



Modification de la loi sur le service civil : prise de position de kibesuisse

Zurich, 5 juin 2024

Monsieur le Conseiller fédéral Parmelin,
Mesdames et Messieurs,

Par courrier du 1er mars 2024, vous avez invité la Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant (kibesuisse) à prendre position sur la modification de la loi fédérale sur le service civil (LSC). kibesuisse vous remercie de lui donner l'occasion de s'exprimer sur ce projet.

Remarques de fond

La fédération kibesuisse est convaincue que le service civil fonctionne très bien dans sa forme actuelle et qu'il est d'une grande utilité pour la société et l'environnement. Il est efficace, organisé de manière efficiente et porteur de sens pour les civilistes. C'est pourquoi kibesuisse rejette entièrement les modifications de la loi sur le service civil proposées. Notamment en raison de la démarche inquiétante du Conseil fédéral : il s'agit des mêmes mesures, qui ont déjà été mises en consultation en 2018, et qui ont déjà été rejetées par le Parlement lors du vote final en 2020.

Présenter à nouveau la même proposition pour renverser la décision du Parlement est à la limite du forcing. Le législatif a pris une décision qu'il convient de respecter, même si le conseil fédéral n'est manifestement pas d'accord.

La branche dépend des civilistes

Pour la énième fois, kibesuisse rappelle que les organisations d'accueil de l'enfance ont besoin de civilistes. Ces organisations sont en effet confrontées à une pénurie aiguë et omniprésente de personnel et de professionnel-le-s qualifié-e-s. Comme l'a récemment montré une [enquête de kibesuisse](#), 72 pour cent des crèches nécessitent entre un et six mois pour pourvoir un poste vacant. De plus, le taux de départ du personnel dans l'accueil de l'enfance est de 30 pour cent, soit trois fois plus élevé que la normale. Il est donc clair que le besoin de civilistes dans les organisations d'accueil de l'enfance est indiscutable. **L'engagement de civilistes contribue à atténuer les conséquences négatives du manque de personnel dans la branche. Sans eux, les organisations se trouveraient dans une situation encore plus critique et tendue.**

Les expériences d'affectation de civilistes dans les crèches sont absolument positives. Sur la base empirique, on peut supposer que jusqu'à 10 pour cent des jeunes hommes qui choisissent les crèches comme établissement d'affectation sont encouragés à se tourner vers une carrière dans l'accueil de l'enfance. Cela signifie que les civilistes ne sont pas seulement là pour combler des lacunes, mais jouent un rôle important dans le maintien du potentiel en personnel qualifié. En bref, les affectations de service civil dans ces domaines d'activité sont un atout pour le fonctionnement et la cohésion de la société.

La baisse massive des interventions touche le domaine social

L'Office fédéral du service civil part du principe que les demandes d'affectations de service civil vont augmenter (cf. p. 2 de la [stratégie 2024+](#) de l'Office fédéral du service civil). Entre-temps, le conseil fédéral prévoit, sur la base des mesures proposées, une diminution de 40 pour cent des admissions annuelles au service civil. Il faut donc s'attendre à une baisse massive du nombre de

kibesuisse

Verband Kinderbetreuung Schweiz

Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant

Federazione svizzera delle strutture d'accoglienza per l'infanzia

Josefstrasse 53, CH-8005 Zürich, T +41 44 212 24 44, www.kibesuisse.ch

jours de service civil accomplis. Le nombre de jours de service civil diminuera à nouveau pour atteindre en 2030 le même niveau qu'en 2019 (cf. p. 22 du [rapport explicatif](#)). Cela se ferait notamment au détriment des grands domaines d'activité dont les cantons et les communes sont responsables, où les ressources manquent ou sont insuffisantes pour accomplir des tâches importantes pour la communauté (cf. art. 2 al. 1 LSC). Cela concerne notamment le domaine social, scolaire et de la santé, c'est-à-dire les hôpitaux, les crèches, les écoles, les structures d'accueil parascolaire, les établissements médico-sociaux et autres institutions sociales. Dans tous ces domaines d'activité, la pénurie de personnel qualifié est déjà prononcée aujourd'hui et s'aggravera encore à l'avenir.

En même temps, selon les chiffres clés de l'Office fédéral du service civil, ces domaines se taillent la part du lion avec 82,2 pour cent des jours de service accomplis en 2023. Les civilistes ont effectué la moitié de tous les jours de service (51,9 pour cent) dans le domaine social. L'année dernière, les civilistes ont effectué environ 115 000 jours de service dans le domaine « enfants ». Cela comprend les affectations dans les foyers, les écoles et les institutions de pédagogie curative, mais aussi dans les crèches et les structures d'accueil parascolaire. L'accueil de l'enfance arrive en outre en deuxième position en ce qui concerne le nombre de cours effectués dans le cadre du service civil (cf. [Le service civil en chiffres 2023](#)).

Se renforcer et se compléter mutuellement

Une modification de la loi sur le service civil doit s'intéresser au service civil et non pas tenter de résoudre les problèmes flous de l'armée. **Il est politiquement discutable de détériorer un système qui fonctionne bien au profit d'un autre.** Les problèmes doivent être résolus là où ils existent. Les instruments de l'armée et du service civil ont fait leurs preuves et se complètent mutuellement. Ils doivent être renforcés sans être opposés l'un à l'autre.

Il n'y a pas lieu d'agir

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

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

Indépendamment du nombre d'admissions, la preuve par l'acte est maintenue. Le principe a été expressément formulé de manière concise et ouverte dans l'art. 1 de la LSC pour permettre, entre autres, la solution de la preuve par l'acte. De même, l'avis de droit « [Verfassungsmässigkeit eines Tatbeweises als Zulassungskriterium zum Zivildienst](#) » de Pierre Tschannen et Beatrice Herrmann [en allemand], à laquelle le Conseil fédéral se réfère paradoxalement pour mettre en doute la constitutionnalité, constate également que la preuve par l'acte ne permet pas un libre choix et est conforme à la Constitution. C'est sur cette base que le Parlement a introduit la solution de la preuve par l'acte.

L'insinuation du Conseil fédéral selon laquelle il existe des requérants « aux motifs étrangers à l'objectif initial », c'est-à-dire sans conflit de conscience, n'est pas admissible : conformément à la loi (preuve par l'acte), il existe une présomption de conflit de conscience pour toute admission au service civil. **La prétention du Conseil fédéral de contrer, par la modification de la loi, les**

demandes d'admission pour des motifs étrangers à l'objectif initial, ne peut pas être satisfaite. En effet, les mesures proposées ne font pas de distinction entre les requérants avec et sans conflit de conscience. Elles ne touchent pas tout le monde sans distinction ; mais elles pénalisent également tous ceux qui ne se laissent pas dissuader par le service civil. La révision est donc contraire à la Constitution et au droit international.

L'alimentation de l'armée est assurée

Le nombre d'admissions au service civil est stable depuis 2016, entre 6 100 et 6 800, hormis la chute due au Coronavirus en 2020. La part des admissions après avoir réussi l'ER est passée de plus de 40 pour cent en 2017 à un peu moins de 32 pour cent en 2022. Avec un effectif de 151 299 militaires incorporés, l'armée est nettement plus grande que l'effectif maximal autorisé de 140 000 et augmente chaque année de 3 000 à 4 000 personnes. Tous les paramètres laissent penser que cela ne changera pas à l'avenir. **De plus aucun groupe de grade n'est en sous-effectif** (cf. [« Armeeauszählung 2022 »](#) [en allemand] et rapport du conseil fédéral [« Mise en œuvre du développement de l'armée »](#) du 2 juin 2023).

Le Conseil fédéral n'a jamais démontré de manière compréhensible en quoi consisterait exactement le prétendu « problème d'alimentation ». Ni le DDPS ni le Conseil fédéral n'ont exigé une augmentation de l'effectif réglementaire en vigueur de 100 000 militaires, même au vu de la situation actuelle en matière de menace. Cet objectif est plus que garanti puisque, outre l'effectif réel surdimensionné, des dizaines de milliers d'autres contribuent à atteindre cet effectif cible, notamment les militaires en service long et les militaires en dernière année de service militaire obligatoire.

Au vu des arguments faiblement étayés, on pourrait penser qu'au moins les effets attendus sont suffisamment convaincants. Il n'en est rien : le Conseil fédéral reste étonnamment vague et réservé dans ses explications. D'une part, il ne veut pas s'engager sur une déclaration quantitative contraignante concernant l'ampleur de la baisse du nombre d'admissions. D'autre part, il admet que le service civil n'est qu'un facteur parmi d'autres ayant des répercussions sur l'effectif de l'armée (cf. p. 15 du [rapport explicatif](#)). Il est donc permis de se demander pourquoi tous les efforts sont déployés pour les modifications proposées si le Conseil fédéral n'est pas conscient de leurs effets ou doute de leur efficacité réelle.

Le projet affaiblit l'égalité face à la défense et la société

Le projet ne tient pas ses promesses. Parce que la diminution des admissions au service civil n'entraîne pas dans la même mesure une augmentation du nombre de militaires. Tous ceux qui seraient dissuadés par le service civil pourraient plutôt suivre la « voie bleue ». Le projet affaiblirait donc l'égalité face aux obligations militaires, car moins de personnes astreintes effectueraient un service personnel, que ce soit dans l'armée ou le service civil.

Non seulement la quantité et la qualité des prestations fournies dans les établissements d'affectation en pâtiraient, mais également la société elle-même. Le Conseil fédéral accepte sciemment qu'à long terme, il y ait moins de personnes et moins de jours de service à disposition pour accomplir des tâches importantes en faveur de la communauté, là où les ressources en personnel font déjà défaut ou sont insuffisantes (cf. p. 23 du [rapport explicatif](#)). Un tel comportement est non seulement totalement incompréhensible, mais aussi tout simplement irresponsable.

Bilan : Les modifications proposées de la loi sur le service civil n'est pas nécessaire. La nécessité d'agir invoquée par le Conseil fédéral est inexistante. Le projet nuit au service civil sans être utile à l'armée, et entraîne une diminution du nombre de jours de service civil. Les affectations de service civil qui seraient ainsi supprimées laisseraient un vide dans les domaines d'activité du service civil, ce qui affaiblit la cohésion sociale. De plus, le projet est anti-libéral (restriction inutile de la liberté), car il est contraire à la Constitution (proportionnalité, égalité de droit, droit à un service civil de remplacement, liberté de conscience et de croyance) et au droit international (discrimination, caractère punitif). Pour kibesuisse, il est donc clair que la fédération rejette ce projet dans son intégralité.

Explications sur les différentes mesures

Mesure 1 : minimum de 150 jours de service

kibesuisse rejette la mesure 1 dans son intégralité. Si tous les civilistes devaient accomplir au moins 150 jours de service, cela signifie aussi que la personne qui n'a plus qu'un jour de service militaire à faire devrait désormais accomplir autant de service civil que celui qui a encore 100 jours de service militaire à faire. Le facteur augmenterait jusqu'à 150 dans le cas d'un militaire avec 1 jour de service restant (et non pas à « seulement » 37,5 comme le prétend le Conseil fédéral). **Le Conseil fédéral viole le principe de l'égalité de droit vis-à-vis des militaires en comparaison aux civilistes, mais aussi des civilistes entre eux.** En effet, certains devraient effectuer un service civil avec un facteur de 1,5, alors que d'autres devraient effectuer un service civil avec un facteur plus élevé, allant jusqu'au facteur 150.

En inversant les faits, le Conseil fédéral argumente que ce n'est pas la mesure proposée ici, mais l'application actuellement en vigueur du facteur de 1,5, indépendamment du nombre de jours de service militaire restant à accomplir, qui viole l'égalité de droit. Il est cependant reconnu non seulement au niveau national, mais aussi international, que le nombre de jours de service civil est calculé à l'aide d'un facteur dépendant du nombre de jours de service militaire encore à accomplir ; la Commission des droits de l'homme de l'ONU a déjà jugé critique une réglementation russe qui portait sur un facteur de 1,7. La Commission a fait valoir qu'un facteur se rapprochant de la valeur 2 violait le principe d'égalité de droit de l'article 26 du Pacte de l'ONU.

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

Conclusion : la mesure a un caractère manifestement punitif et remet en question le droit de déposer une demande de service civil à tout moment. Elle viole des droits fondamentaux, aussi bien de la Constitution fédérale que du droit international – ce que même le Conseil fédéral concède (cf. p. 25s. du [rapport explicatif](#)).

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

kibesuisse rejette la mesure 2 dans son intégralité. Le Conseil fédéral admet que, par rapport à 2019, moins d'officiers, de sous-officiers et de sous-officiers supérieurs ont été admis au service civil en 2022. Il écrit toutefois que les chiffres restent élevés « en chiffres absolus » - mais sans justifier cette évaluation. Il ne fait état que du nombre d'admissions au service civil, mais ne donne aucune indication sur le nombre de sous-officiers, de sous-officiers supérieurs et d'officiers dont l'armée manquerait. En réalité, l'armée a suffisamment, voire trop, de sous-officiers, de sous-officiers supérieurs et d'officiers. Le recensement de l'armée 2022 (chapitre 2.5 ; aucun recensement de l'armée n'a été publié en 2023) fait état de « forts sureffectifs » chez les sous-officiers et les officiers supérieurs, ainsi que d'une « bonne alimentation » chez les officiers. Dans toutes les catégories de grades d'officiers, de lieutenant à major et colonel, les effectifs réels ont augmenté. Les effectifs règlementaires des fonctions de commandant sont remplis (cf. chap. 2.5 du [« Armeeauszählung 2022 »](#) [en allemand]).

Le [rapport final](#) sur la mise en œuvre du développement de l'armée (DEVA), approuvé par le Conseil fédéral le 2 juin 2023 confirme cette constatation : « Durant la phase de mise en œuvre du DEVA, l'armée a réussi à recruter un nombre de militaires suffisant pour alimenter globalement les fonctions de cadres » (chapitre 3.2.4). Seules les fonctions à l'échelon des Grandes Unités (brigades et divisions) n'ont pas pu être couvertes. Or, à cet échelon, le Conseil fédéral ne fait état d'aucun départ au service civil. **La déclaration du Conseil fédéral selon laquelle la perte de militaires qualifiés au sein de l'armée rendrait cette mesure nécessaire ne repose donc sur aucun fait.** Du point de vue de kibesuisse, il n'y a donc absolument aucune nécessité d'agir. En revanche, la réglementation en vigueur reste appropriée et a fait ses preuves.

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

Mesure 3 : pas de missions nécessitant des études de médecine humaine, dentaire ou vétérinaire

kibesuisse rejette entièrement la mesure 3 dans son intégralité. Le Conseil fédéral indique qu'en 2022, seuls 8 « médecins et aspirants médecins » ont été admis au service civil (cf. p. 7 du [rapport explicatif](#)). Malgré cela, le Conseil fédéral argumente que la mesure est nécessaire pour désamorcer le problème de la disponibilité insuffisante de personnel médical dans l'armée. Cependant, ni le recensement de l'armée 2022 ni le rapport du Conseil fédéral du 2 juin 2023 sur la mise en œuvre du développement de l'armée ne font état d'une pénurie de médecins. Si tant est qu'il y en ait une, la cause d'une éventuelle pénurie réside dans le manque général de médecins à l'échelle nationale.

La mesure proposée ne changerait rien pour les deux raisons suivantes : **premièrement, le nombre d'admissions de « médecins et aspirants médecins » est négligeable.** Deuxièmement, la mesure n'aurait aucun effet sur le nombre d'admissions. En effet, aucun « médecin et aspirant médecin » ne se laisserait dissuader d'effectuer un service civil simplement parce qu'il ne pourrait pas ensuite accomplir une affectation de service civil nécessitant des études de médecine humaine, dentaire ou vétérinaire. Enfin, cette mesure entre en contradiction avec le principe suisse de milice. Selon ce principe, il est dans l'intérêt public d'affecter les personnes astreintes soient en principe affectées selon leurs qualifications, car c'est ainsi qu'elles sont le plus utiles.

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

Mesure 4 : pas d'admission de militaires avec 0 jour de service restant

kibesuisse rejette la mesure 4 dans son intégralité. Le Conseil fédéral argumente que cette mesure ne touche pas au droit constitutionnel d'effectuer un service civil de remplacement, car une demande peut être déposée en cas de convocation à un service actif ou un service d'appui. Cette affirmation est fautive : selon le Conseil fédéral, la procédure d'admission au service civil dure environ trois mois (chapitre 1.1.2, note de bas de page 9, du [rapport explicatif](#)). En raison de la brièveté possible d'une convocation au service actif ou au service d'appui, une admission au service civil avant la date d'entrée en service n'est donc pas possible. Les personnes astreintes seraient donc contraintes d'effectuer leur service militaire malgré un conflit de conscience. Cette mesure viole par conséquent gravement les droits fondamentaux comme la liberté de conscience et de croyance (art. 59, al. 1 de [Constitution fédérale](#)).

Le Conseil fédéral argumente en outre que celui qui est admis au service civil avec 0 jour de service restant ne fournit de facto aucune preuve par l'acte. Cela n'est que très partiellement vrai dans la mesure où le tir obligatoire est supprimé. En revanche, dans une situation particulière ou extraordinaire, les civilistes apportent la preuve par l'acte : en effet, ils peuvent – comme pour le service actif ou le service d'appui des militaires – être convoqués pour des affectations de service civil extraordinaires d'une durée illimitée (art. 8 al. 1 et art. 14 al. 5 LSC). En principe, un conflit de conscience peut survenir à tout moment. Sans jours de service restant dans l'armée, un conflit de conscience est possible en rapport avec le tir obligatoire ou avec un service actif ou un service d'appui potentiel. La mesure violerait donc le droit de déposer une demande de service civil à tout moment.

La mesure n'aurait qu'un effet très limité sur le nombre d'admissions. Il est notable que le Conseil fédéral n'indique pas le nombre d'admissions avec 0 jour de service restant dans l'armée dans la statistique pour l'année 2022 (cf. chapitre 1.1.2 du [rapport explicatif](#)). Il indique simplement qu'il y en a eu 15 au cours des neuf premiers mois de l'année 2023. Ce petit nombre est négligeable et ne justifie clairement pas une mesure législative à nos yeux.

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

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

kibesuisse rejette entièrement la mesure 5. Le Conseil fédéral argumente que ce durcissement des règles d'affectation vise à s'aligner sur le rythme de service des militaires et renforce ainsi l'équivalence et contribue à diminuer l'attrait du service civil. Il contribuerait à réduire l'attractivité du service civil. **Aujourd'hui déjà, le service civil a, à bien des égards, des règles d'exécution plus strictes que l'armée.** Il impose notamment des exigences plus élevées pour l'approbation des

demandes de déplacement de service. De plus, les civilistes doivent accomplir une fois et demie plus de jours de service dans la même période.

Lors de la libération ordinaire, 96 à 98 pour cent des civilistes ont accompli tous les jours de service civil qui leur ont été attribués de manière constante. Un très grand nombre d'entre eux effectuent leur service civil à un âge précoce. Cela se reflète dans la proportion élevée de civilistes qui ont déjà accompli tous les jours de service civil ordonnés, mais qui restent astreints au service civil. Les règles d'exécution du service civil sont déjà strictes aujourd'hui et garantissent que tous les jours de service civil ordonnés sont effectués. Un durcissement de ces règles ne toucherait pas seulement les civilistes, mais aussi les établissements d'affectation : la flexibilité dans la planification et l'accord des affectations serait encore plus limitée, ce qui aurait des conséquences négatives sur leur qualité. La mesure n'entraînerait guère de diminution des admissions.

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

Mesure 6 : obligation pour les requérants ayant déposé leur demande pendant l'école de recrues de terminer leur affectation longue au plus tard pendant l'année civile qui suit l'entrée en force de la décision d'admission

kibesuisse rejette entièrement la mesure 6. Le Conseil fédéral argumente que ce durcissement des règles d'affectation vise à s'aligner sur l'armée et donc à empêcher que les civilistes soient mieux lotis que les militaires. La mesure aurait pour conséquence qu'un civiliste admis en décembre devrait effectuer une affectation de service civil de six mois au cours des douze prochains mois.

Le Conseil fédéral admet lui-même que les recrues libérées prématurément de l'ER ne doivent pas obligatoirement accomplir l'ER suivante, mais une ER « dans un avenir proche ». Le durcissement prévu ne mettrait donc pas les civilistes sur un pied d'égalité, mais plutôt d'infériorité. Ceci est d'autant plus vrai que l'affectation longue au service civil dure une fois et demie plus longtemps que l'ER. Les règles d'exécution strictes du service civil sont déjà strictes aujourd'hui et garantissent que tous effectuent l'affectation longue dans les délais.

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

kibesuisse vous remercie d'avoir pris en compte ses préoccupations et ses arguments et de poursuivre votre précieux travail pour le bien des enfants en Suisse. La fédération se tient volontiers à votre disposition pour d'éventuelles questions ou d'autres discussions.

Avec nos meilleures salutations

Franziska Roth, présidente de kibesuisse
Maximiliano Wepfer, responsable de la communication politique kibesuisse