



22.3055

**Motion Fraktion
der Schweizerischen Volkspartei.
Armeebestand mittels Massnahmen
beim Zivildienst stärken**

**Motion groupe
de l'Union démocratique du centre.
Augmenter l'effectif de l'armée
en prenant des mesures
pour le service civil**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.06.22

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.09.22

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 06.03.23

Antrag der Mehrheit
Annahme der Motion

Antrag der Minderheit
(Vara, Zopfi)
Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité
Adopter la motion

Proposition de la minorité
(Vara, Zopfi)
Rejeter la motion

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion.

Français Olivier (RL, VD), pour la commission: Nous discutons à présent d'une motion déposée au Conseil national qui propose de prendre plusieurs mesures concernant le service civil, afin de diminuer son attractivité aux dépens du devoir militaire, pourtant obligatoire pour tous les citoyens suisses selon notre Constitution. Les auteurs de la motion estiment qu'il est crucial de prendre des mesures pour renforcer l'effectif de l'armée suisse, afin entre autres de réduire le nombre de militaires qui passent au service civil.

Aussi, les auteurs de la motion proposent-ils d'établir des règles plus claires et simples. Les mesures concrètes sont au nombre de six, à savoir:

1. Un minimum de 150 jours de service est garanti lors du passage au service civil;
2. Les jours de service des sous-officiers et des officiers au service civil sont comptés avec un facteur de 1,5;
3. Les personnes qui ont commencé ou terminé des études de médecine humaine, dentaire ou vétérinaire ne peuvent pas être affectées au service civil;
4. Les militaires qui n'ont plus de jours de service à accomplir ne sont pas admis;
5. Une période d'affectation doit être accomplie chaque année après l'admission;
6. Les requérants qui ont soumis leur demande pendant l'école de recrues ont l'obligation de terminer leur affectation longue au plus tard pendant l'année civile suivant l'entrée en vigueur de la décision d'admission.





Ces mesures ont comme objectif de maintenir l'effectif actuel de l'armée en effectuant quelques ajustements dans la loi en ce qui concerne le passage du service militaire au service civil. Il s'agit des dispositions qui n'ont, à l'époque, pas été contestées par la majorité du Parlement lors de l'examen du dernier projet de révision, l'objet 19.020, qui avait toutefois échoué au vote final lors de la session d'été 2020. Il est donc

AB 2023 S 91 / BO 2023 E 91

proposé de reprendre six des huit mesures présentées en 2020.

Le nombre de personnes aptes au service militaire qui ont été acceptées dans le service civil, en particulier après avoir effectué l'école de recrues, a augmenté en 2021 et 2022; environ un tiers des admissions a eu lieu après l'école de recrues. Cependant, plus un militaire a déjà effectué de jours de service militaire, moins il est probable que la durée de service civil soit considérablement plus longue que le service militaire non effectué, comme l'avait pourtant souhaité le Parlement. En d'autres mots, il est indésirable que le passage tardif au service civil soit attractif.

L'aspect financier doit également être pris en compte, comme en témoigne la réponse du Conseil fédéral du 18 mai 2022 à l'interpellation 22.3171, qui chiffre les coûts financiers engendrés par les individus passant au service civil après avoir terminé leur école de recrues.

Les 2000 admissions au service civil après l'école de recrues en 2021 ont représenté une perte de 69 millions de francs pour l'armée, ce qui confirme la nécessité d'agir, surtout dans un contexte européen où la sécurité devient un sujet de préoccupation. La majorité de la commission souligne que l'article 1 de la loi sur le service civil stipule que seules les personnes qui ne peuvent pas concilier le service militaire avec leur conscience ont le droit d'accomplir un service civil de remplacement. Cependant, selon la majorité, le nombre élevé d'admissions au service civil ne se justifie pas par la seule objection de conscience, mais il indique plutôt que le service civil est utilisé comme moyen de mieux concilier l'obligation de servir avec les plans de carrière et la vie privée des personnes astreintes au service.

La majorité estime que la facilité avec laquelle il est possible de passer du service militaire au service civil est contraire à l'article 1 de la loi sur le service civil, et qu'il est nécessaire de corriger la situation, d'autant plus que l'armée doit et devra faire face à des problèmes de personnel. En imposant des conditions plus rigoureuses, il est possible de garantir le respect du principe constitutionnel qui stipule qu'il n'y a pas de choix à la carte.

Pour ce qui est de l'attractivité de l'armée, la majorité rappelle que des mesures ont déjà été prises et d'autres devront bien sûr l'être. L'armée cherche jour après jour à améliorer l'équilibre entre vie professionnelle et privée, en coordonnant le début et la durée de l'école de recrues avec Swissuniversities, grâce à un accord qui permet aux étudiants, entre autres, de quitter l'école de recrues plus tôt pour commencer leurs études.

De plus en plus de formations militaires ont une valeur civile, et pas seulement pour les cyberspécialistes, notamment des formations en lien avec les véhicules ou dans le domaine du génie et du sauvetage, ainsi que dans celui de la gestion des risques nucléaires, biologiques et chimiques, et j'en passe.

L'armée tâche d'accélérer l'utilisation des technologies numériques afin de dégager une image moderne. L'inclusion des femmes dans l'armée augmente: la proportion de femmes dans les écoles de recrues a doublé lors des cinq dernières années pour atteindre 4 pour cent l'année dernière. Cela rend, on en convient, l'armée plus attrayante et plus diversifiée.

Un problème persiste toutefois: trop de militaires partent au service civil après l'école de recrues. Bien que la majorité reconnaisse que l'armée a pris des mesures pour rendre le service militaire plus attractif, elle estime que le caractère contraignant du service militaire du fait de la garde de nuit ou des week-ends, ainsi que des exercices de nuit, rendent l'armée moins attractive que le service civil.

Le civiliste peut choisir son lieu d'affectation. Il rentre le soir et les week-ends chez lui. Il peut également choisir ses périodes d'affectation et même les fractionner. Il est donc forcément plus avantageux qu'une recrue qui effectue un service long. Le devoir de servir au sein de l'armée est contraignant. Son attractivité peut être améliorée, mais il n'est pas question aujourd'hui de supprimer le service militaire.

Les auteurs de la motion proposent de fixer des limites à ceux qui ont suivi la formation militaire pour passer ensuite au service civil. Ainsi, tant les mesures proposées dans cette motion que le maintien des efforts de l'armée pour augmenter son attractivité sont nécessaires.

Une minorité de la commission opposée à cette motion observe que la question du manque de personnel de l'armée a été discutée de façon approfondie ces dernières années, ce qui implique qu'une solution aurait déjà été trouvée si la situation était vraiment critique. La minorité estime en outre que les problèmes d'effectifs de l'armée ne doivent pas être résolus en réduisant les admissions au service civil, mais plutôt en renforçant l'attractivité du service militaire. La minorité se réfère aux nombreuses mesures prises par l'armée pour améliorer la situation – sécurité, inclusion des femmes, modernisation de l'armée – et considère qu'il faut leur donner le



temps de produire leurs effets. Elle craint également que ces conditions plus strictes pour passer au service civil ne poussent davantage de conscrits à opter pour l'inaptitude au service pour des raisons médicales. Ce serait préjudiciable à la société dans son ensemble, car les civilistes fournissent des prestations très appréciées par la population. Enfin, la minorité regrette que ces mesures qui n'ont été rejetées par le Parlement qu'en 2021 soient déjà de retour à l'ordre du jour.

A l'instar du Conseil national, qui a adopté la motion par 93 voix contre 84 et 1 abstention, et compte tenu de l'avis favorable du Conseil fédéral, votre commission a décidé, par 8 voix contre 2 et aucune abstention, de proposer l'adoption de la motion. Au nom de la majorité de la commission, je vous propose donc d'adopter la motion qui vous est soumise.

Vara Céline (G, NE): La motion qui nous est soumise est affublée d'un titre pour le moins trompeur. Il ne s'agit aucunement de prendre des mesures pour le service civil, il ne s'agit pas non plus de prendre des dispositions pour augmenter l'effectif de l'armée, comme le prétend le texte de la motion. Cette motion veut restreindre massivement le droit à un service civil de remplacement en mettant des obstacles décourageant même les plus volontaires. C'est une erreur que de croire qu'en tapant sur le service civil l'armée en ressortira grandie. Depuis quand apprend-on aux enfants que c'est en écrasant l'autre que l'on est meilleur?

L'armée veut être plus attractive, elle y travaille déjà, comme l'a mentionné à juste titre le rapporteur. Elle n'a pas attendu cette motion pour réorienter une partie de ses missions, rendre ses propres conditions plus attrayantes, adapter son discours pour mieux parler aux jeunes et les convaincre de rester, faciliter l'accès aux femmes, cela a été dit, proposer des formations proches de la population, adopter une approche plus sensible à l'environnement; et je pourrais encore m'étendre longuement.

J'aimerais aussi contredire l'idée visiblement répandue que le projet de révision de la loi sur le service civil a été refusé à la surprise générale en 2020, comme le mentionnent les auteurs de la motion. En 2020, les membres du Parlement ont rejeté ces mesures parce qu'à l'époque, comme aujourd'hui, elles n'étaient pas nécessaires. Pire encore, elles auraient des effets néfastes sur le service civil, sans pour autant améliorer l'engagement des soldates et soldats à l'armée. Je vais ici rappeler pourquoi. La loi sur le service civil est entrée en vigueur en octobre 1996. Elle a largement fait ses preuves. Les civilistes accomplissent chaque jour un travail de grande valeur et reconnu, à tel point que de nombreux établissements d'affectation ne pourraient plus s'en passer. Le service civil a d'ailleurs montré une fois de plus son importance durant la crise du COVID et l'afflux de réfugiés fuyant la guerre en Ukraine, comme l'armée. En bientôt 27 ans, la loi n'a été modifiée que sur un point central. L'examen de conscience a été remplacé en 2009 par le système de la preuve par l'acte.

Un plus grand nombre de jeunes ont donc pu devenir civilistes. Néanmoins, le Conseil fédéral a toujours soutenu, contrairement aux plaintes de certains milieux, que l'attractivité du service civil ne menaçait pas l'effectif de l'armée. Et pour cause, l'effectif de l'armée n'a cessé d'augmenter ces dernières années. Il est passé de 140 000 militaires en 2019 à 151 299 en 2022. Pourtant, l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée, l'OOrgA, prévoit que

AB 2023 S 92 / BO 2023 E 92

l'armée dispose d'un effectif réglementaire de 100 000 militaires et d'un effectif réel de 140 000 militaires au maximum.

Par ailleurs, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) prévoit une croissance constante de l'effectif de l'armée jusqu'en 2024, qui devrait ensuite se stabiliser à 157 000 militaires, soit bien plus que la base légale autorisant le dépassement de l'effectif réel, qui était d'ailleurs en vigueur jusqu'à fin 2022 seulement. Depuis le début de cette année, il n'existe plus de base légale permettant un tel dépassement. Dans la réponse à l'interpellation 22.4390, le DDPS a en effet reconnu qu'à partir de 2023 l'effectif réel est plus élevé que ne l'autorise la base légale. C'est bien le constat que nous devons faire. L'effectif de l'armée se porte à merveille, et tant mieux pour notre sécurité.

Il est donc parfaitement inutile de prendre des mesures contre le service civil, mais il faut bien plutôt viser une meilleure collaboration, une meilleure complémentarité, et faciliter les vocations, qu'elles soient au sein de l'une ou de l'autre entité. En effet, le rôle de l'armée n'est-il pas en priorité de servir et protéger la population? Elle ne peut y répondre qu'avec des soldates et soldats motivés qui sont convaincus que leur présence en son sein est importante et qui comprennent intimement le sens de cette mission. Si ce n'est pas le cas, que ces personnes trouvent plus de sens à s'engager dans une voie parallèle, mais qui n'en reste pas moins honorable, nous ne devons pas nous y opposer, mais respecter ce choix. Un engagement reste un engagement, qu'il soit à l'armée ou au service civil, l'un n'est pas plus honorable que l'autre.

J'aimerais aussi rappeler que plusieurs des mesures qui sont proposées dans cette motion violent des droits



fondamentaux garantis par notre Constitution.

Je ne vais pas les prendre les unes après les autres car nous avons déjà eu ce débat en 2020. Cependant, il est important de rappeler que si cette motion devait être acceptée, certaines de ces mesures pourraient être contestées jusque devant la Cour européenne des droits de l'homme et voir la Suisse condamnée. Je n'en citerai que deux: la mesure numéro 1 et la mesure numéro 3.

La mesure numéro 1 viole le principe de proportionnalité et d'égalité de traitement. Elle entraîne une pénalisation massive de toutes les personnes astreintes dont le service militaire restant est compris entre 1 et 100 jours. Les personnes concernées devraient, indépendamment d'un éventuel conflit de conscience, effectuer 150 jours de service civil à la place des 100 ou 1 jours restants, soit 50 à 150 jours de plus que le nombre de jours de service militaire qui reste à accomplir. Une charge supplémentaire correspondant à plus du double du service militaire est reconnue internationalement comme contraire au droit international.

En ce qui concerne la mesure numéro 3, soit l'interdiction faite à des médecins d'effectuer des missions nécessitant des études de médecine humaine, dentaire ou vétérinaire, qui revient à discriminer des professions spécifiques, est arbitraire et sape le système suisse de milice établi qui repose sur le principe selon lequel les compétences civiles doivent être utilisées le plus efficacement possible dans l'armée, la protection civile et le service civil. Elle ne résoudra pas le problème de l'armée à recruter suffisamment de personnel de santé, et surtout elle est contraire au principe de l'égalité des droits en accordant aux forces de l'armée et de la protection civile un droit qui serait refusé dans le cadre du service civil. A l'époque, le Conseil fédéral lui-même a exposé dans son message relatif à la révision de la loi ses doutes quant à la compatibilité de ces propositions avec la Constitution fédérale. Il soulignait que le Comité des droits humains de l'ONU avait constaté à plusieurs reprises la violation de l'interdiction de discrimination lorsque les personnes qui effectuaient un service civil devaient accomplir plus du double de jours de service que les personnes astreintes à servir dans l'armée. La mesure numéro 1 conduit à un facteur bien plus élevé.

Enfin, si nous voulons réussir à parler aux jeunes, à les motiver à servir leur pays, il faudrait peut-être commencer par les écouter. En 1991 déjà, les participants à la première session des jeunes demandaient que le service civil soit une véritable alternative au service militaire. Cette demande est toujours d'actualité. Le Conseil suisse des activités de jeunesse s'en était d'ailleurs fait le porte-parole lors de la révision de la loi et avait rappelé cette demande lors de la consultation. Lors du service civil, comme lors d'un engagement à la protection civile ou au sein de l'armée, les jeunes apprennent à prendre des responsabilités, à respecter les procédures et à collaborer avec d'autres personnes. Ce sont des compétences qui sont essentielles pour la suite de la vie professionnelle.

En acceptant cette motion, nous irions à l'encontre des attentes de notre jeunesse, nous violerions des droits fondamentaux et nous prendrions le risque d'affaiblir un service civil, nécessaire, utile et qui a fait ses preuves, cela sans aucun avantage qui en vaille la peine en faveur de l'armée, qui n'en ressortirait pas grandie. C'est pourquoi je vous invite à rejeter cette motion et à soutenir la proposition de la minorité.

Mazzone Lisa (G, GE): Je me permets, devant une salle à moitié vide, d'exprimer quand même certaines considérations sur cette motion, parce que le débat vaut la peine d'être mené. Il vaut la peine, et je vous recommande de lire le texte de la motion et de lire les mesures qu'elle propose et, en particulier, la mesure qui a été énoncée par notre collègue Vara, à savoir les 150 jours de service. Il s'agissait bien de la mesure la plus contestée du paquet d'alors, paquet qui a été rejeté par le Conseil national voilà bientôt trois ans – on voit la constance du Conseil national dans ses positions. Cette mesure, qui était la plus contestée, faisait partie d'un ensemble de mesures extrêmement contestées qui ne sont pas des ajustements, mais bien des mesures qui ont un impact fondamental sur le service civil.

On ne mène pas un débat sur l'armée et sur ses effectifs, mais un débat sur le service civil, ce qu'il est, sur son cadre, sur ce qu'il propose, sur ce qu'il met en place. Il vaut la peine de savoir ce qu'est le service civil, parce que, visiblement, cela intéresse peu. Le service civil est un service constitué de personnes qui, à l'instar de milliers de jeunes, se sont engagées durant la pandémie pour apporter du soutien concret à la population, qui, en lien avec la situation des réfugiés en provenance d'Ukraine, s'engagent concrètement sur le terrain, qui, dans l'agriculture, dans les EMS, pour la protection de la nature, dans les écoles, dans les crèches, s'engagent tous les jours sur le terrain. Ce sont des personnes qui font un engagement particulier, un engagement plus long que celui qui est demandé aux personnes engagées dans l'armée. Ce sont des personnes qui, concrètement, sont au contact quotidien de la population. Lorsque je vais chercher mes enfants, je vois le civiliste engagé auprès d'eux. C'est pour cette raison aussi que, lorsque l'on a discuté de l'autre révision, un comité s'était formé – vous pouvez regarder son site Internet, il est toujours à jour: sauver-le-service-civil.ch –, et ce comité était à l'époque largement soutenu.



Je vous invite à prendre connaissance de la position de H plus, des hôpitaux, dans la consultation d'alors, qui posaient un regard extrêmement sceptique et critique sur cette proposition de réglementation, qui a un impact concret sur des besoins avérés de notre société. C'est là que le service civil est actif: il répond à des besoins avérés de notre société, pour lesquels il y a un manque prouvé en termes économiques. Et c'est là que ça fait mal.

Le service civil n'est pas une variable d'ajustement de l'armée; non, ce n'est pas une variable d'ajustement de l'effectif de l'armée. Le service civil, c'est un engagement en soi. D'ailleurs, le service civil dépend d'un autre ministre que l'armée. J'avais eu l'occasion à l'époque de croiser le fer avec le conseiller fédéral Parmelin, lors de son autre mandat. Mais il a aujourd'hui changé de fonction, il est ici en tant que ministre de l'économie, et c'est à ce titre qu'il parle du service civil. Je pense que ce serait une erreur de penser que cette proposition entraînerait une augmentation directe de l'effectif de l'armée. Ce ne sont pas des vases communicants.

Par contre, le problème, c'est que l'on est en train d'affaiblir une institution qui fonctionne, qui apporte un service à la société dans son ensemble, aux plus jeunes, aux plus âgés, aux personnes en situation de handicap, aux personnes actives

AB 2023 S 93 / BO 2023 E 93

dans l'agriculture. C'est une erreur, de mon point de vue, de l'affaiblir de cette manière.

Je déclare mes intérêts passés: j'étais à l'époque coprésidente de la Fédération suisse pour le service civil. Une campagne référendaire était prête de A à Z. Si vous souhaitez repartir dans une campagne référendaire, c'est possible. Je pense que ce serait dommage et que l'on devrait en rester à la décision qui avait été celle de notre Parlement de mettre fin à cet exercice qui n'apportera rien à notre société.

Je vous remercie de ne pas accepter cette motion.

Salzmann Werner (V, BE): Ich wollte mich eigentlich nicht äussern. Nach diesem Votum muss ich als Kommissionspräsident aber doch noch etwas sagen. Es gibt ja diesen Alimentierungsbericht des Bundesrates; wir haben Teil 1 und Teil 2 in der SiK-S angeschaut und festgestellt, dass bis 2030 ein Problem mit den Armeebeständen besteht. Wir haben dann entschieden, Anhörungen durchzuführen. Wir haben aktive Kommandanten der Stufen Kompanie, Bataillon und Division angehört. Quer durch diese Formationen kam heraus, dass die Abgänge in den Zivildienst ein Ärgernis sind, denn viele verlassen die Armee und gehen in den Zivildienst, weil dort die Ausgangslage besser ist. Wir machen den Leuten, die Zivildienst leisten oder sich dafür entscheiden, keine Vorwürfe. Es ist einfach Fakt, dass sich der Zivildienst den jungen Leuten als bessere, planbare Variante anbietet, weil sie wählen können, wann sie gehen und wohin sie gehen. Sie haben keine Sonntagsdienste, keine Nachtwache usw. Die Armee kann damit nicht konkurrenzieren.

Zivildienst und Armee stehen in einem Wettbewerb miteinander. Das ist eben tatsächlich so. Wir müssen wissen, warum die Leute in den Zivildienst gehen. Es steht immer noch in der Verfassung und in unserem Recht, dass Militärdienst zu leisten ist. Nur aus Gewissensgründen ist es möglich, Zivildienst zu leisten. Es gab verschiedene Umfragen. In einer Umfrage an der HSG St. Gallen hat man zum Beispiel hundert Zivildienstleistende gefragt: "Warum habt ihr Zivildienst und nicht Militärdienst geleistet?" Kein Einziger sagte, dass er dies aus Gewissensgründen getan habe. Es wurden nur organisatorische Gründe genannt, die dazu geführt haben, dass ihnen der Zivildienst besser gefiel.

Das ist die Ausgangslage. Nun sind wir gefordert, hier einen Schritt in die richtige Richtung zu machen. 2019 hatten wir schon eine Revision in der Pipeline. Diese wurde vom Nationalrat leider verworfen. Jetzt sind einige Punkte wieder aufgenommen worden. Ich denke, dass es ein nötiger Zwischenschritt ist, um die Leute zu motivieren, in die Armee zu kommen und nicht in den Zivildienst zu gehen. Es braucht die Motion, damit wir wieder etwas mehr Gerechtigkeit herstellen können.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, dem Antrag der Kommissionsmehrheit unbedingt zuzustimmen.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Le Conseil fédéral vous propose d'accepter la motion. Il a pris acte du fait que celle-ci reprend six des huit mesures rejetées par le Parlement à l'époque et laisse de côté deux mesures qui avaient été particulièrement controversées lors des débats parlementaires en 2019 et en 2020.

Le durcissement des conditions d'admission au service civil proposé par le Conseil fédéral en 2019 reste d'actualité, selon lui, en 2023 et justifie une modification rapide de la loi. Le nombre d'admissions au service civil a été élevé en 2021 et en 2022, en particulier, cela a déjà été dit, celles ayant eu lieu après l'accomplissement de l'école de recrues. Près d'un tiers des admissions interviennent après l'accomplissement de l'école de recrues. Or, plus le nombre de jours de service militaire déjà effectués est élevé, plus la volonté du législateur, selon laquelle le service civil doit être nettement plus long que le service militaire non effectué, est relativisée.



L'attractivité d'un passage tardif au service civil est indésirable. Rendre les conditions plus strictes permet de faire respecter le principe constitutionnel selon lequel il n'y a pas de libre choix entre le service militaire et le service civil.

L'aspect financier a déjà été évoqué ici. Il doit être pris en compte. Je le rappelle parce que c'est quand même quelque chose d'important, dans sa réponse du 18 mai 2022 à l'interpellation 22.3171, le Conseil fédéral a chiffré les charges financières engendrées par le passage au service civil des personnes astreintes au service militaire ayant réussi ou terminé leur école de recrues. Les quelque 2000 admissions au service civil après l'école de recrues intervenues en 2021 ont représenté pour l'armée une perte de 69 millions de francs, ce qui confirme la nécessité d'agir.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.3055/5669)

Für Annahme der Motion ... 31 Stimmen

Dagegen ... 9 Stimmen

(0 Enthaltungen)