoirs de même valeur, même s'ils ne sont pas obligatoires, et que les ressortissants étrangers ne bénéficient pas de la citoyenneté.

2.3 Evolution des valeurs

L'accomplissement des obligations militaires est organisé de manière équitable. Tous les conscrits sont soumis à la même procédure. Le recrutement est effectué selon les mêmes critères objectifs. Selon les résultats, les conscrits sont répartis entre différentes catégories: apte au service militaire, inapte au service militaire, mais apte au service de la protection civile, inapte au service militaire et au service de la protection civile. Ils fournissent soit une prestation personnelle sous forme de service militaire, civil ou de la protection civile, soit sous celle d'une contribution pécuniaire.

L'équivalence des prestations visée par la Constitution doit être atteinte par la durée du service, le remplacement par le service civil et la taxe d'exemption, de manière à instaurer la plus grande équité objective possible. La réalisation de cette tâche incombe à l'échelon politique. Celui-ci doit, à cet effet, évidemment tenir compte des modifications de la situation générale sur le plan de la politique de sécurité, des conditions sociétales générales et de l'évolution des valeurs communément admises.

Si, par le passé, l'argent avait peut-être plus de valeur que le temps, aujourd'hui c'est le temps, par nature inextensible, qui nous apparaît comme plus précieux que l'argent qu'il nous faut dépenser pour le compenser. Si la déclaration d'inaptitude a longtemps été considérée comme déshonorante et pouvait entraîner une péjoration des chances des points de vue de la formation et du travail, aujourd'hui, la charge du service à accomplir personnellement est ressentie comme étant de plus en plus pénible et parfois même comme représentant un désavantage concurrentiel sur le marché de la formation et du travail. Cette évolution des valeurs exerce une influence sur l'appréciation de l'égalité face aux obligations militaires.

3 Réponses aux questions du postulat

3.1 Entre 2003 à 2005, combien de conscrits ont été déclarés aptes au service militaire et inaptes au service militaire? (voir annexe 1)

Le nombre de conscrits examinés s'est élevé à 23 432 en 2003, 27 776 en 2004, 33 036 en 2005 et 37 377 en 2006. Depuis 2003, le recrutement n'est plus effectué par classe d'âge. Sont convoqués les conscrits dont l'école de recrues (ER) qu'ils ont souhaité accomplir débute dans les trois à douze mois. Différents effets de passage expliquent cette baisse puis cette hausse du nombre de conscrits examinés. Celui-ci se stabilisera cependant dès 2007 et correspondra en gros au nombre annuel de conscrits d'une classe d'âge.

Les qualifications selon les chiffres mentionnés ci-dessus sont les suivantes:

- en 2003: 16 043 (68,5 %) aptes au service militaire, 4595 (19,6 %) inaptes au service militaire mais aptes au service de la protection civile et 2794 (11,9 %) inaptes au service militaire et au service de la protection civile;
- en 2004: 17 444 (62,8 %) aptes au service militaire, 5274 (19 %) inaptes au service militaire mais aptes au service de la protection civile et 5048 (18,2 %) inaptes au service militaire et au service de la protection civile;
- en 2005: 20 155 (61 %) aptes au service militaire, 5438 (16,5 %) inaptes au service militaire mais aptes au service de protection civile et 7443 (22,5 %) inaptes au service militaire et service de protection civile;
- en 2006: 24 133 (64,6 %) aptes au service militaire, 6133 (16,4 %) inaptes au service militaire mais aptes au service de la protection civile et 7111 (19 %) inaptes au service militaire et au service de la protection civile.

La baisse des conscrits aptes jusqu'en 2005 s'explique par le fait que les examens médicaux approfondis n'ont pu être introduits que progressivement et pas de manière parallèle dans tous les centres de recrutement. La sécurité de l'appréciation de l'inaptitude au service militaire a passé de 50 % par le passé, à environ 85 % actuellement. Avec l'ancien système de recrutement, à la fin de l'armée 95, seuls 20 des conscrits étaient déclarés inaptes au service militaire lors du recrutement, et 20 % ne l'étaient qu'au cours de l'ER. L'augmentation de l'aptitude en 2006 est notamment due à une application uniforme et méthodique des critères d'appréciation dans tous les centres de recrutement.

3.2 Pour quelles raisons les conscrits ont-ils été déclarés inaptes au service militaire?

Du total des conscrits qui sont déclarés inaptes au service militaire, environ

- 50 % le sont pour des raisons psychiques, en partie liées à des troubles physiques qui renforcent ces raisons,
- 19 % pour des troubles orthopédiques,
- 6 % pour de l'asthme,
- 3 % pour un surpoids pathologique et
- 22 % pour d'autres causes (métabolisme, système nerveux, yeux, ouïe, etc.).

3.3 Toujours entre 2003 et 2005, combien de conscrits ont commencé une école de recrues, et combien l'ont terminée et ont été incorporés dans l'armée?

En principe, tous les conscrits déclarés aptes au service militaire commencent une école de recrues (ER), pour autant qu'une nouvelle appréciation ne se soit pas révélée nécessaire entretemps ou qu'ils n'aient pas été admis au service civil. Comme le début de l'école de recrues peut être repoussé jusqu'à l'âge de 25 ans, les recrues regroupent plusieurs classes d'âge. Aujourd'hui encore, certains conscrits ont été recrutés selon l'ancien système. Cela contribue à maintenir pour l'instant le pourcentage des libérations pour cause médicale à un niveau plus élevé que prévu, dans la mesure où l'appréciation médicale de l'ancien recrutement ne pouvait être effectuée que de manière moins approfondie et moins différenciée que cela n'est le cas aujourd'hui. En 2003, 25 731 conscrits ont commencé l'ER et 20 199 (79 %) l'ont terminée ou encore entamé une carrière de cadre. En 2004, ces chiffres furent respectivement de 21 366 pour 26 187 (82 %) et en 2005, de 19 035 pour 22 418 (85 %). Pour 2006, l'armée compte à nouveau avec un ratio de 85 % de conscrits terminant l'école de recrues. Cette augmentation découle du nouveau système de recrutement.

3.4 Quelles sont les raisons à l'origine des licenciements de l'école de recrues?

Les libérations de l'ER se font surtout pour des raisons médicales. De 2003 à 2005, la part des libérations dites administratives, qui comptent également le passage au service civil, représentait de 2,5 % à 2,9 % des conscrits examinés, celle des libérations pour raisons médicales 18,8 % (2003), 15,5 % (2004) et 11,5 % (2005). Les conscrits déclarés inaptes au service militaire durant l'ER le sont, de manière à peu près égale pour des raisons orthopédiques ou pour des raisons psychiques, à raison de 40 % environ pour chacune des causes.

Les débuts d'ER en 2006 sont caractérisés par les chiffres suivants: 16 % des effectifs des conscrits ont été libérés pour des raisons médicales, mais 4,5 % sont restés aptes au service (atteintes à la santé passagères, n'affectant pas l'aptitude, comme des accidents survenus peu avant ou durant l'ER, appendicites, maladie de Pfeiffer,

etc.) alors que 2,8 % ont été déclarés aptes au service militaire lors d'un second examen, le cas échéant dans une autre arme, donc non libérés dans les faits. Seules 7,2 % des recrues entrées en service ont, en plus des conscrits déjà déclarés inaptes lors du recrutement, été déclarées inaptes au service militaire au cours de l'ER. Cela représente 4,25 % des conscrits examinés. Ils doivent être ajoutés aux 36 % des conscrits déclarés inaptes lors du recrutement.

Un indicateur important: le taux d'aptitude après l'école de recrues

Si l'on déduit le pourcentage des conscrits libérés durant l'école de recrues du taux d'aptitude enregistré lors du recrutement, on obtient le taux d'aptitude après l'ER (en pour cent des conscrits examinés). Cet indicateur est déterminant pour le renouvellement de l'effectif de l'armée. Celui-ci est, malgré la baisse du taux d'aptitude enregistré lors du recrutement, semblable, avec environ 60 %, à celui de l'armée 95, dans la mesure où, comme cela a été mentionné, le nombre de libérations au cours de l'ER a diminué. L'année 2005 a toutefois été caractérisée par une correction à la baisse marquée (56,5 %). Cependant, l'armée s'attend à nouveau à un taux de 60 % environ pour 2006, cela sur la base des chiffres enregistrés au début des premières ER et de l'amélioration récente du taux d'aptitude lors du recrutement (voir ch. 3.1).

3.5 Combien d'hommes incorporés dans la protection civile effectuent véritablement plus de trois jours de service par année sur plusieurs années, et combien sont incorporés directement dans la réserve? (voir annexe 1)

La nouvelle loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Elle spécifie qu'en principe, il incombe aux cantons d'assurer la protection de la population et, par conséquent, la protection civile – sous réserve des compétences relevant du droit fédéral. Suite à cette nouvelle orientation, la réglementation des compétences en matière de protection civile a également été redéfinie. C'est ainsi que, conformément à l'art. 28 LPPCi, la tenue des contrôles incombe entièrement aux cantons: la Confédération ne régit qu'un matériel de données réduit collecté en collaboration avec l'Office fédéral des assurances sociales sur la base des annonces APG transmises.

L'instruction dans la protection civile est réglée dans les art. 33 à 37 LPPCi. La formation de base dure de deux à trois semaines et les cours de répétition au moins deux jours et jusqu'à une semaine au plus chaque année. La formation des cadres requiert une semaine au moins et deux semaines au plus. La durée de l'instruction effective est fixée par les cantons dans le cadre de ces prescriptions. En 2004, quelque 58 000 personnes astreintes au service de la protection civile ont accompli près de 322 500 jours de service, dont 280 000 en service d'instruction et 42 500 dans le cadre d'engagements d'aide en cas de catastrophe ou en faveur de la collectivité. La durée moyenne de service par personne s'est ainsi élevée à 5,5 jours. En 2005, quelque 57 500 personnes astreintes au service de la protection civile ont accompli près de 343 000 personnes astreintes au service de la protection civile ont accompli près de, dont 260 000 en service d'instruction et 83 500 dans le cadre d'engagements d'aide en cas de catastrophe ou en faveur de la collectivité. La durée moyenne de service par personne s'est élevée à 6 jours. En 2006 quelque 55 000 personnes

Le comblement de ce manque en personnel ne peut s'effectuer par un assouplissement arbitraire des critères d'aptitude. Toutefois, en raison des progrès de la médecine, après traitement, certaines maladies et invalidités ne sont plus, comme c'était encore le cas auparavant, des causes contraignantes d'inaptitude. Il est tenu compte de cet état de fait au moyen de réexamens périodiques des prescriptions militaires en matière d'appréciation de l'aptitude (Nosologia Militaris). Celles-ci ont été révisées pour la dernière fois en 1999. Elles le seront à nouveau en 2007. On peut par conséquent s'attendre à une légère augmentation du taux d'aptitude.

Il s'agit également de tenir encore mieux compte, lors de l'attribution des fonctions, des atteintes à la santé qui n'ont pas entraîné d'inaptitude. Les recrues qui ne présentent pas les aptitudes physiques et psychiques nécessaires à leur fonction durant l'ER doivent faire l'objet d'un nouvel examen de manière plus fréquente et changer d'incorporation en fonction de la limitation de leurs capacités. Au début de 2006, le médecin en chef de l'armée a mis sur pied un groupe de travail chargé d'optimiser le taux d'aptitude. Les commandants des écoles de recrues, les médecins chargés du recrutement et des régions médico-militaires y examinent ensemble les constatations relatives aux causes d'inaptitude durant l'ER, afin d'en déduire les mesures nécessaires pour minimiser les abandons en cours d'ER (voir ch. 5).

Le maintien du savoir-faire des spécialistes de fonctions qui exigent des études ou une instruction complémentaire importante est un autre problème. Il s'agit, en l'occurrence, de trouver des solutions qui – tout en respectant l'égalité face aux obligations militaires – répondent aux besoins des militaires concernés comme à ceux de l'armée.

Si le manque en personnel ne pouvait toutefois être entièrement comblé, il faudrait alors réguler l'effectif de l'armée par des adaptations du modèle de service (durée totale de l'obligation de servir, nombre de cours de répétition, nombre de militaires en service long) voire même le diminuer.

3.8

La réglementation actuelle régissant l'admission au service civil n'est-elle pas dépassée? Combien de demandes d'admission au service civil ont été déposées entre 2003 et 2005? Combien ont été rejetées? Combien coûte la procédure d'admission?

Dans sa réponse à la motion 04.3672 Studer «Service civil. Introduire la preuve par l'acte», le Conseil fédéral constate que «... *Il n'y a pas lieu de critiquer le fait que la procédure actuelle d'admission engage certaines ressources financières. Un examen sérieux des raisons qui motivent le requérant et qui leur rend justice a, en effet, son prix*». Par contre, le Parlement a décidé d'accepter la motion avec une formulation plus ouverte et de charger le Conseil fédéral de replacer la procédure d'admission en vigueur par une réglementation «*moins onéreuse et nettement moins lourde pour toutes les parties. Cette nouvelle réglementation devra être claire, équitable, et tenir compte du principe de la preuve par l'acte*». Comment cette réglementation se présentera concrètement est une question encore ouverte.

En 2003, le nombre de demandes d'admission au service civil a été de 1955 dont 223 (soit 10,2 %) ont été refusées. En 2004, le nombre des demandes s'est élevé à 1805, dont 114 (soit 7 %) ont été refusées et en 2005, ces chiffres ont respectivement

été de 1658 et de 106 (7,2 %). En 2006, 1752 demandes ont été effectuées et 93 refusées (5,3 %). Sur toute la durée des services obligatoires (y compris le recrutement), considérée de 2000 à 2006, les incorporations au service civil ont, en moyenne, concerné environ 1500 personnes aptes au service militaire (= 4,7 % des conscrits). Le total des coûts des procédures d'admission varie d'année en année en fonction du nombre de demandes d'admission. En 2003, il s'élevait à 6,89 millions de francs, en 2004 à 5,18 millions de francs, en 2005 à 5,08 millions de francs et en 2006 à 5,56 millions de francs.

3.9

Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas qu'il existe aussi un risque de voir les obligations militaires se vider de leur substance et donc de voir l'égalité face à ces obligations être remise en question en raison des personnes qui prennent congé de l'obligation de servir par le biais de la «voie bleue»?

La sélection relative à l'aptitude au service militaire est effectuée en fonction de critères clairs et objectifs qui sont établis selon les profils d'exigences requis par les différentes fonctions existantes dans l'armée. Actuellement, la proportion des conscrits déclarés aptes au service militaire s'élève à 64,6 % (voir ch. 3.1). Ce taux est souvent considéré comme insuffisant, mais est tout à fait respectable en comparaison internationale, notamment si l'on considère les conscrits qui accomplissent *effectivement* du service militaire par la suite. Il n'est donc pas approprié d'utiliser la formulation de «prendre congé de l'obligation de servir par le biais de la «voie bleue»». Chaque déclaration d'inaptitude résulte d'examens médicaux approfondis et ne peut être le résultat d'une décision personnelle ou des désirs de la personne concernée.

Trois quarts environ des conscrits accomplissent un service personnel sous la forme d'un service militaire, d'un service civil de remplacement ou d'un service de la protection civile. Plus d'un tiers des conscrits s'acquitte de la taxe d'exemption, qui, dans le cas des astreints au service de la protection civile, est réduite en fonction des jours de service accomplis dans l'année. La taxe d'exemption s'élève à 3 % du revenu imposable déterminé sur la base des prescriptions relatives à l'impôt fédéral direct, mais au moins à 200 francs. La taxe d'exemption peut être définie comme modeste pour les personnes en formation, mais, en général, celles-ci ne disposent toutefois que d'un revenu peu important, voire inexistant. Compte tenu de l'évolution des valeurs mentionnée sous ch. 2.3, la question de savoir si cette taxe d'exemption correspond effectivement au service qui n'a pas été accompli personnellement est posée de plus en plus fréquemment.

Il conviendra par conséquent d'examiner, dans le cadre de la motion 04.3672 Studer renvoyée au Conseil fédéral par le Parlement, comment répondre au mieux à la demande du Parlement d'augmenter la taxe d'exemption de l'obligation de servir, conformément à l'art. 59, al. 3, Cst., *«de sorte que la charge pesant sur les personnes qui y sont assujetties corresponde mieux à l'ensemble des sacrifices consentis par celles qui remplissent leur obligation de servir»*.

3.10

Quels sont les systèmes qui pourraient remplacer les obligations militaires? Quels en seraient les avantages et les inconvénients dans l'optique de l'accomplissement des missions de l'armée? Quelles conséquences économiques faudrait-il en attendre?

3.10.1

Considérations générales

Lorsque l'on examine les autres options en matière de systèmes de service militaire, on peut les classer en quatre catégories essentielles. Dans la réalité, ces catégories peuvent aussi apparaître de manière combinée:

- *L'armée de milice*: Les militaires astreints au service effectuent une formation de base et des cours de répétition périodiques, et fournissent les cadres.
- *L'armée permanente basée sur la conscription*: Les militaires astreints au service accomplissent la durée totale de leur service militaire en une seule traite.
- *L'armée de volontaires*: Les militaires volontaires accomplissent une formation de base et des cours de répétition périodiques.
- *L'armée de métier*: l'armée est constituée de militaires de métier et de militaires contractuels.

	Obligation de servir		Service volontaire
Militaires accomplissant des CR	Armée de milice	Armée de volontaires	Miliciens volontaires
Militaires en service long	Armée permanente basée sur la conscription	Armée de métier	Militaires de métier et de militaires contractuels

L'armée suisse est une armée de milice. Elle intègre cependant aussi des éléments d'une armée permanente basée sur la conscription (militaires en service long), de l'armée de volontaires (femmes) et de l'armée de métier (personnel militaire).

Les coûts que l'armée, et la défense nationale en général, représentent pour l'économie nationale la somme des dépenses que doivent y consacrer directement la Confédération, les cantons et les communes, augmentée des coûts indirects supportés par les entreprises et les particuliers. Selon une étude du DDPS, la part des coûts indirects au montant total des coûts pour l'économie nationale de l'armée XXI s'élevait, en 1998, à environ 20 %. Il convient d'admettre qu'avec l'armée XXI, les coûts pour l'économie nationale ont, de manière générale, diminué, et que la part des coûts indirects est inversement proportionnelle à l'importance de la composante «armée de métier» dans un système d'armée donné. Parallèlement, dans ce cas, les coûts directs apparaissant au budget de la défense augmentent. Il convient, enfin, lors de la comparaison entre systèmes d'armée, de ne pas uniquement tenir compte du montant relativement important des coûts indirects de l'armée de milice, mais aussi de l'utilité générale qu'elle revêt du point de vue de la société dans son ensemble.

3.10.2 Option: armée permanente basée sur la conscription

Le passage à une armée permanente d'astreints au service militaire qui, tous, accompliraient leur service militaire sans interruption, représenterait un quasi abandon du principe de l'armée de milice et serait par conséquent contraire à la Constitution qui fait, à son art. 58, al. 1, de l'armée de milice l'un des principes essentiels de l'organisation de l'armée. En effet, à l'engagement, de telles unités ne peuvent plus être commandées par des cadres de milice volontaires, mais devraient être conduites par des cadres de métier. Il s'agit là d'une caractéristique de l'armée de milice qui, du point de vue du droit, est constitutionnellement essentielle.

Selon l'art. 54a, al. 3, de la loi sur l'armée et sur l'administration militaire, la proportion de recrues d'une année de recrutement effectuant le service militaire en une seule traite ne peut pas dépasser 15 %. Cette forme de service présente des avantages pour l'armée et pour ceux qui l'accomplissent et répond aussi aux besoins du marché du travail. D'une part, la direction de l'armée dispose rapidement et de manière planifiable d'un nombre important de militaires. D'autre part, les militaires en service long peuvent, après avoir accompli leur service en une seule traite, se concentrer, libérés de la perspective d'absences dues au service militaire, sur leur formation et sur leur profession, ce qui correspond aussi aux besoins des employeurs. Comme l'accomplissement de ce type de service survient au début de la vie active et que le facteur travail y a une moindre importance, les coûts économiques sont moins élevés aussi que ceux qu'engendre le système traditionnel des services échelonnés.

Une proposition visant à augmenter la part des militaires en service long doit actuellement encore être discutée au Parlement (06.405, iv. pa. PLR, Doublement de la proportion de militaires en service long). Avec une part de 30 % des recrues d'une année, le principe de milice découlant de la Constitution n'est pas violé. Une telle augmentation aurait, par contre, des conséquences sur la structure de l'armée, l'effectif de l'armée d'active, le nombre des formations en CR, l'organisation de l'instruction ainsi que sur les besoins en infrastructures et en personnel. Le Conseil fédéral est d'avis que la question de la conformité à la Constitution ne se poserait qu'au moment où une moitié des conscrits environ effectueraient leur service militaire en tant que service long. A ce sujet, il renvoie à l'avis de droit du 14 avril 1999 du prof. Dietrich Schindler concernant les limites constitutionnelles relatives au projet «Armée XXI» (JAAC 65.38).

3.10.3 Option: Armée de volontaires

L'armée de volontaires est organisée selon les principes de l'armée de milice, mais n'en connaît pas d'obligation d'accomplir du service militaire. La suppression de cette dernière exigerait une modification de la Constitution. Le service civil serait abandonné et la protection civile devrait être redéfinie. La question de l'égalité devant les obligations militaires ne se poserait plus. Les avantages d'une armée de volontaires pourraient être le maintien du principe de l'armée de milice et de son orientation en premier lieu défensive ainsi que le maintien de l'enracinement de l'armée dans le peuple. Par contre, une armée de volontaires devrait également s'appuyer sur un noyau professionnel. Il ne serait pas non plus certain que l'effectif nécessaire pourrait être recruté. Si cela ne devait pas être le cas, les incitations matérielles à accomplir du service devraient être augmentées et le profil de presta-

tions de l'armée corrigé vers le bas. Le Conseil fédéral est d'avis que les deux ne sont pas souhaitables. Les coûts d'une armée de volontaires pour l'économie nationale sont en principe comparables à ceux de l'armée de milice actuelle, mais dépendent essentiellement de l'effectif de l'armée, de la conception de l'obligation de servir et des conditions générales sociales et économiques.

3.10.4 Option: Armée de métier

L'adoption de l'armée de métier n'entraîne pas seulement la suppression des obligations militaires, mais aussi celle du principe de l'armée de milice. Avec une armée de métier, la question de l'égalité devant les obligations militaires ne se poserait également plus. Comme dans le cas d'une armée de volontaires, le service civil serait abandonné et la protection civile devrait être redéfinie. Alors qu'avec un passage à une armée de métier, on peut escompter une tendance à la baisse des coûts indirects qui seraient à la charge de l'économie nationale, il est vraisemblable que les coûts directs assumés par la Confédération augmenteraient. La transparence des coûts en serait très vraisemblablement améliorée. L'effectif de l'armée devrait être réduit par rapport à ce qu'il est actuellement et il faudrait adapter le profil de prestations de l'armée. Il est difficile de déterminer actuellement si, et à quel prix, il serait possible de faire concorder la demande et l'offre. Les expériences faites à l'étranger démontrent que les coûts pour la publicité, le recrutement, les salaires et la garantie de la qualité sont souvent sous-estimés et que le danger du recrutement de personnes inadéquates est bien réel. Le facteur des coûts n'est que l'un des aspects de la question. Il convient de tenir compte du fait qu'une armée de métier ne correspond pas aux besoins sécuritaires et politiques de notre pays et qu'elle serait en peine d'assurer la mission de défense pour des raisons d'effectifs et de coûts. Compte tenu des normes usuelles visées et vérifiées par l'expérience au niveau international, selon lesquelles les coûts de personnel ne devraient pas dépasser le tiers du total des dépenses consacrées à la défense, on peut déduire qu'une armée de métier composée par exemple de 30 000 militaires coûtant 3 milliards de francs par année représenterait, pour la Confédération, une dépense annuelle directe de 9 milliards de francs – sans tenir compte des pertes non matérielles résultant de l'abandon du principe de l'armée de milice.

3.11 Le Conseil fédéral est-il disposé à examiner la transformation des obligations militaires en une obligation générale de servir pour les hommes en faveur de la population, à condition que les effectifs de l'armée soient maintenus?

Un passage à une obligation générale de servir pour les hommes n'entraînerait pas automatiquement une meilleure équité. Le service obligatoire s'étendrait à des domaines qui peuvent être pris en charge par le volontariat ou par le marché du travail. L'obligation n'a de sens que si l'Etat, dans des situations d'urgence, telle qu'une guerre qu'il ne pourrait pas maîtriser par ses propres moyens, a la possibilité de recourir à ses citoyens afin de défendre le pays et sa population. Une obligation générale de servir se situerait en-dehors de ce cadre historique et ne serait guère compatible avec le droit international, qui interdit le travail forcé et les corvées.

Du point de vue de l'économie nationale, l'obligation générale de servir ne peut être défendue. Elle cause des distorsions indésirables sur le marché du travail. En outre, il n'est pas clair quelles activités seraient prises en compte dans le cadre d'un tel système. La «Commission d'étude concernant l'obligation générale de servir» qui, en 1996, a recommandé au Conseil fédéral de renoncer à l'introduction d'une obligation générale de servir, était arrivée à des conclusions similaires. C'est en ce sens que le Conseil fédéral avait refusé les motions 04.3379 groupe PDC et 04.3369 Frick, qui demandaient une obligation générale de servir pour les hommes. Le Parlement avait alors suivi son avis.

4 Condensé et perspectives

Comme déjà démontré, l'égalité face aux obligations militaires peut être objectivée jusqu'à un certain point. Elle est cependant largement dépendante des changements qui affectent notre société ainsi que du sentiment de justice individuel et collectif. De manière générale, le Conseil fédéral est d'avis que l'égalité face aux obligations militaires est garantie, dans la mesure où

- l'accomplissement des obligations militaires se déroule de la manière la plus objective, la plus transparente et la plus équitable possible selon les principes de l'égalité de traitement et
- dans celle où, avec un taux d'aptitude après l'école de recrues relativement constant de 60 % environ et une part d'incorporés à la protection civile de 15 % environ, le pourcentage des conscrits examinés accomplissant personnellement leur service se maintient à 75 % environ.

La disposition à l'accomplissement personnel du service est toujours élevée. Quatre conscrits sur cinq environ indiquent, à la fin du recrutement, qu'ils s'y sont rendus avec le souhait d'être déclarés aptes au service militaire (67 %) ou au service de protection civile (14 %). En outre, depuis 2003, un nombre toujours plus important de conscrits déposent un recours contre la déclaration d'inaptitude. Le nombre de ces recours est également supérieur à celui qui concerne des déclarations d'aptitude.

Les développements futurs dépendront de la situation en matière de politique de sécurité, du taux de natalité et de l'état de santé des jeunes générations. Une évaluation périodique de l'égalité face aux obligations militaires sera par conséquent nécessaire. Indépendamment de ces considérations toutefois, et dans un sens prospectif, le Conseil fédéral estime comme approprié d'examiner les mesures qui seraient à même de renforcer l'égalité face aux obligations militaires. Il faut cependant admettre que l'introduction d'une armée de volontaires ou d'une armée de métier rendrait la question de l'égalité face aux obligations militaires sans objet. Cette raison ne peut cependant suffire pour abandonner un système d'obligations militaires éprouvé. Celui que nous connaissons répond au mieux aux besoins de l'Etat en matière de sécurité ainsi qu'aux conditions générales économiques et sociales de notre pays. En outre, c'est celui qui permettra, en cas de danger, de garantir la montée en puissance nécessaire à la mission de défense.

Conformément aux considérations exposées au ch. 4, le Conseil fédéral examine les mesures suivantes en vue du renforcement de l'égalité face aux obligations militaires:

Mesure 1: Augmentation de la part des personnes accomplissant du service militaire

Il s'agit d'examiner comment le processus d'affectation peut être optimisé et comment, dans cette perspective, il est possible de mieux tenir compte des performances individuelles des conscrits par une adaptation des profils d'exigences des fonctions particulières, sans pour autant faire de compromis quant à la capacité de remplir la mission.

Mesure 2: Meilleure reconnaissance de la prestation personnelle

Il s'agit d'examiner si les désavantages financiers qui résultent de l'accomplissement personnel du service peuvent être compensés dans une plus large mesure. Avec une amélioration, de 1 à 2 francs par exemple, de la grille des soldes, qui n'a plus été adaptée depuis 1987, la solde des recrues (actuellement 4 francs) pourrait être améliorée de 25 à 50 %, et celle des soldats (actuellement 5 francs), de 20 à 40 %. Compte tenu de l'accomplissement de 6 millions de jours de service annuellement, cela entraînerait des coûts de 6 à 12 millions de francs par année. Une augmentation similaire de l'argent de poche pour les personnes accomplissant du service civil correspondrait à des dépenses supplémentaires se situant entre 0,35 et 0,7 million de francs.

Rapport du Conseil fédéral sur l'égalité face aux obligations militaires du 28 mars 2007

Chiffres du recrutement de l'armée pour les années 2003 à 2006

	Conscrits appréciés de manière définitive		dont aptes au service militaire		aptes au service de la protection civile		inaptes au service militaire et au service de la protection civile	
2006	37 377	100 %	24 133	64,6 %	6133	16,4 %	7111	19,0 %
2005	33 036	100 %	20 155	61 %	5438	16,5 %	7443	22,5 %
2004	27 766	100 %	17 444	62,8 %	5274	19 %	5048	18,2 %
2003	23 432	100 %	16 043	68,5 %	4595	19,6 %	2794	11,9 %

Jours de service dans la protection civile pour les années 2004 à 2006

	Astreints à la protection civile	Jours de service accomplis	dont instruction	dont engagements	Durée moyenne des services, par personne et par année	Incorporés directement à la réserve
2006	55 000	314 000	247 000	67 000	5,7 jours	10 %
2005	57 500	343 000	260 000	83 500	6 jours	13 %
2004	58 000	322 500	280 000	42 500	5,5 jours	

Motions et postulats en rapport avec la question de l'égalité face aux obligations militaires (2004 à 2006)

Numéro	Auteur	Titre	Conseil fédéral	Parlement
06.3743	Motion Schlüer	Degrés d'aptitude au service militaire	refus	hängig
06.3405	Postulat Haering	Service civil facultatif	refus	en suspens
06.3295	Postulat Haering	Suspension des obligations militaires	refus	en suspens
05.3252	Motion Lang	Suppression du service militaire obligatoire. Création d'un service volontaire pour la société et pour la paix	refus	en suspens
04.3672	Motion Studer	Service civil. Introduire la preuve par l'acte	refus	adoption
04.3379	Motion groupe PDC	Obligation générale de servir pour les hommes	refus	refus
04.3369	Motion Frick	Obligation générale de servir pour les hommes	refus	refus

Rapport du Conseil fédéral sur l'égalité face aux obligations militaires du 28 mars 2007

Notions

Armée permanente basée sur la conscription	Les militaires astreints au service militaire accomplissent le total de leur service militaire en une seule traite.
Armée de métier	Est exclusivement constituée de militaires de métier et de militaires contractuels.
Armée de milice	Les militaires de l'armée de milice astreints au service militaire accomplissent une instruction de base, des cours de répétition périodiques et fournissent les cadres.
Armée de volontaires	Est composée de militaires volontaires qui accomplissent une instruction de base et des services de répétition périodiques.
Ecole de recrues	Service d'instruction de base durant en principe de 18 à 21 semaines.
Egalité face aux obligations militaires	Signifie la volonté de garantir au mieux un accomplissement équitable des obligations militaires.
Militaire contractuel	Personnel militaire recruté au sein de l'armée de milice et qui est engagé par l'armée sur la base d'un contrat de durée déterminée.
Militaires en service long	Militaires accomplissant volontairement l'intégralité de la durée de leurs services d'instruction de 300 jours d'une seule traite.
Obligation d'accomplir du service militaire	Comprend les services d'instruction, de promotion de la paix, d'appui et actif ainsi que les obligations hors du service. Celui qui est recruté et déclaré apte au service militaire, accomplit personnellement un service militaire de 260 jours jusqu'à l'âge maximal de 34 ans.
Obligation de se présenter au recrutement	Obligation qu'a tout Suisse d'un âge de 18 ans révolus de se présenter au recrutement.
Obligations militaires	Comprend l'obligation de se présenter au recrutement, l'obligation d'accomplir le service militaire, l'obligation d'accomplir le service civil, l'obligation de payer une taxe d'exemption et l'obligation de s'annoncer. Qui n'est pas apte, s'acquitte d'une compensation pécuniaire.
Principe de l'armée de milice	Engagement personnel, non professionnel et limité dans le temps de citoyennes et de citoyens pour la réalisation de tâches publiques dévolues à l'Etat. L'organisation de l'armée selon le principe de l'armée de milice, conformément à l'art. 58, al. 1, Cst., implique l'obligation générale de servir, la conduite de la troupe par des cadres de milice ainsi que l'interdiction d'une armée de métier et de troupes permanentes.
Recrutement	Le recrutement sert notamment à l'appréciation, du point de vue de leur aptitude au service militaire ou au service de la protection civile, des hommes conscrits et des femmes se présentant volontairement et les attribue aux services et aux fonctions. Le recrutement se déroule en principe sur trois jours et concerne les conscrits de l'année précédant celle de leurs 19 ans révolus.
Service civil de remplacement	Il s'agit de la possibilité de d'accomplir le service militaire sous la forme d'un service civil. Est admis au service de remplacement celui qui est astreint au service militaire et peut exposer de manière crédible qu'il ne peut accomplir de service militaire pour des raisons de conscience. La durée du service civil est de 1,5 fois supérieure à la durée totale des services d'instruction militaires qui n'ont pas encore été accomplis, soit 390 jours au maximum.

Service de la protection civile	Accomplissement de service des citoyens suisses âgés de 20 à 40 ans recrutés pour le service de la protection civile.
Taxe d'exemption	Qui ne s'acquitte pas de ses obligations militaires par un service personnel, est tenu au paiement d'une compensation pécuniaire. Celle-ci s'élève à 3 % du revenu imposable, mais au moins à 200 francs par année.