

08.026

**Message
concernant la modification des lois fédérales
sur le service civil et sur la taxe d'exemption
de l'obligation de servir**

du 27 février 2008

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons les projets de modification de la loi fédérale sur le service civil (LSC) et de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO) en vous proposant de les adopter.

En même temps, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2006 M 04.3672 Service civil. Introduire la preuve par l'acte
(N 14.12.2005, Studer Heiner; E 20.06.2006, N 18.12.2006)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 février 2008

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Dans le présent message, le Conseil fédéral présente des projets de modification de la loi fédérale sur le service civil (LSC, RS 824.0) et de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO, RS 661). Les modifications de la LSC portent essentiellement sur l'introduction du principe de la «preuve par l'acte» et sur la suppression de l'exposé du conflit de conscience. Celles de la LTEO visent à augmenter à 400 francs le montant minimum de la taxe d'exemption, à rayer une des conditions permettant de la réduire et à éliminer des doublons.

Contexte

La motion Studer Heiner intitulée «Service civil. Introduire la preuve par l'acte» vise à remplacer la procédure d'admission au service civil par une solution 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. Elle vise également à augmenter la taxe d'exemption de l'obligation de servir afin que la charge pesant sur les personnes qui y sont assujetties corresponde mieux à l'ensemble des sacrifices consentis par celles qui accomplissent leur service.

Modifications essentielles de la LSC

Le projet de modification de la LSC prévoit en particulier d'introduire le principe de la «preuve par l'acte»: celui-ci permettra de renoncer à l'exposé du conflit de conscience et à l'audition personnelle du requérant. Pour être admis au service civil, il suffira que le requérant déclare:

- *qu'il est prêt à accomplir un service civil;*
- *qu'il veut l'accomplir parce qu'il ne peut concilier le service militaire avec sa conscience, et*
- *qu'il est prêt à l'accomplir conformément à la LSC et à s'acquitter des obligations qui en découlent.*

Les éléments suivants demeurent:

- *seules les personnes astreintes à un service militaire peuvent être admises au service civil.*
- *Un facteur 1,5 s'applique pour le calcul de la durée du service civil.*

Modifications essentielles de la LTEO

Le projet de modification de la LTEO prévoit l'augmentation de la taxe d'exemption de l'obligation de servir à 400 francs au minimum.

Il prévoit en outre:

- *d'éliminer les doublons avec l'impôt fédéral direct;*

-
- *d'abolir la règle des trois ou cinq jours de service accomplis permettant de réduire de moitié la taxe d'exemption et*
 - *de ne rembourser la taxe d'exemption que lorsque la personne astreinte a accompli la totalité de ses jours de service.*

Le projet maintient en revanche la réduction de la taxe d'après le nombre total de jours de service accomplis, contrairement à ce qui avait été proposé en procédure de consultation.

Table des matières

Condensé	2380
1 Présentation de l'objet	2384
1.1 Contexte	2384
1.1.1 Genèse et principe de la révision	2384
1.1.2 La procédure d'admission au service civil	2384
1.1.3 Les objectifs de la motion Studer	2387
1.1.4 Les raisons de l'adoption de la motion Studer – Critiques émises à l'égard de la procédure d'admission et de la «voie bleue»	2388
1.1.5 L'égalité face aux obligations militaires	2388
1.2 Solutions examinées	2390
1.2.1 Options	2390
1.2.1.1 LSC	2390
1.2.1.2 LTEO	2391
1.2.2 Projet mis en consultation	2392
1.2.2.1 LSC	2392
1.2.2.2 LTEO	2392
1.3 La nouvelle réglementation proposée	2393
1.3.1 LSC: la «preuve par l'acte»	2393
1.3.1.1 La solution de la preuve par l'acte	2393
1.3.1.2 La demande	2393
1.3.1.3 Prise en compte de l'évolution des effectifs de l'armée	2394
1.3.1.4 Conséquences pour la législation militaire	2394
1.3.2 LSC: autres points de la révision	2395
1.3.3 La taxe d'exemption de l'obligation de servir	2397
1.4 Justification et appréciation de la solution proposée	2398
1.4.1 Les critères de la motion	2398
1.4.1.1 LSC	2398
1.4.1.2 LTEO	2400
1.4.2 Résultat de la procédure de consultation	2401
1.4.2.1 LSC	2402
1.4.2.2 LTEO	2404
1.5 Droit comparé et rapports avec le droit européen	2405
1.5.1 Allemagne	2405
1.5.2 Autriche	2407
1.6 Application	2408
1.6.1 LSC	2408
1.6.2 LTEO	2409
1.6.3 Evaluation de l'exécution	2409
1.7 Classement d'interventions parlementaires	2409
2 Commentaire	2409
2.1 LSC	2409
2.2 LTEO	2419

3 Conséquences	2422
3.1 Conséquences pour la Confédération	2422
3.1.1 Conséquences financières	2422
3.1.1.1 LSC	2422
3.1.1.2 LTEO	2424
3.1.2 Autres conséquences	2424
3.1.2.1 LSC	2424
3.1.2.2 LTEO	2425
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	2425
3.2.1 LSC	2425
3.2.2 LTEO	2425
3.3 Conséquences économiques	2425
3.3.1 LSC	2425
3.3.2 LTEO	2426
4 Liens avec le programme de la législature	2426
5 Aspects juridiques	2426
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	2426
5.1.1 LSC	2426
5.1.2 LTEO	2428
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	2428
5.2.1 LSC	2428
5.2.2 LTEO	2429
5.3 Délégation de compétences législatives	2429
5.3.1 Délégation de compétences législatives au Parlement	2429
5.3.2 Délégation de compétences législatives au Conseil fédéral	2429
Loi fédérale sur le service civil (<i>Projet</i>)	2431
Loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (<i>Projet</i>)	2439

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

1.1.1 Genèse et principe de la révision

Le 14 décembre 2004, le conseiller national Heiner Studer a déposé une motion intitulée «Service civil. Introduire la preuve par l'acte» Sa teneur était la suivante:

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un projet de modification de la loi fédérale sur le service civil.

Objet de la révision: remplacer la procédure d'admission actuelle, coûteuse, par une disposition qui autorise que la seule durée du service civil, plus longue que le service militaire, suffise à prouver que le service militaire pose un problème de conscience aux hommes astreints au service (preuve par l'acte).

Les Chambres fédérales l'ont adaptée en la modifiant comme suit:

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un projet de modification de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil et de la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir. La procédure d'admission au service civil en vigueur sera remplacée par une solution 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. La taxe d'exemption prévue à l'art. 59, al. 3 de la Constitution sera augmentée 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.

La révision porte dès lors sur deux lois fédérales indépendantes l'une de l'autre, puisque la LTEO ne concerne pas uniquement les personnes astreintes au service civil, mais aussi celles qui sont astreintes au service militaire.

1.1.2 La procédure d'admission au service civil

Expériences

La procédure d'admission fonctionne de manière satisfaisante. Le concept éthique qui lui sert de base a fait ses preuves. La commission d'admission et les employés de l'organe d'exécution accomplissent un travail de grande qualité qui n'a jamais été remis en question par la population et qui a été reconnu par le Parlement. La commission de recours du Département fédéral de l'économie (jusqu'à la fin de 2006), puis le Tribunal administratif fédéral (qui lui a succédé en 2007) ont globalement confirmé par leur jurisprudence la pratique de la commission d'admission.

L'obligation faite aux requérants de déposer une demande écrite et leur convocation à une audition garantissent largement la loyauté et l'équité de la procédure visant à apprécier, dans la mesure du possible, la crédibilité du conflit de conscience et celle du requérant lui-même. Les moyens importants mis en œuvre permettent de tenir compte de la complexité de la tâche et de son caractère sensible.

Les requérants jugent de manière générale que leur demande d'admission est traitée correctement et efficacement. D'aucuns estiment même précieux et enrichissant de pouvoir approfondir des questions d'ordre moral et d'objection de conscience dans la demande et au cours de l'audition. Nombre de requérants considèrent toutefois que la procédure d'admission – et en particulier l'audition personnelle – est superflue et que les exigences sont trop élevées. Ils s'expriment en faveur du principe de la preuve par l'acte ou pour un libre choix entre le service militaire et le service civil.

La procédure en vigueur ne permet pas «d'examen de conscience» et elle n'a pas la prétention de le faire. Son objectif est uniquement d'examiner si le requérant peut *rendre crédible* son conflit de conscience. En d'autres termes, la procédure s'accommode de ce qu'un requérant qui se trouve face à un conflit de conscience soit débouté s'il ne réussit pas à exposer ce conflit de façon crédible, et qu'à l'inverse des requérants soient admis bien qu'ils n'aient en réalité aucun conflit de conscience. Ce «défaut» de procédure est malheureusement inévitable dans ce domaine.

Le concept éthique et son application au cours de l'audition et dans le processus décisionnel sont extraordinairement exigeants. On ne peut ainsi pas toujours rendre justice au requérant, alors même qu'on lui demande d'exposer par écrit et par oral des réflexions et des sentiments très personnels et d'accomplir une grande performance intellectuelle et communicative. La procédure peut dépasser les compétences de tous les protagonistes.

La procédure implique un appareil administratif important. La collaboration entre l'organe d'exécution (employés de la Confédération) et la commission d'admission (système de milice) est exigeante et coûteuse, de même que le recrutement, la formation et la formation continue des membres de la commission d'admission.

Par ailleurs, cette procédure n'a qu'un effet sélectif restreint, le nombre de refus étant insignifiant par rapport au coût. Le bas taux de refus indique que la plupart des personnes qui déposent une demande d'admission le font «pour de bonnes raisons» et se préparent bien à la procédure: ce n'est pas par égoïsme ou par commodité qu'elles ne veulent pas accomplir leur service militaire, mais par conviction morale. Le nombre relativement bas de demandes par rapport au nombre élevé de personnes astreintes à l'obligation de servir mais déclarées inaptes au service militaire permet de conclure que les obstacles à l'admission au service civil sont plutôt trop élevés que trop bas. Le service civil ne représente pas (ou plus) une solution de fortune pour échapper à une condamnation par la justice militaire, mais plutôt le choix conscient de personnes décidées et bien informées qui sont confrontées à un conflit de conscience. Comparé au service militaire, au service de protection civile et à la solution consistant à se faire réformer de l'armée, le service civil est l'option la moins attrayante: sa durée équivaut à 1,5 fois la durée du service militaire, on ne peut pas y être réformé pour raisons de santé (sauf en cas d'incapacité de travail présumée permanente), les reports de service n'y sont accordés qu'avec parcimonie et on y est vraiment contraint d'accomplir tous les jours de service civil avant d'atteindre la limite d'âge.

Chiffres

Dans les années 1996 à 2007, environ 10 % des demandes déposées n'ont pas abouti pour des motifs de forme: soit le requérant retirait sa demande, soit la demande ne

remplissait pas les conditions formelles requises, d'où une non-entrée en matière (par ex., le curriculum vitae faisait défaut, le livret de service n'était pas joint, le requérant avait été déclaré inapte au service militaire ou sa demande n'était pas suffisamment motivée). Environ 90 % des requérants ont donc été entendus personnellement et 10 % d'entre eux en moyenne se sont vu essuyer un refus. L'effet sélectif de l'audition personnelle a régressé au cours de ces dernières années. En 2007, le taux de refus a atteint un plancher de 4,9 pour cent: cette année, 87 % des requérants ont été admis au service civil. Si l'on considère qu'un recours est interjeté contre près de la moitié des décisions négatives et qu'un quart des recours est accepté, le taux de refus – qui traduit l'effet sélectif des auditions personnelles –, se situe autour des 4 %.

Année	Demandes d'admission	Décisions rendues	Admissions	Refus	Pourcentage de refus ¹	Décisions rendues pour motifs de forme ²	Pourcentage de décisions rendues pour motifs de forme
2003	1 955	2 410	1 967	223	10,2 %	220	9,1 %
2004	1 805	1 811	1 518	114	7,3 %	179	9,9 %
2005	1 656	1 666	1 382	109	7,3 %	175	10,5 %
2006	1 752	1 752	1 441	94	6,5 %	217	12,4 %
2007	1 727	1 681	1 463	75	4,9 %	143	8,5 %
Total 1996–2007³	19 685	19 247	15 700⁴	1 626	9,5 %⁵	1 921	10,0 %⁵

¹ Pourcentage des décisions négatives par rapport au total des décisions rendues quant au fond.
² Non-entrée en matière et classement (retrait de la demande).
³ Somme des valeurs de 1996 à 2007 ou état au 31 décembre 2007.
⁴ En ajoutant les 1 052 qui, lorsque la loi fédérale sur le service civil est entrée en vigueur en 1996, exécutaient une astreinte au travail (réforme Barras), on obtient un total de 16 752 personnes admises au service civil à la fin de l'année 2007.
⁵ Valeur moyenne des années 1996 à 2007.

Environ la moitié des requérants sont, au moment où ils déposent leur demande, soit des conscrits, soit des personnes venant d'être recrutées, soit des recrues au début de leur école de recrues. Sur la base des chiffres de 2006, ils représentent 2,3 pour cent des conscrits définitivement évalués, respectivement 3,6 pour cent des personnes déclarées aptes au service militaire cette année-là. Les personnes astreintes au service civil représentent environ 5 pour cent de toutes les personnes faisant du service militaire ou du service civil.

La procédure d'admission nécessite, pour l'organe d'exécution (état au mois de janvier 2008), 8,3 postes à plein temps et, pour le service de contrôle rattaché au secrétariat général du Département fédéral de l'économie, 2 postes (dont un poste de stagiaire). Quant à la commission d'admission, elle compte 102 membres (état au 1^{er} janvier 2008). Au sein du Tribunal administratif fédéral, les recours nécessitent aujourd'hui moins d'un poste à plein temps.

En 2007, 4415 personnes astreintes au service civil ont effectué une affectation d'une durée de 26 jours à 13 mois. Il existait 5570 postes d'affectation, occupés en moyenne annuelle à environ 25 pour cent.

L'organe d'exécution du service civil traite deux groupes de produits, l'un concernant la procédure d'admission et l'autre les affectations:

Année	Groupe de produits «Admission»		Groupe de produits «Admission»		Total des dépenses ¹	Total des recettes
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes		
2003	6 371 334	277	4 972 666	1 268 032	12 071 848	1 268 309
2004	4 817 471	8 891	6 682 609	2 174 980	12 330 709	2 183 871
2005	4 483 878	4 400	5 829 058	3 546 393	11 227 673	3 550 793
2006	4 080 053	4 400	5 886 791	3 247 687	11 161 705	3 252 087
2007	3 374 825 ²	5 300	7 769 754 ³	4 156 810	11 144 580	4 162 110

¹ Total des dépenses = dépenses pour le groupe de produits «Admission» + dépenses pour le groupe de produits «Affectations» + subventions
² Coût complet net (y compris les investissements, après déduction des recettes) 2007: 3 893 048 francs; les subventions sont attribuées intégralement au groupe de produits «Affectations».
³ Coût complet brut (y compris les investissements et les subventions) 2007: 9 126 470 francs; coût complet net (après déduction des recettes provenant des contributions dues par les établissements d'affectation et des amendes): 4 969 660 francs.

En divisant le coût complet par le nombre de décisions d'admission, on obtient les valeurs suivantes pour l'année 2007:

- Chaque décision d'admission a engendré un coût net de 2316 francs et des dépenses nettes de 2004 francs (les investissements sont compris dans les deux montants). Ces montants n'incluent pas les coûts liés à l'organe de contrôle du secrétariat général du DFE et au Tribunal administratif fédéral.
- Pour exprimer l'efficacité de la procédure d'admission en fonction de son effet de sélection, il suffit de diviser le coût complet net du groupe de produits «Admission» par le nombre de refus (74 en 2007). Il en résulte un montant de 51 907 francs par refus.

1.1.3 Les objectifs de la motion Studer

La motion Studer vise d'abord à remettre en cause la procédure d'admission au service civil. Il s'agit notamment de déterminer si un examen du conflit de conscience est possible et s'il est juste sous différents aspects. Elle vise ensuite à augmenter la taxe d'exemption de l'obligation de servir afin d'améliorer l'égalité face aux obligations militaires.

Ce n'est pas le «groupe-cible» du *service civil* qui doit être au centre du débat, mais bien les personnes astreintes au service militaire qui, pour des *raisons de conscience*, ne sont pas en mesure d'accomplir un service militaire. Historiquement, la Constitution aborde aussi la question sous cet angle: le service civil a toujours été envisagé comme une solution au problème des objecteurs de conscience. Il faut donc mainte-

nir le rapport entre service civil et conflit de conscience, bien que le texte constitutionnel permette de le supprimer. La motion Studer fait d'ailleurs elle aussi référence à la conscience.

L'augmentation de la *taxe d'exemption de l'obligation de servir* vise en particulier à éliminer ses effets pervers. Il en découle que les réductions accordées doivent être revues voir abandonnées.

1.1.4 Les raisons de l'adoption de la motion Studer – Critiques émises à l'égard de la procédure d'admission et de la «voie bleue»

Les raisons essentielles qui ont motivé les Chambres fédérales à adopter la motion Studer (en la modifiant) figurent dans son développement.

La *procédure* d'admission demande de gros moyens administratifs, personnels et financiers. En dépit de ce coût très élevé et du grand sérieux avec lequel la commission d'admission accomplit sa tâche, l'effet de sélection est très restreint. Le nombre de refus reste insignifiant car la majorité des requérants se sont déjà sérieusement penchés, lors du dépôt de leur demande, sur les raisons qui les poussaient à opter pour le service civil et sur les conséquences de leur démarche. Quiconque accepte le facteur 1,5 montre d'une manière suffisamment claire qu'il a de bonnes raisons qui l'empêchent d'accomplir le service militaire.

On a cependant considéré qu'il n'était pas question d'éviter trop facilement le service militaire. Vu les contraintes et les risques auxquels le militaire en service est exposé, le service civil doit être nettement plus long.

La volonté d'augmenter la *taxe d'exemption de l'obligation de servir* vise à dissuader les personnes astreintes au service militaire d'emprunter de manière opportuniste la voie dite «bleue» c'est-à-dire de se faire réformer de l'armée pour motifs de santé.

L'aménagement de la taxe est actuellement beaucoup trop attrayant pour respecter le principe de l'équivalence, et donc celui de l'égalité face aux obligations militaires. L'augmentation de la taxe permettrait d'éliminer ces effets pervers.

1.1.5 L'égalité face aux obligations militaires

La motion Studer soulève la question de l'égalité face aux obligations militaires.

Le terme «égalité face aux obligations militaires» peut être considéré sous deux angles:

- Dans un premier sens, il signifie que le plus grand nombre possible de citoyens suisses astreints au service militaire doivent fournir une prestation personnelle, au premier chef au sein de l'armée et subsidiairement au sein du service civil. Ce n'est que lorsqu'une personne a été déclarée inapte au service militaire qu'elle accomplit son obligation de servir sous la forme d'une prestation financière, appelée taxe d'exemption de l'obligation de servir.
- Dans un second sens, il signifie que les personnes qui fournissent une prestation personnelle doivent être soumises autant que possible aux mêmes

contraintes en termes de temps et des points de vue physiques, psychiques et moraux.

Le Conseil fédéral a eu récemment l'occasion de se pencher sur ce sujet en répondant à deux interventions parlementaires.

06.3743, Motion Schlüer «Degrés d'aptitude au service militaire»

Dans sa réponse à la motion Schlüer, le Conseil fédéral a constaté qu'on pouvait établir l'égalité face aux obligations militaires en attribuant aux personnes astreintes au service militaire des tâches distinctes selon leurs aptitudes physiques et psychiques. Il est vrai cependant que la révision de l'ordonnance du 24 novembre 2004 concernant l'appréciation médicale de l'aptitude au service et de l'aptitude à faire du service¹, a supprimé «l'aptitude différenciée». L'introduction du nouveau système de recrutement a mis en place une procédure qui permet, lors de l'affectation des conscrits aptes au service, de prendre en compte les charges qu'ils peuvent supporter et de recruter ainsi le plus de conscrits possibles. Avant l'affectation, les médecins participant au recrutement attirent l'attention de l'officier de recrutement sur les restrictions qui pourraient rendre un conscrit inapte à assumer certaines fonctions. Le système d'«aptitude différenciée» a donc en réalité été affiné.

05.3526, Postulat Wicki «Rapport sur l'égalité face aux obligations militaires»

Dans son rapport du 28 mars 2007², publié en réponse au postulat Wicki, le Conseil fédéral arrive en substance aux conclusions ci-dessous.

Par «égalité face aux obligations militaires», il entend que la charge que les jeunes Suisses doivent assumer au titre des obligations militaires et d'autres obligations de service soit, compte tenu de leurs capacités, répartie de manière aussi égale et équitable que possible.

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

L'équivalence des prestations visée par la Constitution doit être atteinte par la durée du service, le facteur appliqué pour le calcul de la durée du service civil et le montant de la taxe d'exemption, de manière à instaurer la plus grande équité possible. La réalisation de cette tâche incombe à l'échelon politique. La discussion est cependant influencée par un changement de valeurs dans la société. Si être déclaré inapte a longtemps été considéré comme déshonorant et ne restait pas sans conséquences sur la vie civile, accomplir son service est désormais ressenti comme étant de plus en plus pénible et parfois même comme un désavantage concurrentiel sur le marché de la formation et du travail. Même si le législateur réussissait autant que possible à établir une égalité face aux obligations militaires autant que possible objectivement, cette égalité dépendrait toujours de l'évolution de la société et serait ressentie selon la sensibilité de chacun.

¹ RS 511.12

² <http://www-news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachements/7893.pdf>
(état le 29 janvier 2008)

Observant le système en vigueur et le rapport entre les personnes qui accomplissent un service personnel et celles qui le remplacent par une prestation pécuniaire, le Conseil fédéral arrive à la conclusion 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 que
- le pourcentage des conscrits accomplissant un service se maintient à 75 % environ, avec un taux d'aptitude après l'école de recrues relativement constant de 60 % environ et une proportion d'incorporés à la protection civile de 15 % environ.

Il a en conséquence décidé d'examiner les mesures suivantes en vue de renforcer l'égalité face aux obligations militaires:

- augmentation de la quote-part des personnes accomplissant un service militaire, en optimisant le processus d'affectation;
- meilleure reconnaissance de la prestation personnelle, par exemple en augmentant de un à deux francs le montant de la solde.

1.2 Solutions examinées

1.2.1 Options

1.2.1.1 LSC

Trois options ont été examinées pour la révision de la procédure d'admission au service civil:

- Les deux premières reposaient sur le principe de la *preuve par l'acte* (l'une assortie d'un facteur 1,5, l'autre d'un facteur 1,8). Ce principe signifie que celui qui se dit prêt à accomplir un service civil d'une durée nettement plus longue que le service militaire apporte une «preuve» suffisante de l'existence d'un conflit de conscience face à l'accomplissement d'un service militaire. Dès lors, le requérant n'a pas besoin d'exposer le conflit de conscience, ni par écrit ni oralement: il lui suffit de déclarer que le dépôt de sa demande est l'expression de son conflit de conscience avec le service militaire. Le facteur 1,5 ou 1,8 permet de calculer la durée du service civil sur la base du nombre de jours de service militaire non accompli. Le facteur 1,8 répondait aux craintes de voir les effectifs de l'armée fondre démesurément au profit du service civil.
- La troisième option, intitulée «procédure simplifiée», maintenait l'obligation d'exposer le conflit de conscience, mais renonçait à l'audition personnelle lorsque par écrit le conflit de conscience était exposé assez clairement.

D'autres options (statu quo, preuve par l'acte assorti d'un facteur 1,3) n'ont pas été approfondies, soit parce qu'elles ne répondent pas à la demande de changement de la motion Studer, soit parce que la motion ne met pas en cause le facteur actuellement appliqué.

Viser l'équivalence entre le service militaire et la taxe d'exemption de l'obligation de servir permet en particulier de supprimer l'attrait de la «voie bleue». En tant qu'autorité de surveillance en matière de taxe d'exemption de l'obligation de servir, l'Administration fédérale des contributions a chargé son groupe d'économistes d'examiner les moyens de mieux établir cette équivalence. Dans son rapport, ce groupe d'experts a tenté de déterminer les raisons qui rendent l'inaptitude au service attrayante, d'apprécier la réglementation en vigueur sous l'angle de l'équivalence et de fixer la hausse qu'il conviendrait d'appliquer. Il est arrivé à la conclusion que ladite réglementation enfreint le principe de l'équivalence pour les étudiants en particulier, parce que le service personnel se traduit par un coût d'opportunité élevé et s'avère bien plus onéreux que la taxe d'exemption (on entend par coût d'opportunité les recettes que l'étudiant aurait pu réaliser en se consacrant à d'autres activités que son service militaire.

Les personnes ayant travaillé sans interruption jusqu'à l'obtention d'un certificat de capacité professionnelle subissent une perte de salaire beaucoup moins importante que les étudiants qui, eux, perdent une année de travail lorsqu'ils accomplissent leur service militaire, au lieu de rentabiliser leur formation.

Les calculs effectués dans le cadre du rapport indiquent que l'attrait de la «voie bleue» pour les étudiants peut être réduit en augmentant de manière significative (c'est-à-dire d'un multiple) le montant minimum de la taxe d'exemption prévu par la LTEO ou en rendant le service plus profitable par une hausse du taux minimum de l'allocation pour perte de gain (APG). Cette dernière question n'entre toutefois pas dans le cadre de la présente révision.

Le rapport relève également que le taux de 3 % reste correct.

Une augmentation significative du montant minimum de la taxe d'exemption mettrait cependant à plus forte contribution non seulement les personnes qui cherchent à se faire réformer de l'armée, mais aussi celles qui souhaiteraient accomplir un service militaire ou civil mais qui ne peuvent le faire pour des raisons médicales.

On ne peut pas plus concilier une augmentation significative du taux de la taxe minimale avec le principe de l'imposition selon la capacité économique. En effet, cette taxe peut être assimilée à une taxe personnelle; à ce titre, son montant est fixé sans tenir compte de la capacité fiscale de la personne assujettie. La doctrine³ juge cette pratique problématique lorsque l'assujetti ne dispose ni d'un revenu ni d'une fortune. Il en découle que la taxe minimale ne doit pas frapper de manière disproportionnée les personnes assujetties qui ne disposent d'aucun ou d'un très faible revenu. Une augmentation de la taxe minimale à 400 francs semble encore acceptable, mais on renoncera à une augmentation plus importante. Par ailleurs, il convient de relever que la «voie bleue» a surtout gagné en attrait en raison de la durée de l'obligation de servir et donc de la durée de l'assujettissement à la taxe d'exemption. Ainsi, dans le régime de l'Armée 61, la taxe était perçue de 20 à 50 ans; dans le régime de l'Armée 95, elle durait encore jusqu'à 42 ans, mais dans l'Armée XXI, elle prend déjà fin à 30 ans.

³ E. Höhn/R. Waldburger, *Steuerecht*, volume 1, Editions Haupt, Berne, 2001, §3, ch. 57. E. Höhn, *Grundsätzliche Probleme des Militärpflichtersatzes* (principes fondamentaux de la taxe d'exemption du service militaire) in *ASA*, tome 26 (1957/1958) pp. 222 et 223

Le problème de l'encaissement plaide lui aussi en faveur d'une augmentation limitée de la taxe minimale. Ce sont en effet les cantons qui sont compétents pour l'encaissement de la taxe. Or, également dans le domaine de la taxe d'exemption, de plus en plus de jeunes sont prêts à s'endetter, ce qui engendre un accroissement massif des frais d'encaissement depuis quelques années. Une augmentation significative de la taxe minimale ne ferait que renforcer le phénomène.

1.2.2 Projet mis en consultation

1.2.2.1 LSC

Le Conseil fédéral a mis en consultation les trois options exposées au ch. 1.2.1.1. Il s'agit:

- de la solution de la preuve par l'acte assortie d'un facteur 1,5;
- de la solution de la preuve par l'acte assortie d'un facteur 1,8;
- de la procédure simplifiée.

Le Conseil fédéral a ainsi tenu compte de la modification que le Conseil des Etats avait apportée à la motion – qui à l'origine visait exclusivement une preuve par l'acte – afin de permettre l'examen de diverses solutions.

1.2.2.2 LTEO

Le projet mis en consultation s'articulait autour de quatre éléments:

- Le premier concernait l'augmentation de la taxe minimale de 200 à 400 francs, tout en maintenant le taux de 3 %.
- Le deuxième concernait la suppression de certaines réductions de la taxe. Il s'agissait de remplacer la règle permettant de réduire la taxe de moitié dès l'accomplissement de trois jours de service militaire ou de cinq jours de service civil par celle de l'accomplissement de plus de la moitié du service militaire à effectuer dans l'année (ou au moins 14 jours de service civil). Par ailleurs, il était prévu d'abandonner la réduction en fonction des jours de service et la réduction de 4 pour cent par jour de protection civile accompli au cours de l'année de remplacement (art. 19 LTEO et 24 de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile [LPPCi]⁴).
- Le troisième visait à éliminer les doublons, en supprimant la réduction pour couple marié dans le régime de la LTEO, étant donné que depuis 2008 elle figure dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct du 14 décembre 1990 (LIFD)⁵, et celle prévue pour frais liés à un handicap, étant donné qu'elle figure dans la LIFD depuis 2005 déjà.

⁴ RS 520.1

⁵ RS 642.11

- Le quatrième amenait d’autres mesures, à savoir la simplification de la procédure de perception, qui supprime la deuxième mise en demeure et, partant, l’émolument pour le rappel, et la nouvelle réglementation au sujet du remboursement de la taxe d’exemption pour les militaires (remboursement après accomplissement de la totalité des jours de service).

1.3 La nouvelle réglementation proposée

1.3.1 LSC: la «preuve par l’acte»

Le Conseil fédéral propose la mise en œuvre de l’option «preuve par l’acte avec facteur 1,5», parce qu’elle répond au mieux aux objectifs de la motion et qu’elle a été la mieux accueillie en consultation.

1.3.1.1 La solution de la preuve par l’acte

Une procédure d’admission fondée sur la *preuve par l’acte* signifie que celui qui se dit prêt à accomplir un service civil d’une durée nettement plus longue que le service militaire apporte une «preuve» suffisante de l’existence d’un conflit de conscience face à l’accomplissement d’un service militaire. Selon une expertise du professeur Tschannen (voir ch. 5.1.1), on peut ainsi renoncer à toute autre condition, en particulier à un examen du conflit de conscience. La solution proposée par le Conseil fédéral renonce certes à *l’exposé et à l’examen du conflit de conscience*, mais pas à une *déclaration* de l’existence d’un conflit de conscience. Cette procédure permet de réaffirmer le caractère subsidiaire du service civil par rapport au service militaire: il n’y a pas de libre choix. Etant donné que l’astreinte au travail ne peut être prononcée que contre les personnes astreintes au service militaire qui déclarent explicitement qu’ils ne peuvent pas concilier un service militaire avec leur conscience, la procédure ne peut être assimilée à des travaux forcés qui sont interdits par des conventions internationales (cf. ch. 5.2.1).

1.3.1.2 La demande

Jusqu’ici, la demande d’admission devait comporter – outre le livret de service – un exposé du conflit de conscience et un curriculum vitæ relatant la genèse du conflit de conscience et la façon dont il influait sur la manière de vivre du requérant.

Désormais, elle ne devra comporter explicitement que les éléments suivants, qui ne pourront être assortis d’aucune condition ni d’aucune réserve (art. 16b LSC):

- déclaration du requérant attestant qu’il est prêt à accomplir un service civil;
- déclaration du requérant attestant qu’il veut l’accomplir parce qu’il ne peut concilier le service militaire avec sa conscience;
- déclaration du requérant attestant qu’il est prêt à l’accomplir conformément à la LSC et à s’acquitter des obligations qui en découlent.

Le deuxième point correspond à l'interprétation historique du texte constitutionnel, selon laquelle le service civil a toujours servi de solution pour les objecteurs de conscience. La véracité de la déclaration du requérant n'est pas contrôlée.

La troisième déclaration constitue un engagement exprès à poursuivre dans la voie empruntée. Le requérant doit être conscient de ce qui est en jeu, de ce à quoi il s'engage, qu'il ne s'agit pas de protection civile et qu'un facteur 1,5 sera appliqué à la durée de son service.

Le requérant ne devra pas remettre de motivation écrite allant au-delà de la déclaration susmentionnée. Il ne devra donc pas exposer de manière approfondie son conflit de conscience. Demander davantage de détails serait contraire à l'esprit de la solution de la preuve par l'acte.

Lorsque les conditions formelles ne sont pas remplies, l'organe d'exécution rendra une décision de non-entrée en matière, comme le prévoient les règles générales de la procédure administrative.

Lorsque des raisons font douter que le requérant est apte au service militaire, il est – comme aujourd'hui – soumis à un nouvel examen.

1.3.1.3 Prise en compte de l'évolution des effectifs de l'armée

Avec le système actuel, seuls 6 % environ des requérants sont déboutés (moyenne de ces dernières années). Une simplification de la procédure d'admission conservant la même durée de service ne devrait donc pas engendrer une large augmentation du nombre de demandes d'admission et, partant, exercer une influence significative sur les effectifs militaires (des commentaires détaillés figurent au ch. 3.1.2.1 ci-après).

Ce pronostic est renforcé par les expériences faites en Autriche lorsque le système de la preuve par l'acte a été introduit. Certes, le taux de personnes astreintes au service civil a sensiblement augmenté après l'abolition de l'examen du conflit de conscience, mais le taux de personnes déclarées inaptes au service militaire est demeuré relativement modeste par rapport à l'Allemagne et à notre propre pays. En Autriche, le nombre total des personnes déclarées inaptes au service militaire et des personnes astreintes au service civil représente pratiquement le même pourcentage qu'en Suisse, à savoir environ 40 pour cent (voir ch. 1.5.2). L'armée autrichienne est ainsi toujours en mesure de couvrir l'effectif dont elle a besoin. La solution de la preuve par l'acte, qui avait d'abord été envisagée comme un régime provisoire, a donc pu être introduite définitivement.

1.3.1.4 Conséquences pour la législation militaire

Service militaire sans arme

La motion Studer ne concerne certes que le service civil (et la révision de la LTEO), mais un examen des motifs de l'objection de conscience est également prévu dans le cadre du service militaire sans arme. Bien que l'art. 16, 1^{er} al., de la loi fédérale du

3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)⁶ ait pris effet en même temps que l'introduction de la LSC, il convient de le laisser en l'état. En effet, l'introduction de la preuve par l'acte n'est pas possible dans le cadre du service militaire sans arme. Par ailleurs, la situation est différente parce que, en cas d'admission, le requérant est simplement affecté à d'autres fonctions au sein de l'armée.

Le nombre de personnes admises au service militaire sans arme est demeuré plus ou moins constant entre 1994 et 2004, soit de 142 à 165 par année. Ce nombre a régressé pour atteindre 135 en 2005, 65 en 2006 et 56 en 2007. Etant donné que l'autorité qui autorise le service militaire sans arme se compose du personnel du DDPS et des administrations militaires cantonales, le coût de cette procédure est insignifiant.

Appréciation de l'aptitude au service militaire

Dans le cadre de la prochaine révision de la LAAM (en 2009), l'art. 9 sera reformulé. L'al. 2 sera ainsi abrogé parce que le recrutement des conscrits qui déposent une demande d'admission au service civil est d'ores et déjà réglé dans la LSC (art. 17, al. 1^{bis}). Par conséquent, il n'est plus nécessaire de conserver des dispositions particulières dans la LAAM.

1.3.2 LSC: autres points de la révision

Prestations en faveur de la personne en service en cas d'insolvabilité de l'établissement d'affectation (art. 29, 4^e al., LSC)

Les personnes qui effectuent leur service civil dans un établissement d'affectation devenu insolvable reçoivent les prestations financières visées à l'art. 29 LSC qu'après l'introduction d'une procédure de faillite ou de saisie (voire ne les reçoivent pas du tout). L'organe d'exécution doit à l'avenir pouvoir avancer ces prestations aux personnes en service. En contrepartie, les créances de la personne en service à l'égard de l'établissement d'affectation sont cédées à la Confédération, afin que cette dernière puisse les faire valoir dans la masse de la faillite ou dans le cadre de la procédure de réalisation du gage. La base légale nécessaire sera inscrite à l'art. 29, al. 4.

Signe distinctif des personnes accomplissant le service civil (art. 40a LSC)

Sur le terrain, le service civil est régulièrement confondu avec la protection civile, surtout lorsqu'il est engagé en groupes. Doter les personnes accomplissant un service civil d'un signe distinctif permettrait d'éviter cette confusion. L'organe d'exécution doit ainsi pouvoir remettre des effets d'équipement adaptés (notamment des survêtements de travail) aux personnes engagées dans des opérations visant à réparer les atteintes à l'environnement. Le Conseil fédéral n'a pas l'intention d'équiper les personnes en service civil d'uniformes particuliers; les mesures visent uniquement à permettre la reconnaissance du service civil, d'équiper de manière adéquate les personnes astreintes au service civil engagés dans une opération spécifique et de conférer au service civil un profil distinct.

Droit de recours de l'organe d'exécution contre des décisions rendues par des tiers mandatés (art. 63, 3^e al., LSC)

L'abrogation de l'art. 7, al. 4, de l'ordonnance du 22 mai 1996 concernant la délégation de tâches d'exécution du service civil à des tiers⁷, qui découle de l'adaptation d'ordonnances du Conseil fédéral dans le prolongement de la révision totale de l'organisation judiciaire de la Confédération (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007), a fait tomber le droit de recours de l'organe d'exécution contre les décisions des tiers mandatés. Aux termes de l'art. 48, al. 2, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative⁸, il ne suffit plus en effet d'inscrire un droit de recours dans une ordonnance. Le droit de recours de l'organe d'exécution doit donc être inscrit dans un nouvel art. 63, al. 3 (rappelons qu'aux termes de l'art. 79, al. 2, LSC, l'organe d'exécution peut déléguer des compétences d'exécution à des tiers).

Nouveau numéro AVS (art. 80, al. 1^{er}, LSC)

Le 23 juin 2006, le Parlement a adopté la modification de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (nouveau numéro d'assuré)⁹. Son nouvel art. 50e, al. 1, dispose que le numéro AVS ne peut être utilisé systématiquement en dehors de l'AVS que si une loi le prévoit. Or, la LSC ne contient aucune disposition définissant le but de l'utilisation et les utilisateurs légitimés.

L'organe d'exécution du service civil utilise systématiquement le numéro AVS dans les domaines suivants:

- communication aux autorités cantonales chargées de la taxe d'exemption les données personnelles nécessaires pour fixer et rembourser la taxe (bases légales actuelles: art. 80, al. 2, let. e, LSC et art. 7, let. s, de l'ordonnance du 30 juin 2004 sur le système d'information du service civil¹⁰);
- versement de prestations relevant du régime des allocations pour perte de gain (le numéro AVS doit impérativement figurer sur la carte d'annonce APG);
- collaboration entre l'organe d'exécution du service civil et les services de l'administration militaire et les commandements de l'armée.

Afin que le numéro AVS puisse être utilisé comme avant, le présent projet prévoit d'introduire un nouvel art. 80, al. 1^{er}, LSC dont la formulation est analogue à celle du projet de révision de la LAAM (art. 146, al. 2).

L'utilisation systématique du numéro AVS dans l'application du régime des allocations pour perte de gain, se fonde essentiellement sur l'art. 21, al. 2, de la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (LAPG)¹¹. Cet article prévoit en effet que les dispositions de la LAVS concernant le numéro d'assuré s'appliquent également au régime des APG. Cependant, la collaboration entre l'organe d'exécution et les établissements d'affectation – et par conséquent leur statut dans l'ensemble de la procédure – n'est pas clairement

⁷ RS 824.091

⁸ RS 172.021

⁹ FF 2006 5505; RS 831.10

¹⁰ RS 824.095

¹¹ RS 834.1

réglé. Le présent projet prévoit donc de compléter l'art. 21, al. 1, LAPG en annexe à la révision de la LSC afin d'obtenir une base légale expresse.

Utilisation de données du casier judiciaire par l'organe d'exécution du service civil (art. 12, al. 2 et 3, 19, al. 2 à 5, 80, al. 1^{quater} LSC; art. 365 et 367 CP)

L'art. 367, al. 2, let. j, du code pénal (CP)¹² prévoit que l'organe d'exécution du service civil a accès aux données du casier judiciaire, mais aucune loi ne précise dans quel but cet accès lui est donné. Le catalogue des tâches nécessitant un accès aux données du casier judiciaire doit donc être complété par les tâches concernant l'exécution de la LSC:

- examen de l'exclusion de l'accomplissement du service civil (art. 365, al. 2, let. l);
- examen de l'aptitude à certaines affectations dans un domaine dit sensible (art. 365, al. 2, let. m).

L'accès aux données est également prévu pour les enquêtes pénales en cours, mais uniquement en vue de déterminer l'aptitude. L'art. 367 CP est ainsi complété par un nouvel al. 4^{bis}, qui dispose qu'à la demande écrite de l'organe d'exécution et avec l'assentiment de la personne concernée, il est autorisé à consulter les données concernées.

Le système de la preuve par l'acte ne se fonde plus sur les données du casier judiciaire pour examiner la demande d'admission (cf. ch. 2.1, commentaire sur l'art. 16c). Aucun droit d'accès n'est donc inscrit dans le CP et dans la LSC à cet égard.

Il convient par ailleurs de régler clairement dans la LSC dans quelle mesure les données pénales peuvent être traitées en tant que données sensibles. Le projet prévoit à cet effet d'adapter l'art. 12 (exclusion de l'accomplissement du service civil) et d'introduire de nouveaux al. 2 à 5 à l'art. 19 (appréciation de l'aptitude pour une affectation dans un domaine sensible et qui requiert des garanties en termes de réputation). Enfin, l'art. 80 est doté d'un nouvel al. 1^{quater}, qui prévoit d'enregistrer des données du casier judiciaire dans le système d'information de l'organe d'exécution du service civil pour les cas où ces données servent à rendre des décisions concrètes.

Autres dispositions importantes en matière de protection des données (art 80b LSC)

Les règles concernant la «communication» de données à des tiers (art. 80, al. 3, et 80a, al. 4) ne répondent plus aux exigences de la législation sur la protection des données. Dès lors, elles doivent être remplacées par un nouvel art. 80b qui détermine à quelles fins et à quels services publics l'organe d'exécution du service civil sera autorisé à communiquer des données sensibles.

1.3.3 La taxe d'exemption de l'obligation de servir

La présente révision vise à supprimer l'une des conditions permettant de réduire la taxe d'exemption, à éliminer des doublons et à augmenter de 200 francs la taxe

¹² RS 311.0

minimale. Elle répond ainsi à la motion Studer et apporte de sensibles simplifications pour les autorités cantonales à la perception de la taxe d'exemption de l'obligation de servir.

La «réduction» supprimée est la règle permettant de réduire la taxe de moitié dès l'accomplissement de trois jours de service militaire ou de cinq jours de service civil (art. 15 LTEO). Compte tenu du principe de l'égalité face aux obligations militaires, cette disposition n'a plus de raison d'être. En outre, la réglementation relative au remboursement de la taxe (art. 39 LTEO) est remaniée de sorte que les taxes versées pour les reports de service ne soient remboursées que lorsque la personne astreinte a accompli la totalité de ses jours de service.

La suppression de la déduction pour personne mariée et de la déduction pour frais dus à un handicap permet d'éliminer des doublons, car ces deux déductions figurent dans la LIFD. Depuis 2008, les couples mariés bénéficient ainsi d'une déduction en plus d'un barème particulier et, depuis le 1^{er} janvier 2005, les frais en relation avec un handicap au sens de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées¹³ sont déductibles (art. 33, al. 1, let. h^{bis}, LIFD).

En faisant passer la taxe minimale de 200 à 400 francs, on tient également compte du reproche que les étudiants soumis à la taxe «s'en tirent à trop bon compte».

Les mesures décrites ci-dessus conduisent à une augmentation de la taxe d'exemption, ainsi que le voulait l'auteur de la motion. En même temps, on simplifie aussi grandement la procédure de taxation pour les autorités cantonales, puisqu'elles pourront globalement s'appuyer sur la taxation de l'impôt fédéral direct.

1.4 Justification et appréciation de la solution proposée

1.4.1 Les critères de la motion

1.4.1.1 LSC

La motion Studer demande que la procédure d'admission révisée satisfasse aux cinq critères suivants: être moins coûteuse, alléger sensiblement les charges pour tous les participants, suivre des principes transparents, mener à des résultats justes et tenir compte de la preuve par l'acte.

Ces critères peuvent être définis comme suit:

- Etre moins coûteux: les coûts de la procédure révisée, mis à la charge de la Confédération, sont nettement inférieurs à ceux de la procédure actuelle.
- Alléger sensiblement les charges: sont comprises toutes les ressources nécessaires (en particulier le temps consacré, le travail et le nombre de personnes impliquées); il faut donc considérer tant les charges du requérant que celles de l'administration.
- Suivre des principes transparents: la procédure et les critères d'admission sont facilement à la portée des (jeunes) citoyens et peuvent être communiqués de manière compréhensible.

¹³ RS 151.3

- Mener à des résultats justes: les critères d'admission peuvent être appréciés et tous les requérants sont traités de la même manière.
- Tenir compte de la preuve par l'acte: instaurer une procédure prévoyant que celui qui se dit prêt à accomplir un service civil d'une durée plus longue que le service militaire apporte la «preuve» de l'existence d'un conflit de conscience face à l'accomplissement d'un service militaire. Cette solution renonce à l'établissement et à l'examen des motifs, mais pas forcément au dépôt d'une déclaration attestant qu'il s'agit d'un conflit de conscience.

Le tableau ci-dessous illustre que la solution de la preuve par l'acte répond à ces critères:

Critères selon la motion	Solution de la «preuve par l'acte 1,5»
Etre moins coûteux	Les effectifs du personnel de l'administration du service civil pourront être réduits. En partant de 2500 demandes par année, un poste à 80 % suffira. Les coûts salariaux seront relativement bas, car seule une modeste partie du travail demande un traitement scientifique. Les coûts liés à la commission d'admission tombent complètement (coûts directs en 2007: 1 120 000 francs; pour le coût global de la procédure d'admission, voir ch. 1.1.2 et pour le potentiel d'économies, voir ch. 3.1.1.1).
Alléger sensiblement les charges	<p>pour l'administration</p> <p>-----</p> <p>pour le requérant</p> <p>-----</p> <p>Les charges touchent un plancher, étant donné que l'examen des demandes ne porte plus que sur leur forme. La procédure de première instance ne dure que quelques jours.</p> <p>Les charges sont minimales. Il suffit au requérant d'adresser un formulaire dûment rempli. S'il adresse d'emblée une demande complète, il est admis en l'espace de quelques jours.</p>
Suivre des principes transparents	La transparence est intégrale: les critères d'admission sont simples et clairs.
Mener à des résultats justes	Des résultats justes sont garantis: les critères d'admission purement formels assurent l'égalité de traitement. Le conflit de conscience n'a plus besoin d'être exposé de manière crédible. Les fausses déclarations sont donc exclues et l'autorité n'est plus tenue de statuer sur une question difficilement transportable en termes juridiques.
Tenir compte de la preuve par l'acte	Oui.

Economies en frais de personnel (pour les frais actuels, voir ch. 1.1.2)

L'introduction de la solution de la preuve par l'acte se traduira par la suppression de la commission d'admission et de l'organe de contrôle au sein du secrétariat général du DFE. Seront concernés par cette mesure 102 membres de la commission et deux postes (dont un poste de stagiaire). Le nombre de recours interjetés au Tribunal administratif fédéral diminuera. L'ampleur de cette diminution et sa répercussion sur la charge de travail du Tribunal administratif fédéral seront toutefois minimales, car le nombre de recours n'est pas très élevé aujourd'hui déjà.

Les conséquences sur les effectifs de l'organe d'exécution du service civil sont présentées dans le tableau ci-dessous (en pour-cent de poste):

Fonction	Etat au mois de janvier 2008	Preuve par l'acte 1,5
Responsabilité du processus de la procédure d'admission	116 %	0 %
Collaborateurs et collaboratrices scientifiques	709 %	20 %
Service juridique	5 %	4 %
Administration	0 %	54 %
Total	830 %	78 %

Les effectifs de l'organe d'exécution du service civil pourront donc être réduits de 7,5 postes. Si les charges augmentent dans le domaine des affectations parce que davantage de personnes sont admises au service civil, elles devront si possible être compensées par des mesures visant à augmenter l'efficacité. Si ces mesures ne suffisent pas, un renforcement à long terme de l'effectif dans le domaine des affectations n'est pas exclu. Pour traiter 100 demandes d'admission supplémentaires, 3 pour-cent de poste en plus seront nécessaires.

L'abolition des auditions personnelles implique d'élaborer un nouveau mode d'introduction des personnes admises au service civil (aujourd'hui, cette introduction a lieu le jour de l'audition). Il n'est toutefois pas encore possible d'évaluer les conséquences sur les effectifs de l'organe d'exécution du service civil (s'agissant des conséquences financières, voir ch. 3.1.1.1).

Conclusion

La solution de la preuve par l'acte satisfait en grande partie aux critères de la motion. En effet, elle réduit dans une large mesure les frais de la procédure et la charge pesant sur les participants, et elle mène à des résultats transparents et justes.

1.4.1.2 LTEO

La motion Studer demande que l'on élimine l'attrait de la «voie bleue».

On peut en tirer les critères suivants:

- Élimination des effets pervers de la taxe: l'accomplissement d'un service doit redevenir plus attractif que la «voie bleue».
- Accomplissement intégral de chaque période de service: les avantages d'une interruption d'une période de service après quelques jours doivent être éliminés.
- Accomplissement intégral de la totalité des jours de service: les avantages de ne pas accomplir la totalité des jours de service doivent être éliminés.

Le tableau ci-dessous montre quels critères permettent le mieux d'atteindre l'objectif de la motion:

Critères de la motion	Solution proposée
Elimination des effets pervers de la taxe	Grâce à l'augmentation de la taxe minimale à 400 francs, les étudiants ne seront plus incités à payer la taxe et devraient donc être plus nombreux à effectuer leur service.
Accomplissement intégral de chaque période de service	Actuellement, une personne astreinte au service militaire n'est tenue de payer que la moitié de la taxe d'exemption si elle a accompli au moins trois jours de service. Pour la personne astreinte au service civil, cette règle s'applique après cinq jours de service. Selon le nouveau régime prévu, les personnes astreintes devront effectuer plus de la moitié de leur service pour bénéficier de cette réduction, d'où une meilleure égalité face aux obligations militaires. Aujourd'hui, une personne astreinte à la taxe d'exemption en est libérée si elle accomplit au moins la moitié de sa période de service. L'abolition de cette règle améliorera aussi l'égalité face aux obligations militaires.
Accomplissement de la totalité des jours de service	En ne remboursant les taxes que lorsque la personne a accompli la totalité de ses jours de service, on garantit mieux l'égalité face aux obligations militaires.

Conclusion

Le projet de révision répond aux objectifs de la motion. Dans l'ensemble, les innovations proposées auront pour effet d'augmenter la taxe d'exemption de l'obligation de servir. Par ailleurs, toutes ces mesures se traduiront par des simplifications de la procédure de taxation et de perception pour les cantons.

1.4.2 Résultat de la procédure de consultation

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation le 27 juin 2007. Elle s'est achevée le 15 octobre 2007.

L'office a accusé réception de 67 prises de position:

- 26 émanant des cantons,
- 8 des partis politiques (PDC, PRD, PSS, UDC, PCS, UDF, PEV et Les Verts),
- 28 d'organisations de l'économie et des partenaires sociaux, de la commission d'admission du service civil, ainsi que d'institutions intéressées à la politique militaire ou à la politique de la paix,
- 5 d'autres organisations qui n'avaient pas été consultées et d'un particulier.

Cinq organisations ont renoncé à se prononcer sur le fond (PCS, Association des communes suisses, Union des villes suisses, Société suisse des employés de commerce et Tribunal administratif fédéral).

Choix des options

Trois options étaient en discussion:

- La solution «preuve par l'acte 1,5» (voir ch. 1.3.1) l'a clairement emporté. Elle a été soutenue par 48 participants (78 %): 19 cantons, 5 partis, Union patronale suisse(UPS) et l'Union syndicale suisse (USS), ainsi que 22 autres institutions et particuliers.
- La solution «preuve par l'acte 1,8» se distinguait de la solution «preuve par l'acte 1,5» par la durée (facteur 1,8) et par l'absence de compétences des Chambres fédérales pour augmenter le facteur en cas de mise en danger des effectifs de l'armée. Elle n'a trouvé que quatre partisans (soit 7 pour cent): un canton, l'Association suisse des sous-officiers (ASSO), Pro Militia et un particulier.
- La solution «procédure simplifiée» conservait le système actuel, mais en se contentant en règle générale de l'exposé par écrit du conflit de conscience et en rendant exceptionnelle l'organisation d'une audition personnelle. Cette solution n'a obtenu que neuf voix (15 %): 6 cantons, l'Union démocratique fédérale (UDF), l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et le Centre patronal. En revanche, 40 participants ont douté de l'applicabilité de la procédure simplifiée (dont 17 cantons, PDC, PRD, PSS, Les Verts et UPS).

Ce sont principalement les raisons suivantes qui ont le rejet de la solution *«preuve par l'acte 1,8»*:

- L'augmentation du facteur 1,5 ne se justifie ni sur la base du nombre de demandes, ni au vu de l'évolution de la situation stratégique.
- Accomplir un service civil prend déjà un temps considérable. Les contraintes qui en découlent pour l'économie sont quasi inconnues à l'étranger, ce dont il faudrait tenir compte à une époque où s'appliquent les règles de la libre circulation des personnes. Une augmentation de la durée du service civil aurait donc des conséquences négatives sur l'économie et les personnes astreintes au service civil en subiraient des inconvénients dans leur vie professionnelle. Des absences prolongées créeraient en effet des problèmes. En outre, une prolongation du service civil ne toucherait pas seulement les personnes astreintes au service, mais aussi les employeurs et les collègues de travail qui devraient suppléer à une absence plus longue.
- Le facteur 1,8 pourrait être interprété comme une sanction et éventuellement être en contradiction avec le droit international. En effet, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a déjà critiqué le facteur 1,7 prévu en droit russe et il a considéré que s'approcher du facteur 2 contreviendrait au principe de l'égalité devant la loi prévu à l'art. 26 du Pacte de l'ONU relatif aux droits civils et politiques. Le facteur 1,8 pourrait ainsi nuire à la réputation de notre pays à l'étranger et irait aussi à l'encontre de l'évolution de la question sur le plan international.

- La solution «preuve par l'acte 1,8» conduirait à une diminution du nombre de demandes d'admission au service civil et, partant, à davantage de tentatives de se faire réformer de l'armée pour raisons de santé. Le nombre de personnes inaptes au service militaire augmenterait au lieu de diminuer et les conscrits intéressés par le service civil seraient encouragés à se faire réformer de l'armée plutôt qu'à s'engager en faveur de la société et du bien-être de la collectivité. Ce n'est pas de cette manière que l'on pourra assurer les effectifs de l'armée. Une telle «punition» des civilistes n'aurait aucune utilité pour l'armée et ne renforcerait pas la volonté d'engagement du citoyen.

Solution «preuve par l'acte»: obligation pour le requérant de déclarer qu'il ne peut concilier le service militaire avec sa conscience (art. 1 et 16b avant-projet (AP) révLSC)

Une majorité des milieux consultés approuve cette obligation: 34 participants (62 %) se prononcent en sa faveur (dont 17 cantons, PRD) et 21 participants y sont défavorables (38 pour cent, dont 5 cantons, PDC, PSS, Les Verts).

Solution «procédure simplifiée»: obligation pour le requérant d'exposer par écrit son conflit de conscience (art. 16b et 16c AP révLSC)

Les milieux consultés ont majoritairement rejeté cette mesure – à l'instar de la variante «procédure simplifiée»: 37 participants (67 %) s'y opposent (dont 17 cantons, PDC, PSS, Les Verts et UPS) et 18 (dont 8 cantons, UDF, USAM) l'approuvent.

Les opposants à la *solution de la procédure simplifiée* ont fait valoir essentiellement les motifs suivants:

- Cette solution se différencie peu de la réglementation actuelle: non seulement la «procédure simplifiée» ne supprimerait pas les aspects critiqués de la procédure, mais elle créerait en particulier de nouveaux problèmes et des injustices. On récompenserait ainsi les requérants qui utilisent des modèles de demandes d'admission éprouvés, car il est quasiment impossible de vérifier leur authenticité.
- Si l'on introduisait vraiment l'obligation de motiver la demande, seules de maigres économies seraient possibles, car le système onéreux des auditions demeurerait nécessaire.
- Cette solution ne serait pas apte à satisfaire les critères de la motion qui demandent que la nouvelle procédure d'admission soit économique, transparente et juste.

Compétence des Chambres fédérales de prolonger ou de réduire la durée du service civil en fonction des effectifs de l'armée (art. 8a AP révLSC)

Une majorité a soutenu l'introduction de cette compétence: 37 participants (65 %) se sont exprimés en faveur de cette solution (dont 21 cantons, PDC, PRD, PSS), tandis que 20 (35 %) s'y sont opposés (dont 5 cantons, UDF, Les Verts). Divers participants (PRD, notamment) s'y sont uniquement déclarés favorables pour prolonger la durée du service civil.

Divers arguments de fond ont été avancés à l'encontre de l'art. 8a LSC: la définition de la durée du service civil en fonction des effectifs de l'armée ne serait ainsi pas

compatible avec le principe de l'objection de conscience; l'art. 8a LSC ne serait pas compatible avec l'interdiction de discrimination inscrite dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; enfin, le facteur 1,8 pourrait contrevenir au droit international.

Autres points concernant la révision de la procédure d'admission

Divers participants ont regretté que le Conseil fédéral n'ait pas fait d'autres propositions en vue de réviser la procédure d'admission au service civil. Cette opinion a souvent été avancée de manière implicite, mais elle a aussi été formulée expressément par certains participants, qui ont demandé une révision de l'art. 1 ou de l'art. 8 LSC allant au-delà des propositions mises en consultation. Ainsi, certains participants ont demandé d'abandonner la relation avec le conflit de conscience ou d'introduire le libre choix entre un service militaire et un service civil; d'autres ont demandé d'ouvrir le service civil à d'autres cercles de personnes: aux hommes déclarés inaptes au service militaire, aux femmes, aux volontaires, aux jeunes ou à toute personne habitant en Suisse; enfin, certains ont demandé l'introduction du facteur 1,3, 1,2 ou même 1,0.

Conclusions

Prenant acte des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a dégagé les consignes suivantes pour la révision de la LSC dans sa décision du 21 décembre 2007: instaurer la preuve par l'acte avec un facteur de 1,5; obligation pour le requérant de remettre une déclaration selon laquelle il ne peut concilier un service militaire avec sa conscience; ne pas élargir le cercle des requérants; supprimer l'art. 8a contenu dans le projet mis en consultation.

Une large majorité des participants à la consultation s'est en effet exprimée en faveur de la preuve par l'acte assortie d'un facteur de 1,5, de même que pour l'obligation pour le requérant de déclarer que sa demande d'admission au service civil repose sur un conflit de conscience. En revanche, les propositions faites par certains participants (abandonner la relation avec le conflit de conscience, élargir le cercle des personnes pouvant demander une admission au service civil), sortent du cadre de la motion et dépassent ce que les dispositions de la Constitution permettent d'aménager. Par ailleurs, l'art. 8a que le Conseil fédéral proposait, à savoir de donner la compétence aux Chambres fédérales de prolonger ou de réduire la durée du service civil en fonction des effectifs de l'armée, a fourni matière à critiques et soulevé des questions délicates, d'où sa suppression. Le facteur 1,5 pour la preuve par l'acte devrait suffire pour l'instant à garantir les effectifs de l'armée. Si des mesures supplémentaires devaient être nécessaires, le Conseil fédéral et les Chambres fédérales pourraient toujours en prendre l'initiative à n'importe quel moment.

Enfin, les mesures proposées par le Conseil fédéral visant à perfectionner l'exécution du service civil n'ont pratiquement pas été contestées. Elles ont donc été maintenues.

1.4.2.2 LTEO

Le doublement de la taxe d'exemption minimale, qui passe de 200 à 400 francs par année, a été approuvé par 39 participants (70 %), dont 23 cantons, PRD, PSS, UDC et PEV; 17 (30 %) y sont opposés (dont 3 cantons, l'UDF et les Verts).

Les points suivants ont été approuvés à l'unanimité ou presque: taxation annuelle au lieu de bisannuelle des personnes astreintes au service civil; radiation des déductions déjà prises en compte par le droit de l'impôt fédéral direct lors du calcul du revenu imposable; réduction de moitié de la taxe d'exemption lorsque plus de la moitié du service a été accomplie; abolition de l'obligation d'une seconde mise en demeure pour les mauvais payeurs et, enfin, remboursement des montants de la taxe d'exemption seulement lorsque tous les jours de service ont été accomplis.

La suppression de l'art. 24 LPPCi qui prévoit une réduction de la taxe d'exemption de l'obligation de servir par jour de protection civile accompli durant l'année, s'est heurtée à un violent refus: 35 participants, soit 68 % dont en particulier tous les cantons sauf Nidwald, s'y sont opposés. Les partisans du refus arguaient que la suppression de l'art. 24 LPPCi serait lourde de conséquences et démotiverait les personnes entre 20 et 30 ans astreintes à la protection civile. En revanche, 17 participants (soit 32 %) approuvaient l'abolition de cet article (dont PSS, UDC et PEV).

La suppression de l'art. 19 LTEO, qui permet lui aussi de réduire la taxe d'exemption sur la base des jours d'armée ou de service civil à la fin de l'année, a également été contesté. En effet, 28 participants (55 %) se sont déclarés favorables au maintien de cet article (il s'agit en particulier de 16 cantons, de l'UDF et des Verts). En revanche, 10 cantons, le PRD, le PSS, l'UDC, le PEV et d'autres milieux (soit 45 %) étaient partisans de sa suppression.

Conclusions

Tous les aspects de la révision qui ont réuni une majorité doivent être réalisés. Le Conseil fédéral renonce à augmenter le taux de la taxe d'exemption de 3 à 4 %. Il renonce également à supprimer les art. 19 LTEO et 24 LPPCi, bien que la mise en œuvre de l'ensemble des solutions proposées permette d'atteindre l'objectif visé par la motion. Le maintien de l'art. 24 LPPCi sans l'art. 19 LTEO aurait pour conséquence que les personnes astreintes au service militaire ou au service civil seraient moins bien traitées que les personnes astreintes à la protection civile, ce qui doit être évité.

1.5 Droit comparé et rapports avec le droit européen

Une analyse des solutions pratiquées en Allemagne et en Autriche a précédé l'élaboration du présent projet de révision. Cette évaluation a permis de tirer les enseignements développés ci-après:

1.5.1 Allemagne

En Allemagne, le service civil est de la même durée que le service militaire de base. Actuellement, quelque 100 000 à 120 000 demandes d'admission sont déposées chaque année. Environ 85 % de ces demandes sont acceptées. La grande majorité des refus est liée à des raisons formelles (en particulier à cause d'une inaptitude au service militaire, de la libération des obligations militaires ou de demandes incomplètes). Seules 1 % environ des demandes sont rejetées parce qu'elles ne sont pas

concluantes, en particulier lorsque la motivation de la demande n'émane pas du requérant lui-même, mais qu'elle a été manifestement recopiée.

Toute personne souhaitant accomplir un service civil doit déposer une demande écrite. Dans celle-ci, le requérant doit invoquer le droit constitutionnel à l'objection de conscience. Il doit joindre à sa demande un curriculum vitæ complet sous forme de tableau complet et exposer en détail personnellement les motifs de son objection de conscience.

Le requérant est admis au service civil lorsque

- la demande est complète,
- les motifs exposés sont propres à justifier le droit à l'objection de conscience, et
- la demande ainsi que les autres faits connus de l'autorité d'admission ne mettent pas en doute la véracité des données.

La formation scolaire du requérant, entre autres, joue un rôle pour apprécier si l'exposé est suffisant. Ainsi, on attend un exposé plus détaillé de la part d'un futur bachelier que de la part d'un jeune homme qui vise une école professionnelle. Les motivations standardisées issues de copies prêtes à l'emploi ou de modèles ne suffisent pas.

Si les indications sont incomplètes ou s'il subsiste un doute sur la pertinence des données, le requérant dispose d'un délai de 30 jours pour donner des précisions par écrit. Si les doutes subsistent, l'organe compétent peut ordonner une audition.

D'après les indications de l'office fédéral allemand compétent, il n'y a eu, sur tout le territoire allemand depuis 2003, que sept convocations à une audition, dont quatre ont effectivement eu lieu. Il n'y en a eu aucune en 2006.

Les décisions d'admission sont prises par les collaborateurs de l'office fédéral compétent. Quelque 20 à 25 collaborateurs rendent chacun environ 40 décisions par jour. Le temps qui leur est imparti pour l'examen d'une demande est donc d'environ 10 minutes. En fait, l'examen de la demande écrite se limite à quelques critères d'ordre formel.

Etant donné que le service civil dure aussi longtemps que le service militaire, que les demandes écrites sont examinées superficiellement et qu'on renonce pratiquement aux auditions, la «preuve par l'acte» signifie le simple dépôt d'une demande écrite, dûment motivée. Comme la question d'assurer les effectifs de l'armée ne s'y pose pas, l'Allemagne peut se permettre de renoncer à un examen d'admission.

Toute personne admise au service civil est tenue de l'accomplir dans tous les cas, contrairement aux personnes astreintes au service militaire, car l'armée fédérale allemande n'est pas tributaire de toutes les personnes astreintes. Ainsi, de nombreuses personnes astreintes au service militaire ne déposent pas de demande d'admission au service civil, espérant qu'elles ne seront pas convoquées. Il y environ 440 000 conscrits par classe d'âge. Environ un tiers de chaque classe d'âge s'avère inapte au service. L'armée allemande ne convoque qu'environ 70 000 personnes parmi les deux tiers restant, si bien que, au total, la moitié d'une classe d'âge n'accomplit ni service militaire ni service civil.

Les autorités compétentes du service civil conçoivent le service civil comme un service d'apprentissage, en accord et en coordination avec l'armée. L'accomplisse-

ment du service doit servir au développement de la personnalité: toute personne qui accomplit un service militaire ou civil doit prendre conscience de sa responsabilité de citoyen, reconnaître son rôle au sein de l'Etat et de la société et être prête pendant toute sa vie à jouer un rôle actif dans l'Etat et la société. Voilà pourquoi il existe une vaste palette d'offres de cours d'introduction et de formation continue, élargie en permanence. Cette offre se fonde sur l'idée qu'il convient d'encourager et de récompenser tout particulièrement celui qui se distingue par son engagement personnel et que cet engagement de l'Etat envers ses jeunes citoyens est finalement un investissement dans son propre avenir, parce que ces personnes s'engageront à leur tour pour leur Etat.

1.5.2 Autriche

En Autriche, le service civil dure neuf mois, alors que le service militaire dure six mois (on applique donc un facteur de 1,5). Chaque année, 40 000 personnes environ sont déclarées aptes au service militaire. Sur ce nombre, 10 000 environ accomplissent un service civil.

Toute personne qui souhaite accomplir un service civil doit déclarer par écrit qu'elle refuse – hormis les cas de légitime défense ou d'aide d'urgence – d'utiliser la violence par les armes à l'encontre d'autres êtres humains, que le service militaire lui poserait de ce fait un conflit de conscience et que c'est pour cette raison qu'elle souhaite effectuer un service civil. Cette déclaration ne doit être assortie d'aucune condition ni d'aucune réserve. Le requérant doit joindre à sa déclaration un curriculum vitæ (indications relatives à sa formation scolaire et professionnelle, ainsi qu'à sa carrière professionnelle).

Ne peut déposer de déclaration:

- quiconque a été condamné pour un délit intentionnel au cours duquel un acte violent avec usage d'une arme a été commis contre un être humain,
- quiconque appartient à un corps de garde (en particulier celui de la police), et
- quiconque est soumis à un délai d'attente: il peut s'agir d'un délai d'attente d'une année après le retrait d'une précédente déclaration ou d'un délai pendant la durée d'un «service de présence» en cours (service militaire).

L'autorité compétente n'examine pas le contenu de la déclaration. Son dépôt – exempt de vices de forme – libère la personne du service militaire et l'astreint au service civil. L'astreinte au service civil est constatée par une décision de l'autorité compétente. Par conséquent, un refus ne peut être notifié que pour des motifs de forme.

L'examen du conflit de conscience appliqué à l'origine a été abrogé en 1993. Le service civil, qui avait alors la même durée que le service militaire, a été prolongé. Depuis lors, la durée du service civil a été adaptée plusieurs fois, en partie pour suivre la durée de l'obligation de servir dans l'armée. Le non-examen du conflit de conscience est largement accepté, en particulier par les milieux de l'armée autrichienne. De fait, on est parvenu à la conclusion que cet examen n'était pas équitable, car le requérant le plus éloquent avait un avantage, ce qui n'était pas acceptable, pour l'armée non plus. La solution actuelle est donc presque incontestée.

Aux dires d'un représentant de l'armée, le besoin en effectif de l'armée autrichienne est aujourd'hui à peine couvert. L'armée s'est donc efforcée de rendre le service militaire plus attrayant, notamment en le rémunérant davantage. Initialement, l'abolition de l'examen du conflit de conscience était limitée dans le temps, afin que le législateur puisse réagir en cas de chute des effectifs de l'armée. Simultanément, on avait augmenté la durée du service civil, comme dit plus haut. Si, du fait de l'admission facilitée au service civil, l'armée devait être confrontée à des problèmes d'effectifs, ils pourraient être résolus en fixant des délais plus serrés pour le dépôt de la déclaration et en corrigeant la marche du service (temps de service, lieu de service, offres de loisirs, rémunération).

Aujourd'hui, la société autrichienne est assez fortement tributaire des personnes astreintes au service civil. Il n'est donc pas question d'abolir l'obligation générale de servir dans l'armée, à laquelle serait évidemment liée une abolition du service civil. D'ailleurs, on évite pour la même raison de rendre le service civil inattractif pour les personnes astreintes au service militaire.

Une particularité du système autrichien réside dans la définition du conflit de conscience: contrairement à la Suisse ou à l'Allemagne, il ne porte que sur l'utilisation personnelle d'une arme. Cette définition explique pourquoi une personne peut déposer sa déclaration si elle a été condamnée pour voies de fait, mais ne peut le faire si le délit a été commis au moyen d'une arme. Elle reste cependant sans influence sur la procédure d'admission, puisque l'Autriche applique une solution de la preuve par l'acte pure, qui se passe complètement d'exposé et d'examen du conflit de conscience.

L'introduction de la preuve par l'acte a fait croître le nombre de demandes d'admission au service civil de manière significative. Aujourd'hui, environ 24 pour cent des personnes déclarées aptes au service militaire accomplissent un service civil. Le pourcentage des personnes déclarées inaptées au service militaire ne s'élève pour sa part qu'à 17 % environ. Autrement dit, 60 % environ des personnes astreintes à l'obligation de servir accomplissent un service militaire, soit à peu près autant que dans notre pays.

1.6 Application

1.6.1 LSC

L'entrée en vigueur du nouveau régime permettra de supprimer la commission d'admission.

Les postes seront abolis dès l'entrée en vigueur de la révision de la loi. Etant donné qu'il serait difficile de les repourvoir dans l'intervalle, le délai fixé pour l'introduction de la solution de la «preuve par l'acte» devra être aussi court que possible.

Avant l'introduction de la solution de la «preuve par l'acte», la nouvelle loi n'aura pas d'effets significatifs sur le nombre de demandes: quiconque est placé face à un conflit de conscience souhaite le résoudre avant le début du service militaire.

Plusieurs ordonnances devront par ailleurs être adaptées ou purement et simplement abrogées.

1.6.2 LTEO

La mise en œuvre de la modification de la loi est prévue pour le début d'une année civile. Elle ne serait pas possible en cours d'année, pour des raisons d'égalité de traitement des personnes assujetties à la taxe d'exemption au cours de la même année et pour des raisons pratiques. Ce sont en effet les cantons qui en répondront au premier chef, car ils sont compétents pour la taxation des personnes assujetties à la taxe d'exemption. A l'échelon de la Confédération, il y aura lieu d'adapter l'ordonnance du 30 août 1995 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir¹⁴ et quelques circulaires et directives. A l'échelon des cantons, il y aura lieu d'adapter deux systèmes informatiques mis en œuvre sur le plan national, ainsi que les ordonnances cantonales d'exécution.

1.6.3 Evaluation de l'exécution

La mise en œuvre de la révision se traduira par une réduction des charges en terme de personnel, de tâches administratives et de frais financiers pour l'organe d'exécution du service civil et les autorités cantonales chargées de percevoir la taxe d'exemption. L'organe d'exécution du service civil mettra en évidence les économies dans le cadre de ses rapports annuels. L'autorité de surveillance de la Confédération chargée de surveiller l'exécution de la LTEO évaluera et présentera chaque année les incidences sur les personnes assujetties à la taxe d'exemption au moyen d'un système d'indicateurs simple.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

Le présent projet de modification de la LSC et de la LTEO permet de classer la motion Studer.

2 Commentaire

2.1 LSC

Art. 1 Principe

- Le service civil n'est accessible qu'aux personnes astreintes au service militaire qui invoquent explicitement un conflit de conscience, comme dans le régime actuel. Le régime de la preuve par l'acte prévoit que le requérant doit se déclarer prêt à accomplir un service de remplacement plus long, rendant obsolète l'exposé de ses valeurs morales ou éthiques. Le requérant est cependant tenu de faire cette déclaration afin de spécifier explicitement ses motifs.

Afin d'éviter des redondances dans le texte de la loi, on a renoncé à préciser que le dépôt d'une demande où le requérant se déclare prêt à accomplir un service civil plus long, suffit à l'expression du conflit de conscience. Néan-

¹⁴ RS 661.1

moins, en utilisant le terme «demande», le législateur établit un lien avec l'art. 16*b*, qui prescrit la teneur de la demande et les caractéristiques de la solution de la preuve par l'acte.

- Les actuels al. 2 et 3 de l'art. 1 n'ont plus de raison d'être, étant donné que l'exposé détaillé et l'examen du conflit de conscience ne sont plus nécessaires.

Art. 4, al. 2 et 2^{bis}

- *Al. 2*: L'idée fondamentale de cette disposition est que les personnes astreintes au service civil ne peuvent être affectées dans des exploitations agricoles que dans le cadre de projets visant à améliorer les conditions de vie et de production. Or, son libellé actuel pouvait être interprété comme une autorisation générale des affectations dans les exploitations agricoles, y compris dans le cadre de la production agricole, à condition d'être effectuées dans des exploitations qui réalisent de tels projets d'amélioration. Afin qu'il soit bien clair que les affectations de service civil ne sont en principe pas autorisées dans les exploitations agricoles, il y a lieu de procéder à une modification d'ordre rédactionnel. On établit aussi un lien bien compréhensible entre l'al. 2 et le nouvel al. 2^{bis}.

Il est donc possible d'effectuer un service civil dans l'agriculture dans le cadre de projets visant à l'amélioration d'infrastructures, à l'aménagement et l'entretien de surfaces de compensation écologiques et dans la sylviculture. Les exploitations agricoles reconnues comme établissements d'affectation, au sens de l'art. 4, al. 2, reçoivent en règle générale un contingent de jours d'affectation de personnes astreintes au service civil par année en vue d'accomplir les tâches précitées.

- *Al. 2^{bis}*: Les exploitations agricoles sont mieux adaptées que les autres établissements d'affectation pour collaborer à l'exécution de convocations d'office qui sont ordonnées lorsque des personnes astreintes au service civil ne respectent pas leur obligation de collaborer à la préparation des affectations (art. 19 et 22, al. 1, LSC).

Les établissements d'affectation doivent s'investir davantage pour instruire et diriger les personnes astreintes convoquées d'office, car ces dernières sont moins motivées que si elles avaient choisi leur affectation elles-mêmes. Voilà pourquoi très peu d'établissements d'affectation sont à la disposition de l'organe d'exécution pour l'exécution de convocations d'office.

Le nouvel al. 2^{bis} devrait remédier à cette carence et inciter les exploitants agricoles à collaborer davantage à l'exécution des convocations d'office, car il les autorise à occuper les personnes convoquées d'office pour d'autres tâches que les projets mentionnés à l'al. 2, sans imputation sur les contingents. Seuls les agriculteurs dont l'exploitation est reconnue en vertu de l'al. 2 et qui sont bien connus de l'organe d'exécution entrent cependant en considération. En affectant les personnes convoquées d'office à la production agricole (ce qui n'est normalement possible qu'à titre exceptionnel), l'exploitation agricole compensera les efforts supplémentaires qu'elle doit déployer. L'agriculteur sera ainsi indemnisé du temps consacré à cette tâche

d'exécution. Le Conseil fédéral en escompte entre 60 et 70 convocations d'office supplémentaires par année dans l'agriculture.

Art. 12 Exclusion de l'accomplissement du service civil

- *Al. 1:* L'unique alinéa de l'art. 12 devient l'al. 1 du nouvel article. Un complément concernant les mesures entraînant une privation de liberté est nécessaire, afin de clarifier qu'une personne peut également – dans de rares cas – être exclue du service civil lorsqu'une telle mesure est prononcée à la suite d'une simple contravention (cf. art. 105, al. 3, CP). Ainsi, toute personne contre laquelle une mesure entraînant une privation de liberté a été ordonnée, mais qui a été acquittée en raison de son irresponsabilité au sens de l'art. 19, al. 1 et 3, CP, doit pouvoir être exclue du service civil. La condamnation ou la mesure entraînant une privation de liberté ne peut toutefois mener à une exclusion du service civil que si, dans le cas d'espèce, la présence de la personne astreinte apparaît effectivement incompatible avec les impératifs du service civil.
- *Al. 2 et 3:* Dans certaines circonstances, l'organe d'exécution doit disposer, pour rendre sa décision, d'informations complémentaires qui ne ressortissent pas des simples données du casier judiciaire: souvent, les faits exacts et les dessous de l'acte n'apparaissent pas clairement. L'autorité juridictionnelle n'est tenue de fournir les informations que lorsque l'organe d'exécution doit en disposer pour rendre la décision et qu'aucun intérêt de tierces personnes n'est menacé. Le droit d'obtenir des informations ne concerne que les cas où une condamnation est entrée en force (il n'y a donc pas d'accès aux dossiers pénaux concernant des procédures en cours).

Art. 16a Forme de la demande

- *Al. 1:* La formulation de la première phrase de l'actuel al. 1 a été légèrement modifiée, tandis que la deuxième phrase, relative au dépôt de la demande par voie électronique, a été intégrée à l'al. 2.
- *Al. 2:* L'ordonnance précisera si un formulaire type est introduit.

Art. 16b Contenu de la demande

- *Al. 1:* La demande comporte en premier lieu une déclaration du requérant, selon laquelle il veut accomplir un service civil en raison d'un conflit de conscience. Le terme «déclaration» ne signifie pas que la demande doit être motivée, mais une uniquement que le requérant doit spécifier que c'est en raison d'un conflit de conscience qu'il est prêt à accomplir un service civil. Ce conflit n'a en revanche besoin ni d'être exposé ni d'être motivé.
- *Al. 2:* Une déclaration assorties de réserves ou de conditions est ambiguë. Quiconque émet des réserves n'est en définitive pas (encore) prêt pour le service civil. Une telle déclaration comporte donc un vice. Au cas où le requérant maintient ses réserves ou ses conditions, l'organe d'exécution n'entrera pas en matière sur la demande. Cependant, elle restera attachée dans chaque cas au principe de proportionnalité et à l'interdiction de pratiquer un formalisme trop rigide. L'organe d'exécution accordera ainsi au requérant un délai supplémentaire raisonnable pour revoir sa déclaration.

Les vices insignifiants ne sauraient conduire à une décision de non-entrée en matière.

- *Al. 3:* Aujourd’hui, les données nécessaires relatives à la personne et à ses obligations militaires sont tirées du livret de service et du système d’information du personnel de l’armée. Nul ne sait encore exactement quelle forme prendra le livret de service à l’avenir. Il appartiendra donc au Conseil fédéral de régler quel moyen de preuve de l’identité du requérant (livret de service ou autres documents) doit être requis. Au cas où l’utilisation d’un formulaire type devait être introduite, les données relatives à la personne pourraient être saisies dans ce document.

On ne demande plus au requérant de produire un curriculum vitæ. Les données relatives à la scolarité, à la formation professionnelle et à l’exercice de la profession, utiles pour cibler une affectation, pourraient être saisies sur le formulaire type de demande d’admission.

Les données relatives aux obligations militaires sont l’aptitude au service militaire et les données permettant de calculer le nombre de jours de service civil à accomplir ainsi que l’allocation pour perte de gain. Elles pourront être obtenues tant auprès du requérant lui-même qu’auprès d’autres services administratifs (art. 16c LSC).

Art. 16c Communication de données personnelles

La nature même de la solution de la preuve par l’acte ne permet pas, lors du traitement de la demande, de prendre en considération d’éventuelles condamnations pénales qui seraient en contradiction avec le conflit de conscience invoqué, puisque ce dernier ne fait plus l’objet d’un examen. Voilà pourquoi on renonce désormais à collecter les données issues du casier judiciaire.

Art. 17, al. 1, 2^e phrase

De manière générale, rien ne changera par rapport à la réglementation actuelle en ce qui concerne le devoir d’entrer en service après avoir déposé une demande d’admission au service civil. Seule la personne ayant déposé une demande d’admission trois mois avant sa prochaine période de service militaire sera libérée de son devoir d’entrer en service. Il est vrai que ce délai facilite aussi la planification pour l’armée, car elle concorde en grande partie avec la réglementation des demandes de reports de service de l’armée: les militaires sont informés de leur prochaine période de service par un avis qui leur parvient 20 semaines avant son commencement. Dans ces conditions, les demandes de report doivent parvenir à l’autorité militaire au moins 14 semaines à l’avance, pour autant que la raison du report de service soit déjà connue à cette date.

Vu la suppression de la commission d’admission – qui, jusqu’à ce jour, notifiait oralement sa décision juste après l’audition –, ce sera dorénavant la notification de la décision qui déterminera la fin des obligations militaires lorsque la demande est déposée tardivement ou pendant un service militaire. Il reviendra au requérant lui-même de veiller à ce que l’organe compétent ait son adresse, en particulier lorsqu’il accomplit un service militaire, afin de pouvoir recevoir la décision par courrier ordinaire.

En vertu du droit en vigueur, quiconque ne dépose pas à temps sa demande d'admission au service civil et, en dépit d'une convocation, n'entre pas en service militaire mais est admis par la suite au service civil, ne peut être puni pour cause de refus de servir ou d'insoumission. La seule sanction encourue est une amende pour inobservation d'une convocation au service militaire, soit une contravention. On peut raisonnablement demander à une personne astreinte au service militaire de déposer à temps une demande d'admission au service civil, de telle manière que l'autorité compétente puisse prendre sa décision avant la date de l'entrée en service militaire. Si elle ne le fait pas ou dépose une demande après le début du service, tout en n'entrant pas en service, elle continuera à encourir une peine.

Art. 18 Décision

- *Al. 1:* La commission d'admission est supprimée. C'est désormais l'organe d'exécution qui décide de l'admission au service civil.

Conformément aux règles générales de la procédure administrative, l'organe d'exécution n'entrera pas en matière si la demande d'admission est déposée par une personne qui n'est pas tenue d'accomplir un service militaire personnel, si le requérant n'a pas complété une demande lacunaire dans les délais qui lui ont été impartis, ou si la déclaration qui doit être produite en vertu de l'art. 16*b*, al. 1, est assortie de réserves ou de conditions (cf. art. 16*b*, al. 2).

- *Al. 2:* La procédure d'admission reste gratuite. Le droit aux dépens n'existe pas en procédure administrative de première instance.

Art. 18a Notification de la décision

- *Al. 1:* La notification de la décision au DFE n'a plus de raison d'être puisque son organe de contrôle disparaît. De même, la notification à l'organe d'exécution devient obsolète, car celui-ci rend la décision en lieu et place de la commission d'admission.

- *Al. 2:* A l'époque, la commission de recours du DFE avait admis que le requérant admis au service civil puisse retirer sa demande aussi longtemps que la décision d'admission n'était pas entrée en force. De tels retraits sont discutables. Ils peuvent même être abusifs. Si on les admettait, un requérant pourrait, en déposant une demande d'admission au service civil, obtenir un report de service que l'autorité militaire lui aurait refusée, puis retirer sa demande après le début de la période de service militaire. Les dispositions du 2^e alinéa excluront de tels revirements et de telles tactiques. A l'avenir, la procédure d'admission sera conclue en quelques jours. Si la demande a été déposée à temps, une décision de première instance sera donc notifiée avant le début de la prochaine période de service militaire à accomplir.

Notons enfin que quiconque est admis au service civil mais souhaite néanmoins accomplir un service militaire peut demander sa réintégration dans l'armée en vertu de l'art. 11, al. 3, let. b, LSC.

Art. 18b Admission durant une période de service militaire

Cette disposition reprend l'art. 12 de l'ordonnance du 5 décembre 2003 sur la procédure d'admission au service civil¹⁵. Conformément à l'art. 17, al. 1, 2^e phrase, LSC, le requérant n'est libéré de l'armée que lorsqu'il a présenté lui-même la décision d'admission au service civil au commandement militaire compétent. Pour des raisons d'organisation, la libération peut, selon les circonstances, ne pas avoir lieu «le jour même», par exemple lorsque la troupe se trouve dans un endroit isolé ou lorsque la décision d'admission au service civil est présentée tard dans la soirée. Dans ce cas, la libération du service militaire doit intervenir au plus tard «le jour suivant».

Art. 18c et 18d

Les art. 18c et 18d peuvent être abrogés. La teneur de l'art. 18c passe en effet à l'art. 18a, al. 1 et celle de l'art. 18d, al. 1, passe à l'art. 18, al. 2. Les al. 2 et 3 de l'art. 18d passent à la trappe, car il portaient sur l'audition personnelle (abolie dans le cadre de la solution de la preuve par l'acte). Quant à l'al. 4, il n'a plus de raison d'être, parce que son contenu est déjà réglé ailleurs dans la législation.

Art. 19, al. 2 à 5

Le droit de regard dans les données du casier judiciaire est donné pour des raisons de sécurité, en vue de protéger des tiers, et n'est prévu que pour des affectations dans des domaines sensibles (par exemple, dans l'assistance aux enfants), où la réputation de la personne astreinte au service civil est déterminante pour apprécier son aptitude. Pour pouvoir apprécier les risques avant de ne notifier une convocation, l'organe d'exécution doit pouvoir consulter outre les jugements pénaux, le dossier d'une enquête pénale en cours. La réglementation proposée précise qu'il suffit que l'organe d'exécution ait des doutes fondés sur l'aptitude d'une personne à accomplir une certaine activité pour qu'il puisse refuser d'avaliser la convention d'affectation. Etant donné que les données sur une enquête pénale en cours touchent fortement les droits de la personnalité (risque de se faire une opinion préconçue de la personne), il est prévu que la personne concernée donne son assentiment à l'organe d'exécution pour que ce dernier obtienne les données nécessaires auprès du casier judiciaire ou de l'autorité de poursuite pénale. Si la personne astreinte refuse de donner son consentement, l'affectation dans un domaine sensible peut être refusée, puisque l'on ne peut plus apprécier ni la réputation de cette personne ni son aptitude à effectuer ce genre d'affectation faute d'indications utiles et complètes en la matière. L'autorité aura néanmoins une certaine marge de manœuvre pour le cas où, malgré le refus du requérant, l'aptitude de la personne ne fait aucun doute. Le fait que l'organe d'exécution, se fondant sur les pièces du dossier de l'enquête pénale, doute de l'aptitude du prévenu ne viole aucunement sa présomption d'innocence, tant que l'organe d'exécution n'exprime pas que le prévenu aurait commis les actes qui lui sont reprochés. Les données portant sur les enquêtes pénales en cours peuvent en tout état être obtenues sur demande écrite auprès du casier judiciaire central conformément aux dispositions de l'art. 367, al. 4^{bis}, CP. L'organe d'exécution doit également pouvoir demander des informations détaillées portant sur des enquêtes pénales en cours auprès des autorités de poursuite pénale, car la gravité des accusations ne ressort pas clairement de l'inscription au casier judiciaire. La communication

¹⁵ RS 824.016

d'informations doit cependant être restreinte pour ne pas porter atteinte aux droits de la personnalité de tierces personnes ou au but de l'instruction. De tels renseignements supplémentaires peuvent aussi tout à fait être dans l'intérêt de la personne concernée et mener à une appréciation positive de l'aptitude à accomplir le type d'affectations visé.

Lorsque les conditions mentionnées à l'al. 5 sont remplies, l'organe d'exécution peut non seulement refuser d'avaliser la convention d'affectation, mais encore interrompre une affectation en cours ou déplacer la personne en service dans un autre établissement d'affectation. Cette compétence découle de l'art. 23 LSC. La réputation entachée peut en effet être considérée comme un «des motifs importants» de l'art. 23 LSC et justifier une interruption de l'affectation.

Art. 26, al. 4 et 5

Ces alinéas sont abrogés, parce qu'au cours de ces dernières années, ils n'avaient jamais été appliqués. Ceci est sans doute lié d'une part à l'augmentation des allocations pour perte de gain et d'autre part à une plus grande souplesse concernant l'aménagement des affectations.

Art. 29, al. 4

Cette disposition comble une lacune de la loi. Aujourd'hui, l'Etat contraint de jeunes citoyens à accomplir un service civil, mais il leur délègue ensuite tous les risques liés aux indemnités que leur doivent les établissements d'affectation pour leurs prestations. Cette pratique est regrettable. C'est donc à l'Etat d'en assumer la responsabilité lorsque l'établissement d'affectation fait défaut en tant que débiteur. Il s'agit finalement d'une question de loyauté dans l'exécution de l'obligation générale de servir. Pour les personnes morales, l'insolvabilité résulte d'une réquisition de faillite et pour les personnes physiques, d'une saisie infructueuse. Dans ce dernier cas, il n'est pas nécessaire que la personne astreinte au service civil obtienne un acte de défaut de biens.

Lorsque l'organe d'exécution verse des prestations, les prétentions de la personne en service à l'égard de l'établissement d'affectation passent d'office à la Confédération (cession légale). De tels cas sont rares et le risque financier pour l'Etat est minime. Si l'organe d'exécution devait prendre des mesures efficaces pour éviter des affectations dans des établissements menacés d'insolvabilité, il devrait déployer une activité de contrôle intensive dont les coûts dépasseraient de loin ceux qui découlent de la solution proposée ici.

Art. 40a

Le projet ne prévoit pas de faire porter un uniforme à toutes les personnes qui accomplissent un service civil, pas plus qu'il ne prévoit de faire installer des tableaux signalétiques pour toutes les affectations effectuées sur tout le territoire. L'objectif est de rendre certaines affectations de service civil identifiables pour le public et en particulier de différencier le service civil de la protection civile. L'organe d'exécution remettra en l'occurrence essentiellement des vêtements simples, pratiques et robustes, par exemple des t-shirts, des casquettes ou des gilets, et des vêtements imperméables pour des affectations particulières.

Le port de ces vêtements aura un caractère facultatif, puisque l'objectif n'est pas de faire porter un uniforme aux personnes astreintes au service civil et que là où des prescriptions vestimentaires sont de mise, elles primeront (par exemple dans les établissements d'affectation déployant leur activité dans le secteur de la santé). Le retrait de vêtements sera lui aussi facultatif, ce qui devrait limiter les coûts d'exécution.

Art. 46, al. 1^{bis}

Sont réputées institutions de la Confédération les unités administratives visées dans l'annexe à l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁶. Lorsque ces institutions sont reconnues en tant qu'établissements d'affectation du service civil, l'organe d'exécution perçoit une contribution en guise de compensation pour la main-d'œuvre fournie. Sont visées ici huit unités administratives en 2006, dont les contributions représentaient environ 82 000 francs, et onze unités administratives en 2007, dont les contributions représentaient environ 133 000 francs. Ces contributions vont directement dans la caisse de la Confédération et leur montant n'est pas à la disposition de l'organe d'exécution. En règle générale, il n'y a pas de compensations de prestations entre les services de la Confédération pour les taxes et les contributions.

Le projet supprime ce transfert interne de ressources financières qui a finalement un effet neutre sur le budget de la Confédération; ces institutions fédérales seront ainsi libérées de l'obligation de payer une contribution. La portée de cette mesure est toutefois restreinte car seules entrent en ligne de compte les unités administratives qui accomplissent des tâches ou réalisent des projets relevant des domaines d'activité figurant à l'art. 4, al. 1, LSC.

Art. 63 Recours au Tribunal administratif fédéral

Les dispositions des art. 63 et 64, al. 2, sont regroupées en un seul article:

- *L'al. 1* correspond à l'actuel art. 63.
- *L'al. 2* correspond à l'actuel art. 64, al. 2. Les modifications des décisions de reconnaissance sont elle aussi des décisions de reconnaissance et n'ont à ce titre pas besoin d'être mentionnées séparément.
- *L'al. 3* reprend une règle contenue précédemment dans l'ordonnance du 5 décembre 2003 sur la procédure d'admission au service civil¹⁷ alors qu'elle doit figurer dans une loi.

Art. 64

Cet article doit être abrogé pour les raisons suivantes:

- *Al. 1*: la validité des règles générales de la procédure administrative fédérale ne doit plus être mentionnée expressément.
- *Al. 1^{bis}*: dans le cadre de la solution de la preuve par l'acte, le conflit de conscience ne fait plus l'objet d'un examen au fond; dès lors, le DFE n'a

¹⁶ RS 172.010.1

¹⁷ RS 824.016

plus ni compétence de contrôle ni compétence de recours. Etant donné qu'à l'avenir, c'est l'organe d'exécution qui rendra les décisions d'admission et non plus la commission d'admission, le département ne pourra de toute façon plus exercer de droit de recours. Une unité administrative ayant un statut hiérarchique supérieur ne peut en principe pas interjeter de recours auprès d'un service qui lui est subordonné. Elle doit plutôt utiliser son droit de donner des instructions ou recourir à l'évocation.

- L'actuel *al. 2* devient l'art. 63, al. 2.

Art. 80, al. 1^{bis}, let. a, 1^{ter}, 1^{quater} et 3

- *L'al. 1^{bis}, let. a*, est abrogé, parce que la motivation de la demande n'a plus de raison d'être dans la solution de la preuve par l'acte.
- *Al. 1^{ter}*: L'utilisation systématique du nouveau numéro AVS nécessite une base légale. Cet alinéa correspond à l'art. 146, al. 2, LAAM.
- *L'al. 1^{quater}* crée une base légale explicite pour l'enregistrement des données nécessaires pour prendre les décisions d'exclusion en vertu de l'art. 12 LSC et déterminer l'aptitude pour une affectation en vertu de l'art. 19, al. 2 à 5.
- *Al. 3*: Cette disposition peut être abrogée, car les services mentionnés (visés à l'actuel al. 2) ne sont que les destinataires de données. Dès lors, on ne peut les considérer comme des participants, c'est-à-dire comme des «tiers qui sont en droit d'introduire des données dans le fichier ou d'y procéder à des mutations» (cf. art. 3, al. 1, let. g et 16, al. 1, let. g, de l'ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données¹⁸). La transmission éventuelle des données par ces services se fondera sur les bases légales relatives à leurs propres systèmes d'information. Une exception concerne les tiers mandatés, mentionnés à l'art. 80, al. 2, let. f, LSC, qui jouent un autre rôle et qui ont les mêmes droits de consultation du système d'information de l'organe d'exécution que l'organe d'exécution lui-même. Les règles concernant la communication de données personnelles par ces tiers doivent continuer à figurer dans les dispositions de la LSC et seront dès lors intégrées dans le nouvel art. 80b al. 3.

Art. 80a Gestion des dossiers

La suppression de la commission d'admission entraîne l'abrogation des actuels al. 1, let. e et f, al. 1^{bis}, al. 2, 2^e phrase, al. 2^{bis} et al. 3 (dans ce dernier cas, parce que la procédure d'admission ne donne plus lieu à des déclarations sensibles sur le conflit de conscience).

L'actuel *al. 4* n'indique pas assez clairement s'il est aussi question de la communication de données sensibles. L'art. 7 de l'ordonnance du 30 juin 2004 sur le système d'information du service civil, qui se fonde sur cette disposition, comporte, il est vrai, un catalogue de destinataires des données personnelles, dont les données sensibles. La communication de données personnelles sensibles doit cependant être inscrite dans une loi (art. 19, al. 1, en corrélation avec l'art. 17, al. 2, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données¹⁹). De fait, l'al. 4 ne constitue pas

¹⁸ RS 235.11

¹⁹ RS 235.1

une base légale suffisante et doit donc être abrogé. En lieu et place, un art. 80b est créé régissant à l'échelon d'une loi fédérale les catégories de destinataires de données sensibles et le but de leur communication.

L'al. 5 peut être abrogé, car l'obligation de proposer les documents aux Archives fédérales est déjà inscrite à l'art. 6 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage²⁰ et n'a pas besoin d'être réglée en sus dans la LSC. Les Archives fédérales renonceront vraisemblablement à archiver les déclarations purement formelles découlant de la solution de la preuve par l'acte, étant donné qu'elles sont dénuées de tout intérêt pour la recherche historique.

Art. 80b Communication de données personnelles

Ce nouvel article constitue la base légale formelle qui manquait pour la communication de données *sensibles*.

- *L'al. 1* s'appuie sur le catalogue énoncé à l'art. 7 de l'ordonnance du 30 juin 2004 sur le système d'informations du service civil et mentionne les différentes catégories de destinataires ainsi que le but de la communication des données.

Let. c: La détermination de l'aptitude au service militaire concerne les personnes ayant déposé une demande d'admission au service civil (cf. art. 10 et 11 LSC). La détermination de la capacité de travail concerne pour sa part les personnes ayant été admises au service civil (cf. art. 11, al. 3, let. a, LSC).

La let. d régit en particulier la communication de données pour calculer le nombre de jours de service militaires non accomplis, pour mettre à jour le système d'information du personnel de l'armée, pour incorporer les conscrits qui n'ont pas été admis au service civil, pour traiter les demandes de réincorporation dans l'armée, pour contrôler l'exécution de l'astreinte au travail et pour coordonner les convocations des personnes astreintes à un travail d'intérêt public qui n'ont pas été exclues de l'armée.

- *L'al. 2* reprend la règle de l'art. 7, let. c, de l'ordonnance du 30 juin 2004 sur le système d'information du service civil. Etant donné que les tiers mandatés ont les mêmes droits de regard dans le système d'information que l'organe d'exécution lui-même et qu'ils jouent un rôle totalement différent de celui des autres destinataires des données, il est justifié de les traiter dans un alinéa distinct.
- *L'al. 3* reprend la règle de l'ancien art. 80, al. 3, LSC, qui continue d'avoir son importance: la communication de données personnelles à des tiers mandatés doit se limiter au cadre de leur mandat d'exécution.

Disposition transitoire

Art. 83b

Les demandes en suspens seront traitées en fonction du nouveau droit. Le requérant devra le cas échéant remettre la déclaration selon laquelle il veut accomplir un

²⁰ RS 152.1

service civil en vertu «de la présente loi», autrement dit la déclaration expresse qu'il veut se soumettre aux règles de la LSC.

Toute personne ayant déposé une demande d'admission et ayant bénéficié de l'effet suspensif qui en découle pour son prochain service militaire continuera de bénéficier de cette protection.

Modification d'autres actes législatifs

Code pénal

Art. 365, al. 2, let. l et m

L'art. 367, al. 2, let. j, CP permet déjà à l'organe d'exécution d'avoir accès aux données du casier judiciaire. Cependant, l'inscription dans une loi du but de l'accès à ces données faisait défaut. Le catalogue des tâches pour lesquelles les données du casier judiciaire peuvent être utilisées doit être complété par la mention des tâches relatives à l'exécution de la LSC. Les buts justifiant un accès de l'organe d'exécution à ces données seront désormais réglés à l'art. 365, al. 2, let. l et m: la let. l (exclusion du service civil) se réfère à l'art. 12 LSC; la let. m (examen de l'aptitude à être affecté dans des domaines sensibles, comme la garde d'enfants), à l'art. 19, al. 3, LSC, ce dernier point se justifiant pour des raisons de sécurité et de protection de tiers.

L'utilisation des let. l et m est en suspens. Il conviendra de régler la question dans le cadre de la rédaction finale, étant donné que ces lettres seront peut-être déjà utilisées, avec un autre contenu, dans la loi fédérale sur les systèmes d'informations militaires.

Art. 367, al. 4^{bis}

L'organe d'exécution doit avoir un droit de regard sur le dossier d'une enquête pénale en cours, moyennant le consentement de la personne concernée, afin de déterminer l'aptitude pour certaines affectations. Voir à ce sujet les commentaires à propos de l'art. 19, al. 2 à 5.

Loi sur les allocations pour perte de gain (LAPG)

Art. 21, al. 1, dernière phrase

La LAPG énumère à son art. 21 les organes compétents pour l'exécution du régime des allocations pour perte de gain (qui, dans ce cadre, peuvent utiliser systématiquement le nouveau numéro AVS). Aujourd'hui, les organes d'exécution du service civil n'y figurent pas, d'où leur ajout.

2.2 LTEO

Art. 8, al. 1 et 1^{bis}

- *Al. 1:* Cette modification est la conséquence de l'abrogation de la règle des trois jours à l'art. 15. La nouvelle réglementation dispose que la taxe d'exemption ne peut être réduite de moitié que si plus de la moitié du service

a été accomplie. Dès lors, un service qui aura duré entre 3 jours et la moitié du service ne donnera plus droit à la réduction de la taxe.

- *Al. 1^{bis}*: Cette modification tient compte du fait que, dans le service civil, les affectations courtes comptent 26 jours. Simultanément, le rythme de période de service de deux ans est remplacé par un rythme annuel, parce qu'au sein de l'Armée XXI l'homme astreint au service militaire doit aussi effectuer son cours de répétition chaque année jusqu'à l'accomplissement de la totalité de son service obligatoire.

Art. 12, al. 1, let. a et d

Aux termes de l'art. 11 LTEO, la taxe d'exemption de l'obligation de servir est perçue, conformément à la législation sur l'impôt fédéral direct, sur le revenu net total que l'assujetti réalise en Suisse et à l'étranger.

Selon la LIFD, les couples mariés qui font effectivement ménage commun ont droit à une déduction de 2500 francs sur leur revenu. En vue d'éviter un doublon, il est indiqué de supprimer la déduction accordée par la LTEO. Les déductions sociales, prévues à l'art. 213 LIFD, ne sont pas modifiées.

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2005, conformément à l'art. 33, al. 1, let. h^{bis}, LIFD, les frais liés au handicap du contribuable ou d'une personne à l'entretien de laquelle il subvient sont déductibles lorsque le contribuable ou cette personne est handicapé au sens de la loi fédérale sur l'égalité pour les handicapés. La let. d de l'art. 12, al. 1, LTEO a ainsi perdu sa raison d'être.

Art. 13, al. 1

Se fondant sur l'étude d'impact mentionnée au ch. 1.2.1.2 (rapport des économistes de l'Administration fédérale des contributions), le Conseil fédéral propose de relever la taxe minimale de 200 à 400 francs.

Art. 15

Les règles régissant la réduction de la taxe en cas d'accomplissement partiel du service doivent être modifiées afin d'assurer l'égalité face aux obligations militaires et de simplifier le système. En particulier, la règle des trois ou cinq jours donnant droit à une réduction doit être abandonnée. Seules pourront désormais bénéficier de la taxe réduite de moitié les personnes assujetties ayant effectivement accompli, au cours de l'année d'assujettissement, plus de la moitié du service personnel qui leur incombe (14 jours au moins pour le service civil). Cette nouvelle réglementation contribuera à restreindre le nombre de reports de service ou le service «à la carte». Selon l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 4 octobre 2002 sur l'organisation de l'armée (Organisation de l'armée, OOrgA)²¹, les militaires accomplissent chaque année un cours de répétition d'une durée de 19 jours jusqu'à l'accomplissement de la totalité de leurs jours de service. Il n'est donc pas judicieux qu'un militaire soit «récompensé» par une réduction de la moitié de la taxe après n'avoir effectué que trois jours de service (voire ne plus payer du tout de taxe dès qu'il a accompli la moitié des jours de service).

²¹ RS 513.1

Art. 19

Adaptation purement formelle du titre.

Art. 24, al. 2, let. i

Depuis 2004, les services accomplis au sein de corps de sapeurs-pompiers ne donnent plus droit à une réduction de la taxe. Le devoir d'assistance des services cantonaux, régionaux et communaux de sapeurs-pompiers peut être abrogé.

Art. 33

La suppression de la deuxième sommation permet de raccourcir la procédure de recouvrement et de réduire les charges administratives des autorités cantonales. Les autorités cantonales ont souligné que la mainlevée est refusée pour la deuxième sommation. Les offices de poursuites font en effet valoir que la deuxième sommation a valeur de décision et doit par conséquent indiquer les voies de recours. Or la possibilité d'interjeter un recours auprès du Tribunal fédéral pour un simple émolument de sommation, sur la base de l'art. 29a de la Constitution garantissant l'accès au juge, alourdit et complique la procédure de recouvrement. Le coût étant trop élevé, le présent projet prévoit de supprimer la deuxième sommation. Par ailleurs, l'art. 165 LIFD ne prévoit, lui aussi, qu'une seule et unique sommation.

Art. 34, al. 1

Cette adaptation est dictée par la modification de l'art. 33 (suppression de la deuxième sommation).

Art. 39, al. 1 et 2

Cette nouvelle réglementation dispose que la personne astreinte au service n'a droit au remboursement de la taxe pour remplacement de services reportés que lorsqu'elle a accompli la durée totale de ses services obligatoires. Le service militaire connaîtra ainsi la même réglementation que le service civil. Elle constitue par ailleurs un frein aux demandes de reports de service. Elle respecte également les dispositions de l'art. 12 OOrgA selon lequel les militaires de la troupe accomplissent six (pour les écoles de recrues longues) ou sept cours de répétition (pour les écoles de recrues courtes) et celles de l'art. 13, al. 2, let. a, LAAM. Aux termes de cette dernière disposition, l'obligation d'accomplir du service militaire s'éteint, pour les militaires de la troupe, en principe à la fin de l'année au cours de laquelle ils atteignent l'âge de 30 ans ou, s'ils n'ont pas accompli la durée totale des services d'instruction, au plus tard à la fin de l'année où ils atteignent l'âge de 34 ans. Ces quatre années supplémentaires donnent la possibilité de rattraper les cours de répétition reportés. La nouvelle réglementation propose que les militaires qui utilisent cette possibilité aient aussi droit au remboursement intégral des taxes payées. Enfin, cette réglementation simplifie grandement la tâche des autorités cantonales, puisqu'elles n'auront plus qu'à vérifier si la durée totale des services obligatoires – clairement définie par le droit militaire ou par le droit du service civil – a été accomplie.

Art. 40

Adaptation purement formelle aux nouvelles dispositions pénales (art. 333, al. 2, let. b, CP).

Art. 41, al.4

L'art. 41, al. 4, introduit une nouvelle réglementation, bien qu'il reprenne le libellé actuel de la loi. L'objectif est d'éviter les conséquences inadéquates de l'art. 333, al. 6, let. b, CP qui prescrit le doublement du délai de prescription. En reprenant l'ancien alinéa, le législateur précise qu'un délai de cinq ans suffit amplement, à plus forte raison que dans la partie générale du code pénal, l'infraction se prescrit seulement par trois ans seulement (cf. art. 109, CP).

Art. 47, al. 3

La suppression de l'art. 12, al. 1, let. a, rend caduque l'adaptation de la déduction pour couples mariés au renchérissement (clause d'indexation).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

3.1.1.1 LSC

Le calcul des économies réalisables grâce à la révision de la LSC se fonde sur le montant brut de 5,5 millions de francs arrêté dans la planification financière 2009 pour le groupe de produits «Admission». Pour calculer le potentiel d'économies effectives, il faut déduire de ce montant les positions suivantes:

1. toutes les dépenses pour la partie de la procédure d'admission qui est maintenue;
2. la quote-part des frais généraux répartis sur le groupe de produits qui ne peut pas être économisée par la simplification de la procédure d'admission (en font partie une part significative des coûts indirects ainsi que la majorité des dépenses pour les technologies de l'information et de la communication);
3. les dépenses supplémentaires dans le domaine des affectations découlant d'une éventuelle augmentation du nombre de requérants admis au service civil (il ne faut toutefois pas oublier qu'une augmentation du nombre de jours de service se traduira aussi par des contributions plus élevées de la part des établissements d'affectation; dans le calcul de ces dépenses supplémentaires, il a été certes tenu compte des frais d'administration et d'introduction, mais non des frais supplémentaires dus au personnel).

La somme des dépenses directes et indirectes de la nouvelle procédure d'admission (dépenses de personnel et frais accessoires), ainsi que les frais généraux qui ne peuvent être économisés, s'élève donc à environ 1,2 million de francs (hypothèses: maintien de 0,8 postes pour la procédure d'admission et nombre maximum de 2500 demandes d'admission par année). Dès lors, le potentiel d'économies est d'environ 4,3 millions de francs, soit 78 % des dépenses budgétisées pour l'année 2009.

L'objectif de réduction des coûts fixé par la motion Studer est donc clairement respecté.

Le bilan se ternit un peu si l'on regarde au-delà de la procédure d'admission: en supposant qu'un plus grand nombre de personnes seront admises au service civil, les dépenses dans le domaine des affectations augmenteront en proportion, soit d'environ 700 000 francs par année. Le potentiel d'économies de l'organe d'exécution du service civil se réduit donc à 3,6 millions de francs, soit 65 pour cent des dépenses budgétisées.

A ce potentiel d'économies s'ajoute cependant une économie de quelque 85 000 francs au Secrétariat général du DFE pour l'année 2010, due à la suppression du service de contrôle des décisions d'admission. Dans le cadre de la planification de l'abandon de certaines tâches, le Secrétariat général du DFE a en effet réduit ses ressources en personnel pourvu des postes à durée déterminée.

Les économies sont toutefois fonction de plusieurs facteurs. Elles seront certes réalisables dès l'entrée en vigueur de la révision, mais le Conseil fédéral n'en connaît pas la date: rien n'est encore décidé et tout dépendra de la suite des débats parlementaires du projet de loi. Les premières économies pourront être réalisées rapidement, car la commission d'admission cessera immédiatement ses activités dès l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation. Elles seraient réduites si la suppression de postes s'accompagne d'un plan social. A l'inverse, les dépenses supplémentaires engendrées dans le domaine des affectations du fait de l'augmentation du nombre de personnes admises au service civil n'auront pas d'effet immédiat, mais seront effectives une année après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

L'introduction des personnes astreintes au service civil aux fonctionnements du service civil devra être repensée en fonction de la solution de la preuve par l'acte. Les coûts qui en découleront ne peuvent encore être évalués. Ils devraient être couverts, dans la mesure du possible, par les crédits mis à la disposition de l'organe d'exécution du service civil dans le cadre du budget global pour la réalisation de cours de formation et d'initiation. Par ailleurs, les répercussions financières de l'extension éventuelle à long terme de l'effectif dans le domaine des affectations n'ont pas été prises en compte.

La révision de l'art. 26 LSC (abrogation de l'obligation de la Confédération de rembourser aux cantons des prestations d'assistance qui ont été payées aux personnes en service civil) n'allège que légèrement la charge de la Confédération. Il est d'ailleurs compensé par le nouvel art. 29, al. 4 LSC (prise en charge des prestations pécuniaires par la Confédération lorsqu'un établissement d'affectation est devenu insolvable), si bien que, l'un dans l'autre, les éventuelles dépenses supplémentaires devraient rester insignifiantes; elles seront assumées par l'organe d'exécution du service civil dans le cadre du budget global qui lui est attribué.

Les signes distinctifs prévus pour les personnes en service civil (art. 40a LSC) généreront des dépenses supplémentaires dont l'ampleur sera maîtrisée par un plan de répartition. Elles seront compensées par l'organe d'exécution du service civil dans le cadre de son budget global.

3.1.1.2 LTEO

Le projet de révision générera vraisemblablement des recettes supplémentaires d'environ 2 millions de francs. Une part de 80 % est destinée à la Confédération, contre 20 % aux cantons.

3.1.2 Autres conséquences

3.1.2.1 LSC

Effectifs de l'armée

Le nombre de demandes d'admission au service civil dépend essentiellement du nombre de jeunes hommes astreints au service militaire qui sont déclarés aptes au service militaire et du facteur régissant la durée du service civil.

Le facteur 1,5 exerçait déjà une grande influence sur l'attrait du service civil. Le nombre très restreint de condamnations d'objecteurs de conscience en procédure pénale militaire montre que ceux qui ne peuvent accomplir un service militaire – quelle qu'en soit la raison – trouvent une solution.

On peut donc estimer:

- que la simplification de la procédure d'admission concernera au premier chef les personnes qui ont un problème de conscience et qui, de ce fait, ne peuvent effectuer un service militaire, mais qui n'osent pas écrire une demande et exposer leur conflit de conscience lors d'une audition (parce qu'ils ne sont pas capables d'exposer leur problème de conscience de manière structurée ou parce qu'ils ont des difficultés à s'exprimer oralement ou par écrit);
- qu'une éventuelle augmentation du nombre de demandes d'admission après la révision de la loi proviendra sans aucun doute essentiellement des personnes qui sortiraient de toute façon de l'armée et qui, aujourd'hui, se font réformer de l'armée.

Sur la base de ces hypothèses, il est possible d'évaluer les conséquences chiffrées de la révision de la loi:

	2007	Pronostic à ce jour pour 2010	Preuve par l'acte 1,5
Nombre de demandes d'admission	1727	2000	2500
Nombre de décisions	1681	2000	2500
Nombre d'admissions	1463 = 87 %	1700 = 85 %	2250 = 90 %
Demandes déboutées	218 = 13 %	300 = 15 %	250 = 10 %

Les effectifs de l'armée ne sont donc pas en danger. La solution proposée aura plutôt pour conséquence de contribuer à rétablir un peu l'égalité face à l'obligation de servir si moins de personnes seront réformées pour raisons de santé.

L'hypothèse que 90 % des requérants seront admis au service civil repose sur des données empiriques. En effet, depuis des années, seules environ 10 % des demandes sont rejetées pour des raisons purement formelles, parce qu'elles n'ont pas été déposées selon les dispositions légales ou que le requérant n'a pas remédié dans les délais aux vices de forme qui lui ont été reprochés. On peut partir de l'idée que la situation ne changera guère avec l'introduction de la preuve par l'acte.

Personnel de la Confédération

Le ch. 1.4.1.1 expose les conséquences de la révision de la LSC sur l'effectif de l'organe d'exécution du service civil.

3.1.2.2 LTEO

Les modifications proposées dans le cadre de la LTEO n'auront guère de conséquences pour la Confédération en tant qu'organe de surveillance, parce que le même nombre de tâches, telles que les inspections et les conseils, devront être accomplies.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

3.2.1 LSC

Une augmentation du nombre de personnes admises au service civil signifierait davantage de jours de service civil accomplis, ce dont les cantons et les communes tireront profit.

3.2.2 LTEO

On ne peut pas établir de pronostics pour les cantons, parce que les autorités cantonales ont des structures d'organisation différentes d'un canton à l'autre pour la taxation et la perception de la taxe. Toujours est-il que les modifications proposées allégeront grandement leurs travaux de taxation, de perception et de remboursement.

3.3 Conséquences économiques

3.3.1 LSC

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 supplémentaire augmentera bien entendu si le changement des règles d'accès au service civil se traduit par une augmentation du nombre de personnes astreintes au service civil. Ce sont les employeurs qui en souffriront.

En 2006, le régime des allocations pour perte de gain a dépensé quelque 30 millions de francs pour 314 323 jours de service civil accomplis. La solution de la preuve par

l'acte se traduirait, pour le régime des allocations pour perte de gain, par des dépenses supplémentaires pouvant aller jusqu'à 8 millions de francs par année.

Les règles de l'exécution du service civil ont été assouplies en 2004. Ainsi, lors de la détermination des diverses affectations, il peut être tenu compte dans une large mesure des besoins des employeurs et de la formation professionnelle de la personne astreinte au service civil. Par ailleurs, la première période d'affectation ne doit plus forcément être une affectation longue et la personne astreinte peut aussi faire son service d'une traite.

Quiconque accomplit un service civil a la possibilité de découvrir d'autres champs d'activités professionnelles et d'autres environnements sociaux. Le service civil permet donc d'acquérir des compétences personnelles et professionnelles qui créent une valeur ajoutée en termes professionnels et économiques parlant. Les personnes astreintes au service civil restent ainsi souvent liées au domaine d'activité ou à l'établissement d'affectation après leur période d'affectation et changent de profession ou de formation. Le service civil devient donc un champ d'apprentissage et permet de clarifier ses intérêts et son orientation professionnelle. Enfin, le service civil peut devenir un instrument précieux pour l'intégration professionnelle durable de jeunes employés.

Pour autant que l'on fasse abstraction des éventuels coûts supplémentaires du régime des allocations pour perte de gain, ces avantages compensent les charges que nous avons mentionnées plus haut.

3.3.2 LTEO

Si l'on atteint l'objectif de la motion, le service militaire personnel redeviendra plus attrayant. L'économie en supportera la charge, comme pour tout service militaire.

4 Liens avec le programme de la législature

Le présent projet figure dans le programme de législature 2007 à 2011²² sous l'objectif 7 «Mettre en œuvre la politique de sécurité».

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

5.1.1 LSC

On peut se demander si le principe de la preuve par l'acte, qui implique de ne plus examiner le conflit de conscience, est vraiment conciliable avec la Constitution. Une expertise²³ a été commise concernant ce point auprès du professeur Pierre Tschanen de l'Institut du droit public de l'Université de Berne. Il en ressort essentiellement les éléments ci-après:

²² FF **2008** 795 823

²³ JAAC 2007.4 (pp.122 à 149; n'existe qu'en allemand)

Le service civil étant caractérisé de service de remplacement dans la Constitution, le service militaire doit être la règle et le service civil l'exception. Quiconque opte pour une situation s'écartant de la norme doit montrer l'existence de cette situation d'exception. Le service civil demande dès lors une justification particulière et ne peut être accompli sans condition. Il est donc exclu d'accorder le libre choix entre le service militaire et le service civil.

Les dispositions constitutionnelles ne précisent toutefois pas comment l'existence de cette situation doit être justifiée. Elle peut l'être sous forme d'un examen du conflit de conscience ou en fonction de la preuve par l'acte. La preuve par l'acte n'équivaut pas au libre choix entre service militaire et service civil. Lorsque le requérant est libre de choisir, on ne lui demande pas la moindre preuve, tandis que dans le système de la preuve par l'acte, c'est un acte déterminé qui vaut preuve, même si la décision d'admission ne dépend pas de l'appréciation au fond par une autorité étatique.

Ni le texte constitutionnel ni le débat au Parlement concernant la modification des dispositions constitutionnelles ne fournissent d'éléments indiquant que la solution de la preuve par l'acte devrait être exclue. On a plutôt admis que les modalités du service civil, en particulier en ce qui concerne la procédure d'admission, devaient être réglées par la loi.

D'un point de vue constitutionnel, tant l'examen du conflit de conscience que la preuve par l'acte pure ou une combinaison des deux systèmes sont permises pour régler la procédure d'admission. Les trois modèles conviennent en effet pour exposer un conflit de conscience et aucun d'entre eux n'est à l'abri d'abus.

La procédure régissant le dépôt d'une demande dans le cadre de la preuve par l'acte doit respecter les conditions suivantes:

- Les objecteurs de conscience ont le droit d'être admis au service civil pour autant qu'ils soient prêts à effectuer une période de service plus longue que le service militaire.
- Cette volonté vaut preuve de l'existence d'un conflit de conscience.
- L'admission au service civil ne doit pas dépendre d'autres conditions (en particulier la réussite d'un examen du conflit de conscience).
- Le service civil de remplacement doit être équivalent au service militaire refusé.
- La longueur du service civil ne doit pas conduire de fait à un libre choix, mais ne doit pas non avoir un caractère punitif. Des facteurs entre 1,3 et 2,0 devraient satisfaire à ces exigences.

Aux termes de cette expertise, tant la preuve par l'acte que le facteur 1,5 respectent le cadre prescrit par la Constitution. Pour que l'équivalence entre le service militaire et le service civil soit garantie, le projet de révision renonce à introduire d'autres facilités dans l'exécution du service civil.

5.1.2 LTEO

Aux termes de l'art. 59 de la Constitution fédérale, tout homme de nationalité suisse qui n'accomplit pas son service militaire ou son service civil s'acquitte d'une taxe. Cette disposition permet de garantir l'égalité de traitement entre les personnes qui accomplissent leur obligation de servir et celles qui ne le font pas. On peut néanmoins se demander si la modification de l'art. 39 LTEO respecte les conditions prescrites par l'art. 59, al. 3, Cst. pour la perception de la taxe d'exemption de l'obligation de servir, dans la mesure où elle soumet son remboursement à la condition d'avoir accompli l'intégralité du service. Les quelques réflexions suivantes permettent de répondre à cette question par l'affirmative. En effet, la réglementation actuelle visait à réaliser une équivalence entre le service personnel et le paiement d'une taxe. L'accumulation des différentes possibilités de réduction de la taxe montre manifestement que ce principe d'équivalence n'est plus garanti et que le montant de la taxe ne correspond plus au sacrifice que représente l'accomplissement d'un service. La révision proposée permet de réduire les avantages concédés jusqu'à ce jour; les possibilités d'abus en sont réduites et l'équivalence avec l'accomplissement d'un service personnel réaffirmée. L'obligation d'accomplir un service militaire est inscrite dans la Constitution et dans la législation: elle signifie que les personnes astreintes doivent accomplir intégralement leur service. Le droit au remboursement de la taxe peut donc tout à fait être lié à l'accomplissement du service. Du reste (comme dit plus haut), le service civil connaît déjà un tel système.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

5.2.1 LSC

Le droit du service civil se fonde sur l'obligation générale de servir dans l'armée. Dans l'esprit des conventions internationales et de leurs articles en la matière (art. 4 et 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁴; art. 18 du Pacte de l'ONU sur les droits civils et politiques²⁵, ainsi que les Conventions numéros 29²⁶ et 105²⁷ de l'Organisation internationale du travail), un service civil accessible aux personnes qui, pour des raisons de conscience, ne peuvent accomplir de service militaire, n'est pas considéré comme un travail forcé. Les révisions de la LSC et de la LTEO ne changent rien à cet égard. Elles n'apportent que des corrections aux modalités de l'exécution et ne remettent pas en question les principes des lois concernées, qui sont compatibles avec les conventions précitées. De fait, les modifications proposées sont du ressort de chaque Etat et ne violent aucune des dispositions du droit international. Les constatations faites dans le message du 22 juin 1994 relatif au projet de LSC (FF 1994 III 1597) restent entièrement valables.

Les organes internationaux compétents jugent certes le rapport entre la durée du service civil et celle du service militaire de manière de plus en plus stricte, dans le sens que les différences qui étaient encore considérées comme admissibles il y a

²⁴ RS 0.101

²⁵ RS 0.103.2

²⁶ RS 0.822.713.9

²⁷ RS 0.822.720.5

quelques années sont maintenant considérées comme punitives et ne sont dès lors pas compatibles avec le principe de l'égalité des droits. Toutefois, jusqu'à ce jour, le facteur de 1,5 n'a jamais été qualifié d'inadmissible.

5.2.2 LTEO

La révision de la LTEO n'a aucune incidence sur les conventions actuelles et futures relatives au service militaire des doubles nationaux entre la Confédération suisse et les autres Etats.

5.3 Délégation de compétences législatives

5.3.1 Délégation de compétences législatives au Parlement

Le présent projet ne contient aucune délégation de compétences législatives au Parlement.

5.3.2 Délégation de compétences législatives au Conseil fédéral

Les art. 16*b*, al. 3, et 40*a*, al. 2, LSC confèrent au Conseil fédéral la compétence d'édicter des règles de droit sous la forme d'une ordonnance en vertu de l'art. 182, al. 1, Cst. La compétence d'édicter une ordonnance d'exécution, inscrite à l'art. 16*a*, al. 2, LSC, en vertu de l'art. 182, al. 2, Cst., correspond à l'autorisation figurant actuellement à l'al. 1.

