

01.065

Message sur la réforme Armée XXI et sur la révision de la législation militaire

du 24 octobre 2001

Monsieur le Président,
Madame la Présidente
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons les projets de révision de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM. Projet A), de l'arrêté fédéral concernant l'administration de l'armée (AFAA. Projet B), de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée (Orga. Projet C) ainsi que de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEX. Projet D) en vous proposant de les adopter.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 1998 P 98.3553 Base légale visant à instituer un service d'assistance temporaire (CN 7.12.1998, Weigelt)
- 1999 M 99.3152 Réalisation d'une « National Guard » suisse dans le cadre de la réforme de l'armée XXI (CE 19.3.1999, Frick)
- 1999 P 99.3143 Corps d'armée chargé d'assurer la sécurité aux frontières (CN 19.3.1999, Freund)
- 1999 P 99.3319 Corps des instructeurs. Diminution des effectifs (CN 18.6.1999, Gusset)
- 2000 P 00.3087 Prise en compte d'activités à l'étranger pour les obligations militaires (CN 22.3.2000, Leu)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

24 octobre 2001 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La nécessité de la présente réforme de l'armée découle des changements qui sont intervenus dans le domaine de la sécurité. Elle est également l'occasion de procéder à des adaptations répondant à des impératifs sociaux et financiers ainsi qu'à des modifications découlant des expériences faites dans le cadre de l'armée 95. D'où la conception d'une armée nettement plus réduite. La diminution des effectifs se fera par un abaissement de la limite d'âge pour l'obligation de servir. Le principe de l'armée de milice tel qu'il est dans la Constitution sera ainsi respecté.

Afin d'améliorer l'instruction, l'école de recrues sera allongée. Les cours de répétition seront à nouveau accomplis selon un rythme annuel. La durée totale des services d'instruction pourra, par ailleurs, être accomplie sans interruption (militaires en service long). On ne recourra à cette forme de l'accomplissement du service que lorsqu'elle répondra à un besoin de l'armée; la personne astreinte optera librement pour un tel régime. Les structures des grades et les carrières militaires ont en outre été revues pour rehausser leur intérêt.

La présente réforme confère aux structures de l'armée une grande souplesse. Ses éléments pourront être engagés par modules en fonction des besoins. La réduction de l'armée entraîne la suppression des troupes cantonales. Les cantons obtiendront en revanche de nouvelles compétences en matière de tenue des contrôles.

La réforme de l'armée esquissée ci-dessus implique certes d'importants changements. La législation militaire en vigueur est cependant suffisamment souple pour qu'il ne faille pas précéder à des révisions de grande envergure au niveau législatif. Ainsi, de nombreux points de la réforme – comme par exemple la limite d'âge supérieure pour l'obligation de servir, la durée de l'école de recrues ou la conduite de l'armée – pourront être introduits par voie d'ordonnance. C'est pourquoi l'exposé de la conception de la réforme figurant dans le plan directeur de l'armée, qui est soumis simultanément au Parlement, représente un complément nécessaire au présent message qui se borne à présenter les modifications de certains actes législatifs.

Subséquentement, la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir a également été revue, ce qui se traduit par une adaptation du taux de la taxe à la réduction du service militaire et par un ajustement de la procédure de taxation et de perception à l'imposition portnumérando adoptée par la Confédération et les cantons.

Message

1 **Partie générale: Contexte et aspects essentiels du projet**

1.1 **Nécessité de réviser les bases actuelles**

La réforme Armée XXI procède avant tout de la nécessité d'adapter la politique de sécurité et l'armée à la nouvelle situation sur le plan de la sécurité, à des conditions financières toujours plus restrictives et aux changements qui ont marqué la société au cours des dernières années. Les expériences faites avec l'armée 95 sont également une cause déterminante de cette réforme.

Les lacunes les plus importantes constatées dans le cadre de l'armée 95 sont les suivantes: avec l'école de recrues de quinze semaines et l'accomplissement tous les deux ans des cours de répétition, le niveau de l'instruction n'a cessé de baisser et est devenu insuffisant pour la mission de défense. Des procédures de promotion insatisfaisantes (carrières de cadres) ont abouti à une pénurie chronique de cadres, ce qui exerce également un effet négatif sur le niveau de l'instruction. L'allongement de l'école de sous-officiers – recouvrant en partie l'école de recrues – n'a pas permis d'améliorer cette situation. Comme par le passé, des apprentis forment des apprentis. Enfin, l'évolution démographique ne permet plus de compter que sur 22 000 militaires exercés chaque année.

A ces lacunes s'ajoutent les changements survenus sur le plan de la sécurité. Ces derniers ont été exposés de manière détaillée dans le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 1999 sur la politique de sécurité de la Suisse («La sécurité par la coopération», RAPOLSEC 2000; FF 1999 6903). Le RAPOLSEC 2002 énumère les tâches qui incomberont à l'armée ces prochaines années: des contributions pour la promotion internationale de la paix et à la gestion des crises, des engagements sectoriels de sûreté et défense, ainsi que des engagements subsidiaires destinés à la prévention et à la maîtrise des dangers existentiels. Cet ordre ne reflète pas le poids respectif de chaque mission de l'armée, mais leur probabilité pour ce qui est des deux premières. Les engagements destinés à la prévention et la maîtrise des dangers existentiels figurent à la troisième place vu que l'armée n'assume cette mission qu'à titre subsidiaire. Les missions sont mentionnées dans la Constitution ainsi que dans la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire dans l'ordre suivant: la prévention de la guerre et le maintien de la paix, la défense et la protection, le soutien aux autorités civiles, les autres tâches. Ces dernières comprennent par exemple les contributions au soutien à la paix et la gestion des crises dans un cadre international. La diversité des tâches actuelles exige une grande souplesse de la part de l'armée. C'est pourquoi il faut adapter et moderniser les structures ainsi que le système de prestation de services quelque peu rigides de l'armée 95, en vue de l'exécution rapide et efficace de *toutes* ces tâches. De ce point de vue, la capacité de coopérer joue également un rôle, nécessaire en particulier au niveau national, mais aussi dans le cas du soutien à la paix.

La modification de la situation internationale a également pour conséquence que l'armée est soumise à de nouvelles conditions du point de vue financier. Cela est justifié dans la mesure où la situation actuelle n'exige pas le maintien d'une forte capacité de défense. Par contre, un haut niveau de qualité doit être garanti dans tous

les domaines (instruction, matériel, connaissances, etc.), ce qui engendrera des coûts supplémentaires. Il faudra par conséquent procéder à des économies du point de vue des coûts d'exploitation, au moyen d'une simplification des processus et des structures. Ces mesures devront libérer les moyens nécessaires aux investissements, en particulier en matière d'armement.

Par ailleurs, les changements qui ont marqué la situation en matière de politique de sécurité et les bouleversements extrêmement rapides que connaît l'économie ont pour résultat que les milieux économiques et la société portent un regard différent sur l'armée et ne lui accordent plus la même importance que par le passé. Les conséquences que cela entraîne pour le système de milice ne peuvent être négligées:

- Du point de vue des ressources en personnel, l'armée se trouve dans une situation de concurrence croissante avec l'économie privée. Le caractère toujours plus international de l'économie suisse, l'augmentation de la pression sur les coûts ainsi que la situation sur le marché du travail se traduisent par des effets négatifs importants sur la disponibilité pour l'accomplissement d'une carrière militaire.
- Lorsqu'il s'agit d'évaluer les avantages et les désavantages que représente une carrière militaire, les considérations relatives aux retombées sur le plan personnel et professionnel pèsent d'un poids accru. Il est, par conséquent, d'autant plus important de doter la poursuite d'une formation militaire d'une valeur ajoutée concrète lors de la conception de l'instruction et de l'organisation de l'armée XXI.

Il convient toutefois de souligner que la réforme Armée XXI, telle qu'elle figure dans le plan directeur de l'armée, ne nécessite pas de révision en profondeur de la législation militaire, contrairement à ce qui avait été le cas d'Armée 95. La présente réforme de l'armée tend plutôt à une modification de l'orientation générale de l'armée, qui touche plus sa conception que ses bases légales. Ceci s'explique par la conception souple qui sous-tend la LAAM dans laquelle on s'était attaché autant que possible à n'inscrire que des conditions cadres. La présente réforme est cependant également l'occasion de modifier la législation militaire sur d'autres points dont la révision s'est révélée nécessaire.

1.2 La réforme Armée XXI

1.2.1 Historique

Les premières lacunes de la réforme Armée 95 sont apparues peu après sa mise en oeuvre. Il a été possible de pallier certaines d'entre elles au cours des années qui ont suivi. Il fut cependant rapidement évident que la réforme Armée 95 allait faire long feu, cela non seulement en raison de ses lacunes, mais également parce que la situation sur le plan de la sécurité ne cessait de se modifier depuis la fin de la guerre froide.

Cet état de fait fut à l'origine de la création, en 1996, de la commission d'études pour les questions stratégiques (commission Brunner), qui a eu notamment pour tâche d'établir les besoins et les priorités de la Suisse en matière de sécurité pour les 20 à 25 années à venir. La commission a remis son rapport au Conseil fédéral le 26 février 1998. Ses recommandations furent reprises et reformulées sous la forme d'une conception générale lors de l'élaboration du RAPOLSEC 2000. Ce dernier

rapport expose les objectifs de la politique de sécurité en fonction des intérêts de la Suisse et énumère les instruments qui permettront de les atteindre. L'armée représente l'un des instruments de la politique de sécurité.

1.2.2 Le plan directeur de l'armée

Le plan directeur de l'armée s'appuie sur, d'une part, le RAPOLSEC 2000, et découle d'autre part, des directives politiques et du cadre que le Conseil fédéral a édictés en vue de la réforme Armée XXI. Le plan directeur de l'armée a pour objectif d'appliquer et de concrétiser ces directives au niveau de l'armée, raison pour laquelle il s'appuie, en premier lieu, sur les constatations stratégiques et politiques établis dans le RAPOLSEC 2000.

1.2.3 Le contenu de la réforme

En tant qu'instrument de la politique de sécurité de la Suisse, l'armée ne doit pas se limiter à sa tâche de défense. Elle doit pouvoir être engagée dans toutes les tâches qui relèvent de la politique de sécurité, conformément à ce qu'exigent la situation et les besoins. Elle doit, par conséquent, être habilitée à être engagée non seulement pour des missions de défense et des engagements sectoriels de sûreté, mais aussi pour des actions destinées à la prévention et à la maîtrise des dangers existentiels, en collaboration avec des organes nationaux et internationaux, ainsi que pour des contributions à la promotion de la paix et à la gestion des crises au niveau international qui sont menées de concert avec d'autres Etats ou avec des organisations internationales.

L'ordre dans lequel les missions de l'armée figurent dans le plan directeur de l'armée ne correspond en aucun cas à une pondération des tâches de l'armée entre elles ni à des priorités. L'armée doit en principe être conçue de manière suffisamment souple pour pouvoir faire face à toutes les éventualités. Cela vaut pour l'instruction, pour l'équipement et pour les structures, qui sont tous concernés par la réforme de l'armée et qui doivent également être adaptés aux besoins de la politique de sécurité.

Compte tenu de ce qui précède et des autres besoins de réforme avérés, la présente réforme a été axée sur les objectifs suivants:

- L'effectif de l'armée devra être abaissé de 360 000 militaires, actuellement, à 140 000 militaires au maximum; une réserve de 80 000 militaires au maximum est prévue.
- La limite d'âge pour les obligations militaires sera abaissée à 42 ans pour les hommes de la troupe et les sous-officiers, à 30 ans (ou 34 ans en cas de déplacement de services). Les sous-officiers supérieurs et les officiers subalternes seront libérés du service à 36 ans, les capitaines et les sous-officiers supérieurs des états-majors à la fin de leur 42^e année; les officiers supérieurs et les officiers généraux le seront à la fin de leur 50^e année.
- La durée de l'école de recrues, actuellement de quinze semaines, sera étendue à 21 semaines; le rythme annuel des cours de répétition sera réintroduit.

- La possibilité d’accomplir la durée totale des services d’instruction sans interruption sera introduite pour les soldats de milice (militaires en service long).
- Les structures de grades et les carrières militaires seront conçues de manière à augmenter leur attrait. L’instruction sera donnée de manière plus professionnelle et il sera tenu compte des besoins de l’économie dans la conception de l’instruction.
- Les structures de l’armée seront assouplies et certains de ses éléments pourront être engagés de manière modulaire selon les besoins.
- Les troupes cantonales seront supprimées.

1.2.4 Mise en oeuvre de la réforme

Le passage à l’armée XXI devra être effectué rapidement, dans un laps de temps de deux ans environ. Les préparatifs devront donc être engagés dès à présent, tout en maintenant dans le même temps la pleine disponibilité opérationnelle de l’armée pour les engagements qui devraient être effectués (engagements sectoriels de sûreté, engagements subsidiaires destinés à la prévention et à la maîtrise des dangers existentiels et engagements pour la promotion de la paix et la gestion des crises), alors que pour les engagements de moindre actualité (défense), il s’agira de garantir les capacités minimales requises, avec la possibilité d’augmenter les ressources en personnel et en matériel selon les besoins («montée en puissance»).

Enfin, l’armée XXI devra être consolidée, optimisée et faire l’objet d’un développement permanent dans le cadre des procédures ordinaires.

1.3 Révision de la loi fédérale sur la taxe d’exemption de l’obligation de servir

1.3.1 Objectif principal de la révision

Les modifications de la LTEO répondent à trois objectifs: d’une part, le montant de la taxe doit être adapté de manière à répondre au critère de l’égalité de traitement en matière d’obligations militaires, sachant que le militaire sera tenu d’accomplir une durée totale des services d’instruction dans l’armée XXI sensiblement égale à celle de l’armée 95, alors que la durée de l’obligation d’accomplir du service militaire sera beaucoup plus courte. Dans le même temps, il sera nécessaire d’adapter les dispositions des art. 4 et 7 aux modifications de la LAAM. Par ailleurs, le passage au système de taxation post-numérando de l’impôt fédéral direct et des impôts cantonaux entraîne la nécessité d’aligner les procédures de taxation et de perception sur le droit de l’impôt fédéral direct. Le système actuel connaît une taxation provisoire et une taxation définitive. Il est en l’occurrence proposé d’introduire la perception provisoire avec taxation définitive subséquente. Cela permettra de décharger les administrations cantonales de la taxe d’exemption de procédures de réclamation et de recours «à double» ainsi que des procédures de poursuite sur des taxations provisoires et définitives. Avec la modification prévue, les voies de recours ne concerneront que la taxation définitive, par analogie avec le droit de l’impôt fédéral direct (loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l’impôt fédéral direct; LIFD; RS 642.11); cela

vaudra également pour la procédure de poursuites. C'est pourquoi les art. 28 et 32 à 34a reprennent des dispositions figurant aux art. 116 et 161 à 168 de la LIFD. Des adaptations terminologiques ont été apportées aux textes allemand et italien.

1.3.2 Questions particulières: centralisation des restitutions et échelonnement de la taxe en fonction des jours de service accomplis

La question d'une centralisation des restitutions au niveau de l'autorité de surveillance a été évoquée à plusieurs reprises. Seule une minorité des cantons s'est prononcée favorablement à une telle mesure dans le cadre de la procédure de consultation.

Une minorité des cantons souhaite également une nouvelle réglementation de l'échelonnement de la taxe d'exemption en fonction des jours de service accomplis. La solution proposée prévoyait que le soldat qui a déjà accompli 90 % de la durée totale des services obligatoires ne doit s'acquitter que du dixième de la taxe d'exemption en cas de déplacement du service ou d'inaptitude. L'échelonnement aurait été établi en fonction des grades.

Il ne sera pas donné suite à ces demandes, pour deux raisons: d'une part, la restitution doit, comme jusqu'à présent, être considérée comme faisant partie intégrante de la procédure de perception, qui incombe aux cantons. D'autre part, la l'échelonnement actuel de la taxe en fonction des jours de service doit être maintenu car un échelonnement établi en fonction des grades ne tiendrait pas compte du fait que la durée de l'assujettissement à la taxe est la même pour tous les grades.

1.4 Résultats de la procédure de consultation

1.4.1 Avis concernant le plan directeur de l'armée

Une nette majorité des participants à la procédure de consultation reconnaît la *nécessité d'opérer une réforme de l'armée* et considère la conception de l'armée XXI comme adéquate.

Les avis défavorables invoquent différents motifs: alors que certains participants demandent une armée professionnelle sans obligation d'accomplir du service militaire et sans système de milice liée à l'architecture européenne de sécurité (PSS), d'autres, défendant une armée de résistance, refusent catégoriquement la conception A XXI (UDC, DS). Un parti demande qu'il soit accordé moins d'importance à la collaboration avec l'étranger (UDF), un autre que les engagements sectoriels de sûreté reçoivent un degré de priorité plus élevé (PRD). Le PDC, le PCS et le PLS se déclarent d'accord avec l'orientation de base d'A XXI.

La majorité des cantons estime que la *pondération des missions* est adéquate. Pour six cantons, l'importance accordée aux engagements subsidiaires de sauvegarde des conditions d'existence est insuffisante compte tenu des différentes formes de menace; un canton estime que les engagements sectoriels de sûreté ne sont pas suffisamment pris en compte.

La grande majorité des participants à la consultation ont pris connaissance du projet relatif à l'*Organisation de l'armée* en l'approuvant. Une majorité demande une révision du point de vue formel.

Les opinions divergent quant à la subordination des modules de bataillons et de divisions. Pour des raisons de politique générale et de psychologie de la défense, huit cantons se déclarent d'accord avec la subordination proposée. Douze cantons sont d'avis que des troupes doivent également être attribuées aux régions territoriales (en particulier à l'aide au commandement). Un parti et plusieurs organisations militaires ont esquissé le modèle d'une organisation de base. Six organisations représentant les milieux économiques et les milieux militaires approuvent une subordination aux centres de formation (PDA: formations d'application).

Différents participants se prononcent en faveur d'une troisième brigade de montagne, d'un centre de formation des troupes de montagne et du maintien d'une partie au moins du train.

Commandement de l'armée: la fonction de «chef de l'armée» est approuvée par une nette majorité, contrairement à la désignation de «chef du domaine politique de la défense». Préoccupés par l'efficacité des procédures de commandement et par le nombre de généraux jugé trop élevé, certains milieux ont parfois vigoureusement critiqué l'échelon hiérarchique de chef de l'engagement des Forces terrestres (engagement des Forces aériennes) et de chef de l'instruction des Forces terrestres.

Conception de l'instruction: De nombreux participants à la consultation ont demandé que la durée de l'instruction de base soit raccourcie ou alors qu'elle fasse l'objet d'une justification évidente du point de vue militaire et de celui de la menace, qui puisse convaincre les milieux économiques, les citoyens et les personnes concernées. Ils demandent également que la durée et une éventuelle segmentation de l'instruction de base soient harmonisées avec la formation civile, de manière à ce qu'il n'en résulte pas de désavantages par rapport aux femmes et aux étrangers. Selon la majorité des participants, une durée plus courte de l'instruction de base ne devrait pas, le cas échéant, être compensée par des cours de répétition supplémentaires.

La *conception de l'engagement* rencontre une large approbation, sauf de la part des défenseurs de «l'armée de résistance» ou de «l'armée professionnelle». Des clarifications plus précises sont demandées (p. ex. en ce qui concerne l'exclusion des mesures d'imposition de la paix, les forces pour interventions spéciales, la sécurité militaire, la fixation des priorités de l'instruction de l'infanterie de protection, la priorité en matière de défense et ou de préparation aux engagements sectoriels de sûreté, la logistique).

Nombreux sont ceux qui insistent sur la nécessité d'une conception générale en matière de sécurité en ce qui concerne la sûreté intérieure; les moyens de police doivent être avant tout civils.

Une majorité des prises de position demande une meilleure description de l'*instruction des cadres* et des *carrières de cadres de milice et de cadres de métier* en prévision de la répartition des tâches entre les cadres de milice et les cadres de métier, qui reste à préciser.

Effectifs: La grande majorité des milieux consultés approuve les effectifs proposés. La majorité d'entre eux demande un calcul plus transparent des effectifs, compte

tenu notamment de l'augmentation de 20'000 unités par rapport aux directives politiques du Conseil fédéral du 20 décembre 2000.

Transformation: La majorité souligne que la mise en oeuvre d'Armée XXI doit réussir. Les délais prévus, quoique courts, doivent être tenus. L'accomplissement de cours de répétition 2003 ne fait pas l'unanimité (opposition continuité – utilité).

1.4.2 Avis concernant le projet de loi sur l'armée et l'administration militaire

Les oppositions de principe au projet de LAAM vont de pair avec une opposition à la réforme Armée XXI en général (PSS, UDC, DS, UDF, ainsi que quelques organisations). Nombreux sont ceux qui ont cependant reconnu que le projet représente une suite logique à la conception de la réforme contenue dans le plan directeur de l'armée.

Une grande partie des milieux consultés a émis un certain nombre de demandes en ce qui concerne des points essentiels de la réforme, soit:

- que le service militaire sans interruption (militaires en service long, art. 54a) ne puisse être accompli que sur une base volontaire. Le principe du service long est toutefois accepté;
- que la possibilité d'une astreinte au service de protection civile soit maintenue en cas d'interruption de l'obligation d'accomplir du service militaire (art. 114);
- que la désignation des autorités responsables des contrôles se fasse d'entente avec les cantons (art. 144).

1.4.3 Avis concernant le projet d'arrêté fédéral concernant l'administration de l'armée

Les participants à la consultation qui ont donné leur avis sur ce projet l'acceptent. Il n'a pas fait l'objet d'observations particulières.

1.4.4 Avis concernant le projet d'Organisation de l'armée

Dans ce cas également, les oppositions de principe au projet de l'OOrgA vont de pair avec l'opposition à la réforme Armée XXI en général (PSS, UDC, DS, UDF). De même, nombreux sont ceux qui reconnaissent que le projet représente une suite logique de la conception de la réforme contenue dans le plan directeur de l'armée. Les effectifs proposés rencontrent en particulier l'approbation de la majorité.

Les demandes principales peuvent être résumées comme suit:

- le service d'instruction ne devrait pas être prévu de manière obligatoire pour les officiers de réserve;
- les troupes sanitaires et le train devraient continuer à être mentionnés, c'est-à-dire être maintenus.

1.4.5 Avis concernant le projet de loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir

Les deux objectifs principaux du projet de révision (augmentation du taux de la taxe et adaptation des procédures de taxation et de perception au droit régissant l'impôt fédéral direct) sont acceptés à une forte majorité. Le PSS et une organisation s'opposent par principe à la taxe d'exemption de l'obligation de servir.

La consultation portait également sur la question de l'opportunité d'une centralisation des remboursements. La majorité des cantons s'est déclarée opposée à une telle mesure, les autres participants y sont majoritairement favorables.

1.5 Modifications par rapport aux projets soumis en consultation

Dans le projet concernant la *loi sur l'armée et l'administration militaire*, la possibilité d'astreindre, au besoin, les militaires à accomplir le service obligatoire sans interruption n'a pas été retenue (art. 54a LAAM). En outre, à l'art. 144, al. 2, il a été précisé que la désignation des unités administratives qui traitent les demandes de déplacement de service sera effectuée après consultation des cantons.

Dans le projet concernant l'Organisation de l'armée, une nouvelle disposition prévoit la création de brigades pour la formation (art. 6, al. 1, let. e). Les troupes sanitaires figurent de nouveau comme arme (art. 7, al. 2, let a, ch. 11). L'introduction de centres de formation ou de centres de compétence, comme cela a notamment été demandé dans le cadre de la consultation pour les animaux de l'armée ou la musique militaire, ne nécessite pas d'être mentionnée dans l'Organisation de l'armée. La création de tels centres revient au Conseil fédéral, en vertu de sa compétence d'établir l'organisation de l'administration fédérale (art. 8, al. 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA; RS 172.010).

1.6 Classement d'interventions parlementaires

Le traitement des présents projets permet de classer les interventions parlementaires suivantes:

1998 P 98.3553	Base légale visant à instituer un service d'assistance temporaire (CN 7.12.1998, Weigelt)
1999 M 99.3152	Réalisation d'une « National Guard » suisse dans le cadre de la réforme de l'armée XXI (CE 19.3.1999, Frick)
1999 P 99.3143	Corps d'armée chargé d'assurer la sécurité aux frontières (CN 19.3.1999, Freund)
1999 P 99.3319	Corps des instructeurs. Diminution des effectifs (CN 18.6.1999, Gusset)
2000 P 00.3087	Prise en compte d'activités à l'étranger pour les obligations militaires (CN 22.3.2000, Leu)

Partie spéciale: Commentaire des dispositions des différents projets

2.1 Loi sur l'armée et l'administration militaire

Préambule

Le préambule est adapté à la nouvelle Cst. (renvoi en note de bas de page pour des raisons de technique législative). Le renvoi à la compétence générale de la Confédération en matière d'affaires étrangères, qui y avait été intégré compte tenu de la mission de promotion de la paix, n'est plus nécessaire, dans la mesure où cette mission figure actuellement à l'art. 58 Cst.

Art. 1, al. 3 et 4

L'art. 58, al. 2, de la nouvelle Cst. définit la mission de l'armée comme suit:

«² L'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population. Elle apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception. La loi peut prévoir d'autres tâches.»

Le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 1999 sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000) décrit les trois volets de la mission de l'armée:

- les engagements sectoriels de sûreté et défense,
- les engagements subsidiaires destinés à la prévention et à la maîtrise des dangers existentiels, et
- les contributions pour la promotion internationale de la paix et la gestion des crises.

Dans le rapport susmentionné, le Conseil fédéral a procédé à une nouvelle pondération des volets de la mission de l'armée en fonction de l'évolution de la situation sur le plan de la sécurité et les a insérées dans le contexte général de la stratégie en matière de politique de sécurité (ch. 5.1.1. et 6.2 du rapport). Les al. 3. et 4 répondent à l'évolution survenue dans le domaine de la politique de sécurité depuis l'entrée en vigueur de la LAAM en 1995. Il est également tenu compte du fait qu'avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, la mission de l'armée figure pour la première fois dans la Charte fondamentale de la Suisse. (Les ch. 3 et 5 du plan directeur de l'armée [PDA] exposent l'analyse de la mission et les conséquences pour l'armée).

Art. 7 et 11, al. 2, et 146, al. 1

L'art. 7 a été complété par l'obligation de participer à une séance d'information qui sera organisée par les cantons. Elle se déroulera sur une matinée et sera obligatoire pour les hommes astreints au service militaire; elle ne sera pas assimilée à un service militaire et ne pourra par conséquent pas être imputée sur la durée totale des services d'instruction selon l'art. 42 (al. 3). Les femmes seront également invitées à cette séance d'information, leur participation n'étant toutefois pas obligatoire (al. 3). Cette disposition doit permettre aux femmes de se renseigner aussi largement que possible sur les possibilités d'entrer dans l'armée ou dans la protection civile et les inciter à s'y engager. Cette disposition entraîne une modification de l'art. 146, al. 1,

permettant aux autorités cantonales d'obtenir les adresses des femmes concernées pour leur faire parvenir une invitation.

Les tâches des cantons relatives à la séance d'information sont décrites à l'art. 11, al. 2.

L'adaptation de la limite d'âge supérieure pour l'obligation de s'annoncer, à l'art. 7, al. 2, découle de l'abaissement de l'âge de la libération de l'obligation de servir (art. 13).

Lors de la consultation, certains cantons ont proposé une modification de l'énoncé de l'obligation de s'annoncer de l'al. 1. L'obligation de s'annoncer n'aurait ainsi été prévue qu'au cas où la personne assujettie n'aurait pas reçu de convocation au recrutement, après un délai donné. Une telle modification n'est cependant pas nécessaire. La loi doit fixer l'obligation générale de s'annoncer. Si l'autorité compétente peut procéder à l'inscription au contrôle militaire sur la base de ses propres informations, sans attendre l'annonce de la personne astreinte, cela répond également aux intérêts de dernière. Le détail de la procédure peut être fixé par voie d'ordonnance.

Art. 9, al. 2 et 3, et 11, al. 4

La durée du recrutement est allongée par rapport au régime actuel et elle pourra compter jusqu'à trois jours. C'est pourquoi, il est prévu d'imputer ces jours à la durée totale des services d'instruction (al. 2); ils donneront également droit à la solde (cf. le recrutement prévu à l'art. 12, ch. 1, de l'arrêté fédéral concernant l'administration de l'armée, AFAA; RS 510.30). Lors du recrutement, le potentiel physique, psychique, intellectuel et professionnel des conscrits pour l'armée ou pour la protection de la population sera établi et il sera décidé de leur incorporation. On déterminera par ailleurs l'intérêt du conscrit pour un accomplissement de la durée totale des services d'instruction sans interruption (service long; cf. art. 54a du projet) ou pour un engagement en tant que militaire contractuel (personnel militaire engagé en vertu d'un contrat de travail de durée limitée; cf. art. 47 du projet). L'aptitude à poursuivre une carrière de cadre sera également examinée.

Lorsque le recrutement sera effectué dans des centres permanents de la Confédération, celle-ci en assumera les coûts (art. 11, al. 4).

Art. 13 et 14

Cette disposition est un élément clef de la réforme Armée XXI. Elle implique l'abaissement échelonné de la limite d'âge pour les obligations militaires avec une réduction de l'effectif de l'armée et répond à une préoccupation de la population et de l'économie qui souhaitent tous deux que la charge, notamment en temps, que représentent les obligations militaires soit réduite.

A l'al. 1, la réserve de l'art. 82 de la LAAM est abandonnée. Cette disposition autorisait un abaissement de l'âge de la conscription en temps de service de défense nationale. Cet article a d'ailleurs été biffé dans le cadre de l'adaptation aux normes internationales de protection de l'enfance et de la jeunesse.

Al. 2, let. a: cette disposition contient la nouvelle notion de grades de troupe (cf. art. 102 du projet). La durée des obligations militaires ne correspond plus à un âge donné valable pour chacun, mais elle est définie par une limite d'âge supérieure. En principe, la troupe et les sous-officiers seront libérés des obligations militaires après l'accomplissement de l'école de recrues (21 semaines) et de six cours de répétition (en tout 260 jours, sans les jours de recrutement et les cours spécifiques aux armes)

et après quatre années dans la réserve. Cela correspond à la trentième année d'âge. Lorsque la personne astreinte déplacera un service d'instruction plusieurs fois, la durée des obligations militaires devra pouvoir être prolongée de quatre ans au plus. Cela devra permettre de maintenir le niveau de l'effectif de l'armée active comme celui de la réserve. L'obligation de payer la taxe militaire des personnes inaptes au service correspondra au déroulement ordinaire du service: cela veut dire qu'elles resteront assujetties à la taxe durant onze ans (jusqu'à la trentième année d'âge). La durée de cette obligation vaudra également pour les militaires astreints déplaçant leurs services.

Al. 2, let. b à e, et al. 3: la durée des obligations militaires pour les sous-officiers supérieurs et les officiers sera graduellement réduite. Conformément à l'art. 3, elle pourra au besoin être à nouveau prolongée pour les officiers, y compris les officiers spécialistes. Ces possibilités permettent de remplacer l'art. 14 actuel (prolongation de l'engagement), qui est abrogé. Cette révision découle en outre de l'abaissement de la limite d'âge pour l'accomplissement des obligations militaires et de la réduction des effectifs. La protection de la population pourra couvrir ses besoins en effectifs avec des personnes dont l'âge correspondra à celui du début des obligations militaires et ne dépendra plus de spécialistes de l'armée (incorporation soit dans l'armée soit dans la protection de la population à la suite du recrutement).

Al. 7: une réglementation spéciale est nécessaire pour éviter que du personnel militaire engagé dans un rapport de travail professionnel par l'armée doive la quitter avant terme. Cette réglementation sera arrêtée par le Conseil fédéral.

Les expériences faites dans le cadre de l'armée 95 ont démontré qu'une libération définitive des obligations militaires peut avoir des effets négatifs dans certains cas. C'est pourquoi il convient d'introduire une disposition qui soit à nouveau plus souple, qu'il s'agira toutefois d'appliquer avec la cautèle nécessaire. C'est pourquoi l'al. 6 de la version actuelle est abrogé.

Art. 18, al. 1, let. h

Cet article fait l'objet d'une adaptation terminologique exigée par la nouvelle législation sur le personnel de la Confédération (abandon du statut des fonctionnaires).

Art. 19

L'abaissement des limites d'âge pour les obligations militaires rend nécessaire une adaptation de la réglementation relative à la réincorporation après une exemption du service militaire. La nouvelle disposition prévoit la réincorporation lorsque l'armée a encore besoin de la personne concernée. Le critère de la durée de l'exemption et celui de la demande de réincorporation effectuée par la personne concernée tombent.

Art. 28, al. 3

L'adaptation de cette disposition résulte de l'abandon des formations cantonales.

Art. 34

La question se pose de savoir s'il existe, au-delà des prestations de l'assurance militaire, une responsabilité découlant de la LAAM, qui couvre le dommage en sus non couvert par l'assurance militaire. Jusqu'à présent, le Tribunal fédéral ne l'a pas admis, considérant que la loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM) faisait partie des dispositions particulières qui excluent l'application de la réglementation de la

LAAM en matière de responsabilité, conformément à l'art. 22, al. 2, OM (actuellement art. 135, al. 3, LAAM) (ATF 103 Ib 276). De manière générale, l'art. 34 de la LAAM prévoit que l'indemnité pour des atteintes à la santé en relation avec le service est régie par une loi fédérale particulière (actuellement la LAM). Le législateur a visiblement voulu établir que des prestations pour des atteintes à la santé en relation avec le service devaient exclusivement être régies par la loi en question. Cela signifie par conséquent également que le militaire ne peut pas faire valoir de droits supplémentaires envers la Confédération dans les cas régis par la LAM.

La justesse de cette interprétation et de la jurisprudence du Tribunal fédéral est toutefois régulièrement contesté dans la pratique. Il nous semble par conséquent judicieux de préciser la formulation de l'art. 34 LAAM et de mentionner explicitement que les prestations de l'assurance militaire sont exclusives (comme cela est le cas dans l'art. 81 LCR et l'art. 78 LA). Cela permettra d'éviter des contestations futures sur l'indemnisation d'éventuels dommages dépassant les prestations de l'assurance militaire. Cette limitation ne doit toutefois s'appliquer qu'aux prestations concernant des atteintes à la santé relatives au service (dommages personnels), c'est-à-dire aux frais de traitement, indemnités journalières, rentes, etc. Les prestations ne seraient exclusives qu'à ce point de vue. Si le militaire, lors de son accident, devait avoir simultanément subi un dommage matériel, la responsabilité selon la loi sur l'armée et l'administration fédérale serait réservée. L'assurance militaire assume certes aussi des dommages matériels, toutefois de manière limitée, lorsqu'il s'agit de vêtements, de lunettes, de montres ou d'autres objets portés sur soi ou emportés avec soi (art. 57 LAM).

Art. 40b (nouveau)

Cette disposition règle, dans le domaine militaire, la cession à la Confédération de droits sur des biens immatériels. Cette nouveauté est devenue nécessaire dans la mesure où les capacités professionnelles seront à l'avenir mises à contribution de manière croissante dans le contexte du service militaire. Cela serait par exemple le cas de soldats en service long affectés, entre deux écoles, à des tâches faisant appel à leurs capacités professionnelles et au cours desquelles ils pourraient avoir l'occasion de créer des œuvres telles que des logiciels informatiques militaires.

La formulation de l'al. 1 s'appuie sur l'art. 17 de la loi fédérale sur le droit d'auteur. Le champ d'application n'est pas limité au développement de logiciels. L'al. 1 peut également s'appliquer à d'autres œuvres, telles que des manuels pour l'instruction, des emblèmes de troupe et des badges, etc., créés dans le cadre d'un mandat relevant du service.

Si le militaire a créé une œuvre d'une grande utilité pour l'armée ou le DDPS, il devra, en vertu de l'al. 2, lui être versé une indemnité appropriée. Ceci est d'autant plus justifié que la loi prévoit que le droit d'usage sera exclusivement réservé à la Confédération. L'indemnité ne sera en l'occurrence pas complète, dans la mesure l'œuvre aura été réalisée dans le cadre de l'accomplissement d'un devoir de service. Par analogie au droit des fonctionnaires (art. 32, let. c, LPers et 74, OPers) l'autorité hiérarchique fixera le montant de l'indemnité au cas par cas. Au besoin, le Conseil fédéral pourra édicter des dispositions d'exécution dans le cadre de sa compétence législative.

Nous proposons de fixer la présente réglementation pour les militaires dans la LAAM par analogie à celle qui régit les droits sur les biens incorporels dans le CO.

Art. 42, al. 1 et 2, let. c

Même si la limite supérieure de 330 jours de service n'est actuellement pas épuisée et ne le sera pas non plus avec l'armée XXI, il convient de maintenir un cadre maximum légal. Cela permettra de sauvegarder la liberté d'action dont le Conseil fédéral jouit actuellement s'il s'agit d'augmenter la préparation du point de vue de la disponibilité à l'instruction en cas de crise. L'adaptation de l'al. 1 répond à un motif rédactionnel. La modification de l'al. 2, let. c, découle de la nouvelle formulation de l'art. 13 et de la suppression de l'art. 14.

Art. 43, 45 et 65a

La nouvelle teneur de ces dispositions permet de présenter la réglementation de l'imputation des services de manière plus simple et plus systématique. L'art. 43 fixe le principe; il est ensuite clairement distingué entre les services d'instruction accomplis dans le cadre d'un service de milice donnant droit à la solde (entièrement imputé sur la durée totale des services d'instruction) et ceux accomplis dans celui d'un rapport de travail ne donnant pas droit à la solde (sans imputation sur la durée totale des services d'instruction). Le personnel militaire n'accomplit pas de service militaire obligatoire, mais entretient un rapport de travail (cf. explications relatives à l'art. 47 LAAM). En outre, les engagements dans le pays (pas d'imputation) et à l'étranger (imputation proposée par le présent projet) doivent, pour cette catégorie de personnel, répondre au critère de l'égalité de traitement. Une inégalité de traitement selon le lieu de l'activité lors d'engagements n'est pas justifiable. Ce n'est que de cette manière qu'il sera possible, par exemple, de ne pas désavantager le statut de militaire en service long par rapport à celui dont jouit le personnel professionnel (par exemple celui des militaires contractuels, qui perçoivent un salaire pour leur activité). Si l'imputation des jours de service était prévue pour les deux types de rapport, l'accomplissement du service sans interruption ne serait pas avantageux en regard d'un engagement professionnel. La personne concernée devra cependant pouvoir choisir sous quelle forme elle entendra accomplir un engagement à l'étranger, soit en tant que membre du personnel militaire (par exemple en tant que militaire contractuel), soit comme militaire en service long. Il est également possible d'envisager qu'une partie de l'engagement puisse être accompli comme militaire en service long (avec imputation des jours de service qui restent à accomplir; en tant que militaire partiellement en service long, avec droit à la solde) et que le reste de l'engagement le soit dans le cadre d'un rapport de travail professionnel (avec salaire, sans imputation).

Dans le cas d'un militaire professionnel, qui doit également accomplir ses CR en tant que membre de l'armée de milice, il conviendra de distinguer selon quel statut il accomplit son service.

Les services d'instruction supplémentaires ordonnés en raison d'une réorganisation ou de l'introduction d'un nouveau matériel seront à l'avenir toujours imputés (art. 45). La seule exception à ce principe qui subsistera sera représentée par les services d'instruction volontaires tels que les cours de haute montagne ou les manifestations CISM, dont l'imputation sera décidée selon les cas (art. 44). L'engagement en service de promotion de la paix et en service d'appui est régi par une réglementation ad hoc. Il sera possible de déroger au principe mentionné pour le service d'appui: lors d'une mise sur pied de troupes importante ou d'une longue durée de l'engagement, le Conseil fédéral pourra ordonner que les services accomplis ne soient pas imputés ou ne le soient que partiellement. Il s'agit en l'occurrence

d'éviter que la durée totale des services d'instruction à disposition (330 jours; art. 42 LAAM), prévue en premier lieu pour l'instruction, soit épuisée par des engagements (cf. art. 65a). La question de l'imputation doit par contre rester ouverte pour ce qui concerne le service actif. Les services actifs de 1914-18 et de 1939-45 ne furent pas imputés sur la durée totale des services obligatoires. Des troupes ont été engagées pour la protection et la surveillance d'aéroports et de conférences internationales avant l'introduction du service d'appui (1^{er} janvier 1996). Ces troupes avaient été assermentées et ont accompli un service actif. Comme ces engagements ont en règle générale été accomplis durant les CR ordinaires, ce temps de service actif a été imputé sur la durée totale des services obligatoires. La pratique révèle par conséquent des applications différenciées de l'imputation de tels services.

De même, des activités choisies à l'étranger ne peuvent être imputés sur la durée totale des services obligatoires, comme le demande le postulat Leu (00.3087). Les médecins et les autres personnes qui fournissent une aide humanitaire pour des organisations civiles ainsi que les membres de la garde pontificale suisse n'accomplissent pas de service militaire au sens de la loi sur l'armée et l'administration militaire. La seule exception est constituée par l'imputation des engagements à l'étranger du corps suisse d'aide en cas de catastrophe, pour autant que les personnes concernées se trouvent en service militaire durant l'engagement.

Art. 47

Le personnel enseignant reçoit une nouvelle dénomination et ses activités font l'objet d'une nouvelle description. L'image professionnelle du personnel militaire sera réaménagée. Le personnel militaire sera engagé, comme tout le personnel de l'administration fédérale, sur la base de la législation concernant le personnel de la Confédération. Le personnel militaire pourra être engagé – en fonction de la teneur du contrat de travail – tant en Suisse qu'à l'étranger.

Les *militaires de métier* seront en règle générale engagés sur la base d'un contrat de travail de durée indéterminée, les militaires contractuels sur celle d'un contrat de durée déterminée. Les officiers et les sous-officiers de métier correspondent pour l'essentiel au personnel enseignant actuel. Ils seront mis à contribution pour établir la disponibilité opérationnelle de l'armée, notamment dans les domaines de la doctrine de l'engagement, de l'instruction, de la planification de l'armement, de la planification et de la direction de l'engagement, pour alimenter les effectifs des formations professionnelles. Les hautes exigences relatives à la disponibilité des militaires de métier se reflètent dans des dispositions d'exécution spéciales de la loi sur le personnel de la Confédération.

Les *militaires contractuels* représenteront une nouvelle catégorie du personnel militaire. Leur tâche principale sera d'instruire les recrues et les soldats dans les écoles et dans les cours.

Pour des raisons relevant de la systématique du droit, la gestion du personnel militaire sera réglée par voie d'ordonnance.

Le personnel administratif, le personnel d'exploitation, les enseignants spécialisés et les conférenciers font en principe également partie du personnel au service de la défense nationale. Il s'agit, en l'occurrence, de personnes civiles qui fournissent une assistance à l'instruction et garantissent le fonctionnement des infrastructures militaires dans le cadre d'une activité professionnelle. Ces catégories professionnelles sont assujetties, au même titre que le reste du personnel civil de la Confédération, à

la législation sur le personnel de la Confédération. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir des dispositions particulières à leur égard dans la LAAM.

Art. 48

Le commandant de troupe reste responsable de l'instruction et de l'engagement (al. 1). Par contre, l'Organisation de l'armée laisse ouverte la question de la subordination des formations (cf. PDA, ch. 7.3; art. 6, al. 2, OOrgA). C'est pourquoi une réglementation générale au niveau de la loi est nécessaire (al. 2). De manière générale, les centres de formation (PDA: formations d'application) représentent des unités organisationnelles que le Conseil fédéral peut organiser librement dans le cadre de sa compétence d'organisation (art. 43 LOGA). Le centre de formation devra en principe s'appuyer sur une infrastructure qui lui sera propre et disposer d'un haut degré d'autonomie du point de vue de la doctrine spécifique aux armes, de l'instruction correspondante, de la gestion du personnel, de la logistique et des finances.

Art. 49, al. 2

L'abaissement de la limite d'âge supérieure pour les obligations militaires entraîne la nécessité d'adapter la limite d'âge supérieure générale pour l'accomplissement de l'école de recrues. Les militaires en service long requièrent une réglementation spécifique de manière à ce qu'ils puissent accomplir l'école de recrues également plus tard dans le temps. Cette réglementation peut toutefois être édictée dans le cadre des exceptions possibles fixées par l'al. 2. Il est prévu de fixer la limite d'âge inférieure pour l'accomplissement de l'école de recrues à 18 ans révolus.

Art. 52

L'abrogation de cet article est la conséquence de l'abandon des cours tactiques-techniques (CTT), dû à la réintroduction d'une périodicité annuelle pour les cours de répétition.

Art. 54a (nouveau)

Cette disposition contient la définition du militaire en service long. Celui-ci, en tant que militaire de milice, accomplit en principe la durée totale des services d'instruction sans interruption, contrairement au rythme ordinaire de l'accomplissement des services, ou, si cela n'est pas possible (par exemple en cas d'interruption pour une formation), en périodes d'une certaine durée. Le militaire en service long accomplit ainsi son service militaire obligatoire.

Cette forme de l'accomplissement des services est déterminée par les besoins de l'armée. Toutefois, le militaire la choisit en principe librement. Malgré le fait que l'armée se trouve dans l'obligation de pouvoir disposer d'un personnel permanent, on a renoncé, vu les résultats de la procédure de consultation, à astreindre, au besoin, des militaires à l'accomplissement d'un service long.

Art. 60, titre médian et al. 1, 1^{re} phrase

Comme la réserve fera l'objet d'une nouvelle conception (cf. art. 4 du projet d'OOrgA et ch. 8.1, PDA), la réserve de personnel au sens du présent article sera supprimée. Les membres de la réserve ne seront en principe plus tenus d'accomplir de service militaire. Les militaires qui ne seront plus incorporés dans une formation devront par contre rester à la disposition du DDPS pour certains services; le dépar-

tement pourra mettre ce personnel à disposition des groupes, des centres de formation (PDA: formations d'application) et des offices fédéraux.

Art. 65a (nouveau)

L'introduction de cette disposition a entraîné la nécessité de donner une nouvelle dénomination au chapitre 1 du titre cinquième. Les explications relatives à l'art. 45 s'appliquent au contenu du présent article.

Art. 69

Il convient de distinguer dorénavant entre l'appui aux actions d'aide humanitaire et les opérations de promotion de la paix à l'étranger. Ces dernières ont une base légale propre (art. 66, 66a et 66b, LAAM). L'appui aux actions d'aide humanitaire est une forme élargie de l'actuelle aide en cas de catastrophe à l'étranger. Celle-ci n'est représentée, dans sa définition usuelle, que par l'aide en cas de catastrophe d'origine naturelle ou de nature technique. Les moyens de l'armée devraient cependant pouvoir être engagés dans d'autres situations d'urgence, comme pour la maîtrise de flux de réfugiés ou pour l'assistance à la population en cas de conflit. Cette distinction n'interdit pas que l'armée puisse ou doive fournir certaines contributions humanitaires ou soutenir des organisations humanitaires également dans le cadre d'opérations de promotion de la paix. L'appui de l'armée à des actions d'aide humanitaire ne pourra être fourni qu'à la demande d'un Etat ou d'une organisation internationale. Les actions d'aide humanitaire de l'armée interviendraient subsidiairement à l'engagement des moyens civils, si ceux-ci devaient s'avérer insuffisants. La responsabilité de l'engagement incombera dans ce cas au DFAE, alors que la conduite des moyens militaires engagés sera assumée par le DDPS. Les appuis que l'armée sera appelée à fournir seront établis de concert avec le DFAE (DDC). L'engagement se limitera en principe aux domaines de la protection, de la logistique (transports, communications) ainsi que du sauvetage. En ce sens, il convient également d'inclure l'aide en cas de catastrophe à l'étranger dans les actions d'aide humanitaire. Le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe devra pouvoir disposer de volontaires de l'armée, comme c'est le cas aujourd'hui, notamment lors d'engagements de la chaîne de sauvetage. L'engagement de moyens dans le cadre d'une action d'aide humanitaire devra se conformer aux principes usuels en ce domaine de la proportionnalité, de l'impartialité, de la gratuité et de l'aide aux efforts fournis par les intéressés eux-mêmes. De tels engagements seront, en principe, effectués sans armes. D'autres modalités sont toutefois envisageables, en accord avec l'Etat demandeur (port d'armes pour l'autoprotection ou à des fins de surveillance).

Selon le nouvel al. 2, des militaires pourront être engagés en service d'appui pour la protection de personnes ou de biens particulièrement dignes de protection à l'étranger. Ces missions viseront à protéger des intérêts suisses, qu'il s'agisse de ressortissants suisses ou d'immeubles abritant des représentations de la Suisse. La responsabilité de l'engagement incombera au DFAE, alors que la direction des moyens militaires engagés sera du ressort du DDPS. Les Etats étrangers désirant requérir l'aide de la Suisse s'adresseront en principe au gouvernement (Conseil fédéral), au DFAE ou à une représentation de la Suisse dans l'Etat en question.

La participation à des actions d'aide humanitaire sera volontaire (al. 3). Comme toutefois l'aide dans les régions frontalières à l'étranger peut également répondre aux intérêts de notre pays, il convient de pouvoir recourir à la possibilité de déclarer

obligatoires des engagements dans les régions frontalières. Cette possibilité correspond au droit en vigueur.

Art. 73, al. 2

Vu que l'imputation des jours de service sera nouvellement réglée par les art. 43 (instruction et préparation) et 65a (engagements), l'al. 2 peut être abrogé.

Art. 76, al. 1, let. c

Il n'existait pas, jusqu'à présent, de base légale qui permette explicitement de mettre sur pied des unités dans leur effectif complet afin d'augmenter le niveau de l'instruction en vue d'empêcher une guerre ou à des fins de défense (instruction au combat interarmes). Les art. 68 et 76 en vigueur n'autorisent pas de telles mises sur pied. Par ailleurs, il faut tenir compte du risque que les effectifs des formations accomplissant des CR diminuent si un nombre important de leurs membres épuisent la durée totale de leurs services d'instruction en raison de la fréquence des engagements en service d'appui et de promotion de la paix. Il est donc nécessaire, dans la perspective d'un scénario de «haute intensité» (particulièrement la défense, mais par exemple aussi les engagements opératifs de sûreté), de créer la possibilité d'augmenter la disponibilité opérationnelle de l'armée par une instruction spécifique à l'engagement, sans que ce service soit obligatoirement imputé sur la durée totale des services d'instruction.

Art. 77, al. 1, 3, 4 et 6, et 83, al. 2 à 4

A l'art. 77, la réglementation régissant la mise sur pied a été adaptée au nouvel art. 185, al. 4, Cst. (augmentation de la limite de 2000 à 4000 militaires mis sur pied). En outre, la mobilisation fera l'objet d'une nouvelle organisation. Les processus liés à la mobilisation comprendront l'ensemble des activités relatives à l'établissement de la disponibilité opérationnelle. Par conséquent, la loi ne mentionnera plus la notion de mobilisation.

Les art. 77, al. 6, et 83 ont été revus car la suppression des troupes cantonales entraîne la suppression de la compétence des cantons de mettre sur pied leurs troupes pour le service d'ordre sur leur territoire. Si un tel engagement s'avérait nécessaire, les cantons devraient adresser une demande de mise sur pied à la Confédération (art. 83, al. 5).

Art. 89, al. 2, 1^{re} phrase

Cette disposition a subi des adaptations terminologiques découlant de la nouvelle loi fédérale sur le personnel (suppression du statut de fonctionnaire).

Art. 93 à 95 et 96 à 98

La nouvelle réglementation de l'organisation de l'armée proposée prévoit une nouvelle répartition normative entre la loi (LAAM, loi formelle) et l'OOrgA (à l'avenir ordonnance du Parlement).

L'art. 93 ne régit plus que l'attribution fondamentale des compétences ainsi que la délégation des compétences parlementaires au Conseil fédéral et au DDPS en tant que département responsable. Il est également prévu que l'Assemblée fédérale fixe les différentes formations professionnelles dans l'OOrgA (cf. art. 101). La restructuration de l'armée, permet d'abroger les art. 94, 95 et 98. L'articulation proprement dite, la désignation des armes, des services auxiliaires et le détail des délégations de

compétence figureront dans l'OOrgA. Cela permettra de créer une réglementation plus transparente dans ce domaine. L'organisation matérielle de l'armée ne sera plus, comme aujourd'hui, répartie entre deux textes législatifs, mais se trouvera entièrement contenue dans l'OOrgA. A l'avenir, les états-majors (art. 96 et 97) figureront également dans l'OOrgA (cf. art. 8, OOrgA). Cette réglementation correspond à l'élargissement de la compétence d'organisation dans le domaine de l'administration qui revient au Conseil fédéral conformément à la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

Art. 99, al. 2^{bis} (nouveau), 3, let. b et c, et al. 4 (nouveau)

Le service de renseignements recherche des informations sur l'étranger importantes en matière de politique de sécurité, conformément à la mission que lui confère la loi (art. 99, al. 1). Lors de cette recherche, il arrive toutefois que des informations relatives à la sûreté intérieure ou à des activités criminelles de personnes physiques et morales en Suisse soient captées. Comme la LAAM interdit au service de renseignements de procéder à des activités d'exploration dans le pays, ces «produits dérivés» de l'exploration électronique à l'étranger ne pouvaient pas jusqu'à présent être utilisés ou transmis pour cette raison précise. Le nouvel al. 2^{bis} vise à autoriser les agents du DDPS qui sont chargés de l'exploration à l'étranger à transmettre de telles informations à l'Office fédéral de la police qui pourra, selon leur importance, les transmettre à son tour aux autorités pénales compétentes. Toutefois, seules pourront être considérées les informations potentiellement significatives pour la sûreté intérieure ou du point de vue de la poursuite pénale.

Par engagements des services de renseignements, il faut principalement entendre des engagements exécutés sous la forme de services d'appui. Le Conseil fédéral règle ces engagements dans l'ordonnance sur l'organisation du renseignement au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Orens; RS 510.291) et l'ordonnance sur la sécurité militaire (OSN; RS 513.61). Cette réglementation a couvert tous les engagements effectués par le renseignement jusqu'à présent. Dans la perspective de l'engagement de troupes suisses à l'étranger, la création d'une base légale pour l'activité de renseignement préventive et liée à un engagement s'est révélée nécessaire. C'est pourquoi, le service de promotion de la paix a été introduit à l'art. 99, al. 3, let. b. On sera ainsi assuré de pouvoir disposer d'informations touchant à la sécurité qui sont nécessaires en vue d'un engagement ou pour la protection de troupes suisses lors d'engagements à l'étranger, de sorte que celles-ci puissent se déplacer et travailler dans un environnement le plus sûr possible. Il s'agit également de créer la base légale nécessaire à l'art. 7 (obligation d'informer) de l'Orens révisée du 4 décembre 2000. Cela pourra se faire en modifiant ou en complétant l'al. 3, let. c.

Le nouvel al. 4 prévoit expressément que la protection des sources sera garantie, comme le mentionne également l'art. 17, al. 7, de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120). La disposition de la LMSI est une disposition spéciale relative à la législation régissant l'archivage. La protection des sources doit en premier lieu être garantie pour l'étranger, afin qu'une collaboration puisse être établie. Mais les sources du pays doivent également pouvoir compter sur une telle protection, de manière à ce que l'activité du renseignement puisse, dans certains cas, être tout simplement possible. En effet, de nombreuses informations importantes ne sont fournies que si les autorités compé-

tentes peuvent fournir la garantie que la source de l'information ne sera pas révélée à des tiers.

Art. 100, al. 1, let. b et d, et 3, let. e

Les activités du service de sécurité militaire s'étendent également à la protection d'informations et d'objets ainsi qu'à la sécurité informatique. Il convient, par conséquent, de compléter la base légale à cet effet (let. b). Le service de sécurité sera par ailleurs engagé pour l'appréciation de la situation de la sécurité sur le plan militaire lors d'engagements à l'étranger de l'armée suisse, d'où l'introduction du service de promotion de la paix à l'art. 100, al. 1, let. d. On sera sûr, dans ce cas aussi, de pouvoir disposer des informations touchant à la sécurité qui sont nécessaires en vue d'un engagement et pour la protection de troupes suisses lors d'engagements à l'étranger, de sorte que celles-ci puissent se déplacer et travailler dans un environnement aussi sûr que possible.

Les tâches actuelles de la Division de la protection des informations et des objets (DPIO) sont suffisamment couvertes par la LMSI ainsi que par l'ordonnance du 14 décembre 1998 sur la sécurité militaire (OSN; RS 513.61). La nouvelle réglementation de la procédure de contrôle de l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP; RS 120.4), procédure dont l'exécution incombe désormais exclusivement à la DPIO, rend l'al. 3, let. e, superflu. Nous proposons donc de l'abroger.

Art. 101

La nouvelle teneur de l'article concernant les formations professionnelles introduit dans la LAAM la liste des missions qui incomberont au personnel militaire. Le détail des formations professionnelles figurera dans l'OOrgA car il s'agit d'une disposition relative à l'organisation (cf. art. 7, OOrgA).

Les missions de la let. a incomberont, comme jusqu'à présent, à l'escadre de surveillance (dorénavant: éléments des formations des Forces aériennes, art. 7, al. 2, let. b, ch. 1, OOrgA). La let. b concerne le domaine du Corps des gardes-fortifications (CGF). Les formations de la police militaire assument les missions figurant à la let. c. Les missions spéciales mentionnées à la let. d seront notamment dévolues au détachement d'exploration de l'armée et aux formations de la police militaire. Elles comprendront la récolte d'informations clefs, le renvoi de personnes à l'étranger ou la protection de nos propres troupes ou de personnes. Les tâches de sauvetage seront assumées par des éléments des compagnies d'intervention en cas de catastrophe. L'élimination de moyens de combat entraînera la nécessité d'une instruction spéciale à cet effet, mais ne donnera pas lieu à la mise sur pied d'une formation spéciale. Cette tâche incombera plutôt à des militaires spécialisés de l'actuel CGF.

Le personnel militaire est également employé dans l'instruction (cf. art. 47). Toutefois, il n'existe pas, dans ce domaine, de formations entièrement professionnelles. C'est pourquoi l'instruction ne figure pas, à ce titre, à l'art. 101. Il faut également mentionner que les domaines figurant dans le présent article requièrent toujours la collaboration de personnel civil. Le rapport de travail de ces personnes est toutefois régi par la législation relative au personnel de la Confédération ou par le code des obligations, et non par la LAAM.

Art. 102, al. 1, let. a, et al. 2 et 3

L'échelle des grades des officiers est encore adéquate – également en comparaison avec d'autres armées – et n'exige pas fondamentalement d'adaptation. Par contre, l'éventail des grades des sous-officiers est relativement étroit en comparaison internationale. Ce nombre restreint de grades recouvre actuellement une large gamme de tâches. Il est prévu de compenser cet inconvénient en élargissant l'échelonnement des grades, dans une certaine mesure, de manière à mieux rendre compte des différentes fonctions. Un élargissement de la palette des grades permettra de mieux tenir compte des différents besoins des armes et des systèmes d'armes. En outre, les possibilités d'accéder à une carrière de commandant seront aménagées à plusieurs niveaux.

Afin de garantir, à l'avenir, la souplesse de la structure des grades, il est prévu que le Conseil fédéral complète les grades de troupe et de sous-officiers (par exemple sergent-major en chef).

Art. 103, al. 2

La suppression de cet alinéa va de pair avec l'accroissement du rôle de la Confédération dans l'organisation de l'armée.

Art. 106, al. 2, et 107, al. 2

Les modifications découlent de la suppression des troupes cantonales.

Art. 114, al. 2

Celui qui quittera l'armée après 50 jours de service d'instruction ne sera plus incorporé dans la protection civile. La disposition sur les effets de l'équipement personnel qui continueront à être utilisés est donc devenue superflue. Les exceptions seront réglées par voie d'ordonnance.

Art. 116, al. 3

L'abrogation de l'al. 3, dans lequel est inscrit le principe de la consultation des commandants de troupe supérieurs pour les questions fondamentales de la défense nationale, résulte en premier lieu de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), qui confie une compétence accrue aux chefs de département en matière d'organisation des unités administratives et de définition des grandes lignes de la gestion (art. 8 et 37, LOGA). La présente disposition, qui touche intrinsèquement à des questions d'organisation, n'a par conséquent plus sa place dans la LAAM. La participation du commandement de l'armée est aujourd'hui déjà réglée par le règlement interne du DDPS. A cela s'ajoute que le commandement de l'armée recevra une structure fondamentalement nouvelle, du point de vue des commandants de troupes supérieurs notamment, avec l'abandon des Grandes Unités (ch. 7 PDA). Il va par contre de soi que le commandement de l'armée continuera à être consulté pour les questions fondamentales de la défense nationale, indépendamment de ses structures.

En revanche le nouvel al. 3 dispose que le Conseil fédéral règle le commandement de l'armée tant qu'un général n'est pas élu. Actuellement, le Conseil fédéral ne peut édicter de règles applicables au haut commandement que dans le cas spécifique du service actif (art. 85, al. 2, LAAM). L'ordonnance sur l'organisation du DDPS du 13 décembre 1999 (RS 172.214.1) prévoit que le Conseil fédéral charge l'Etat-major

général de diriger les engagements de l'armée jusqu'à l'élection du général (art. 6, al. 2, let. b). Le nouvel art. 116, al. 3, du projet de LAAM vise à conférer une base légale explicite à cette disposition.

Art. 117

La modification résulte du fait que le chef de l'armement n'est plus assujéti à la réglementation spéciale de statut et que les bases légales relatives aux officiers généraux figurent dans la nouvelle législation concernant le personnel de la Confédération.

Art. 118

La réglementation de répartition des compétences militaires entre la Confédération et les cantons n'est pas fondamentalement modifiée par le présent article. Elle fait par contre l'objet d'une reformulation qui correspond mieux à la nouvelle situation en la matière.

Art. 119

En raison de la suppression des troupes cantonales (cf. ch. 10 PDA), l'actuel art. 119 peut être biffé. La systématique demande par contre d'y faire figurer la coopération nationale pour la sécurité dans le cadre de la révision de la LAAM. Conformément au ch. 5.2.1. du RAPOLSEC 2000, l'organisation de la défense générale sera remplacée par une coopération générale et souple en matière de sécurité dans le pays. A cet effet, il incombera aux autorités compétentes à tous les échelons (Confédération, cantons, communes, organisations privées) de prendre les mesures nécessaires de prévention et de lutte contre la violence, ainsi que celles qui concernent la maîtrise de catastrophes et de situations d'urgence. Tous les participants seront tenus de collaborer entre eux et de réunir leurs moyens. L'art. 119 a pour but de fixer le niveau de compétence de la Confédération et les attributions du Conseil fédéral en matière de coordination, d'instruction, d'information et de vérification des mesures. Le Conseil fédéral devra exécuter ses tâches relatives à l'instruction, à l'information et à la vérification en collaboration avec les partenaires concernés, cela afin de respecter le cadre du fédéralisme. Il devra assurer la coopération nationale pour la sécurité au moyen de l'Organe de direction pour la sécurité et d'autres unités administratives prévues à cet effet. La coordination propre aux domaines particuliers sera garantie par les commissions nationales comme la protection ABC, l'aide en cas de catastrophe, le service des avalanches, la réquisition, le service sanitaire, la télématique, la circulation et les transports et le service météorologique. Le Conseil fédéral sera également tenu de promouvoir la coopération partenariale des femmes et des hommes dans le cadre de la coopération nationale pour la sécurité. Enfin, l'efficacité, la rentabilité et l'adéquation des mesures prises fera l'objet de vérifications régulières.

Art. 120 et 132, let. a

Armée XXI verra la mise en oeuvre d'un modèle de recrutement entièrement nouveau. Il s'agit notamment de remplacer le modèle actuel, avec ses zones et ses arrondissements, par une nouvelle organisation reposant sur un petit nombre de sites. C'est pourquoi la formulation proposée à l'art. 120 est plus ouverte que la version actuelle pour que 'la souplesse nécessaire puisse être assurée en vue de l'introduction des nouvelles structures (cf. ch. 9.1 PDA). L'art. 132 est également adapté en conséquence, de manière à libérer les communes de l'obligation de mettre

des locaux pour le recrutement et les commissions sanitaires à disposition. Comme les inspections de l'équipement personnel, si elles doivent être effectuées, auront lieu dans les arsenaux, les communes ne seront plus tenues de mettre à disposition que les locaux nécessaires aux inspections de libération.

Art. 134, al. 2, 2^e phrase, et 142

La réforme du gouvernement et de l'administration réalisée ces dernières années avait pour buts d'accroître la capacité d'adaptation des structures administratives, de renforcer la coordination à tous les niveaux, d'harmoniser et de clarifier les procédures. Elle a abouti à l'élargissement des compétences du Conseil fédéral en matière d'organisation. La loi sur l'armée et l'administration militaire lui confère donc directement la compétence de désigner les autorités chargées de traiter les demandes en dommages-intérêts (actuellement réglée par l'art. 126 de l'AFAA). La procédure d'examen et d'indemnisation de dommages causés aux terrains et aux biens est actuellement régie par des dispositions spécifiques (cf. les explications relatives à la révision de l'arrêté fédéral concernant l'administration de l'armée). A l'avenir, cette procédure devra, dans la mesure du possible, s'aligner sur la procédure administrative ordinaire. C'est pourquoi l'art. 142 renvoie à la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). Les exceptions devront être expressément définies (al. 1 et 2). Par ailleurs, il incombera au Conseil fédéral de désigner les organes de décision compétents (al. 3).

Les voies de droit restent identiques: le service administratif compétent édicte une décision de première instance. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la Commission de recours du DDPS (al. 4). La décision de cette dernière est assujettie au recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral.

La loi fédérale sur la procédure administrative ainsi que l'arrêté fédéral concernant l'administration de l'armée (AFAA; RS 510.30) devront être adaptés (cf. projet B) aux nouvelles dispositions de la LAAM. L'alignement sur la procédure administrative ordinaire aura pour conséquence que de nombreuses dispositions de l'AFAA seront réglées au niveau du Conseil fédéral ou alors complètement abrogées.

Art. 144, al. 2 et 3, et 146, al. 1 et 2

La redistribution des tâches d'exécution du domaine militaire entre la Confédération et les cantons implique une nouvelle attribution des compétences relatives à l'examen des demandes de déplacement de services d'instruction et au contrôle. La loi doit contenir une réglementation souple permettant de prévoir des solutions appropriées au niveau de l'ordonnance, solutions que le Conseil fédéral arrêtera conformément à la présente disposition et d'entente avec les cantons. Ainsi, les cantons n'auront plus la compétence de statuer sur les demandes de déplacement de l'école de recrues. Le fait que cette tâche sera assumée par un service central de l'Etat-major général (Groupe du personnel de l'armée) permettra de garantir que les effectifs des écoles de recrues soient autant que possible équilibrés.

Les données concernant les femmes (al. 1) ne sont rien d'autre que les adresses auxquelles seront envoyées les invitations à la séance d'information. Une disposition spéciale a dû être prévue pour permettre aux services compétents d'obtenir les adresses des femmes de l'année de naissance concernée. Le but de ce traitement de données est également précisé et délimité; la protection des données ne permet pas une autre utilisation des adresses que celle mentionnée.

Art. 149

Conformément aux art. 163 Cst. et 7 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), les actes législatifs du Parlement qui ne sont pas sujets au référendum seront pris sous la forme d'une ordonnance (parlementaire). Cette forme d'acte législatif remplace l'arrêté fédéral.

Art. 150, al. 4 (nouveau)

Cette nouvelle disposition prévoit explicitement la délégation au Conseil fédéral de la compétence de conclure des accords de sécurité avec des Etats étrangers. Jusqu'à présent, la conclusion de tels accords par le Conseil fédéral a reposé sur sa compétence générale en matière de traités de portée mineure (art. 47^{bis}b, al. 3, LREC). La clarification de la réglementation des compétences n'a pas d'incidence sur la qualité juridique des accords en question.

Art. 151

Les dispositions transitoires permettront au Conseil fédéral de procéder de manière simplifiée à des améliorations ultérieures, à des adaptations ou à des modifications du passage de l'armée 95 à l'armée XXI. Il pourra rapidement se créer une marge de manoeuvre suffisante par voie d'ordonnance, pour qu'il ne soit pas nécessaire de recourir à la voie législative, qui exige toujours beaucoup de temps. Les meilleures conditions seront ainsi assurées pour permettre le passage de l'armée 95 à l'armée XXI durant la période de transition. Les compétences prévues pour assurer la transition sont analogues à celles que le Parlement avait déjà arrêtées pour l'introduction de l'armée 95.

Explications relatives à l'annexe: modification du droit en vigueur

Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)

Le renvoi à la procédure administrative militaire abrogée est biffé dans les deux dispositions mentionnées. Ce domaine sera nouvellement régi par la procédure administrative ordinaire, avec toutefois deux exceptions figurant à l'art. 142 de la LAAM (la réglementation concernant les frais et la procédure simplifiée en matière de responsabilité des formations).

Procédure pénale militaire (PPM)

Le remplacement de l'appellation «tribunal (tribunaux) de division» résulte de la suppression des divisions. Comme il n'y aura plus de divisions dans l'armée XXI, la notion de tribunal de division devient caduque et sera remplacée par celle de «tribunal militaire de première instance». Cela n'a pas d'incidence matérielle puisqu'il n'y aura pas de modification sur le plan des compétences. Les désignations des instances de recours (tribunaux d'appel militaires et tribunal militaire de cassation) restent identiques vu que ce sont des autorités de recours qui ne sont pas touchées par la réforme Armée XXI.

L'art. 3 PPM a également été revu. Comme la réforme Armée XXI comporte également une modification des services particuliers des militaires et de la périodicité des cours de répétition, les critères de l'incorporation à la justice militaire des sous-officiers, des appointés et des soldats doivent être adaptés. Subséquemment le militaire ne devra plus avoir accompli quatre cours de répétition au moins pour être incorporé dans la justice militaire.

2.2

Ordonnance concernant l'administration de l'armée

Selon l'art. 142 en vigueur, l'Assemblée fédérale édicte les dispositions réglant la procédure administrative militaire. Cette procédure est applicable aux demandes litigieuses d'ordre administratif et pécuniaire, formées par la Confédération ou contre elle en vertu de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire. Elle est régie par le présent arrêté fédéral (AFAA; RS 510.30) et par ses dispositions d'exécution.

L'art. 168 de l'ordonnance sur l'administration de l'armée (OAA; RS 510.301) mentionne les autorités compétentes pour statuer en première instance. Le secrétariat général du DDPS liquide les demandes (art. 1, let. a: clause générale de compétence), si aucun autre service n'est compétent. La compétence du secrétariat général découle encore de l'art. 104 AFAA qui concerne les dommages résultant d'accidents.

Les commissions d'estimation et les commissaires de campagne sont compétents pour indemniser les personnes qui ont subi des dommages à leurs cultures, à leurs terrains, à leurs bâtiments et à des objets mobiliers courants, pour autant que les dommages ne soient pas dus à un accident (dommages aux cultures et à la propriété selon les 86 ss AFAA). La troupe est aussi compétente pour liquider des dommages peu importants.

La législation actuelle ne présente pas une systématique claire, en ce sens qu'elle ne suit pas la distinction, bien établie en droit suisse, entre les dommages corporels, les dommages matériels et les autres dommages, mais qu'elle mélange les critères de distinction en recourant à la fois à la forme du dommage (dommage corporel ou matériel), à son origine (accident ou non, négligence, mauvais entretien, perte), à son importance (jusqu'à un montant déterminé), voire aux genres de biens atteints (bateaux, aéronefs, chevaux, chiens). Cette systématique peu cohérente conduit à une répartition artificielle des compétences (voir art. 168 OOA) entre un nombre élevé de services et d'offices.

On examine actuellement s'il y a lieu de réformer le domaine de la liquidation des dommages et, en particulier, si les commissions d'estimation, réparties en dix arrondissements et placées sous la haute surveillance du commissaire de campagne en chef, doivent conserver leurs structures et leurs tâches. A l'avenir, le Conseil fédéral sera compétent pour réglementer l'organisation et les procédures du domaine de la liquidation des dommages. Il convient, par conséquent, d'abroger les dispositions contraires de l'AFAA.

La procédure administrative militaire n'est pas applicable aux demandes en dommages-intérêts fondées sur des lois spéciales qui contiennent leurs propres règles de procédure.

Enfin, les participants au recrutement auront droit à la solde. C'est pourquoi l'exception à ce droit figurant à l'art. 12, ch. 1, AFAA est abrogée.

2.3

Ordonnance sur l'organisation de l'armée

Art. 1

Le principe qui veut que l'armée soit organisée en fonction de sa mission est repris de l'AFOA en vigueur. Cette mission est décrite à l'art. 1 de la LAAM. Les centres de formation (PDA: formations d'application) qui sont mis sur pied uniquement à des fins d'instruction représentent une exception (cf. les explications pour le plan directeur de l'armée [ch. 3.4 et 7.2, PDA]). De manière générale, l'organisation de l'armée doit toutefois être centrée sur son engagement.

Art. 2 à 4

Conformément aux explications figurant dans le PDA (ch. 4.3 et 9.1), l'armée sera composée d'une partie active et d'une réserve. Seront incorporés dans l'armée active tous les militaires astreints, aussi longtemps qu'ils n'auront pas accompli la durée totale des services d'instruction (par conséquent également les recrues), ainsi que le personnel militaire. Les officiers pourront être incorporés plus tôt dans la réserve dans la mesure où ils auront encore à accomplir des services d'instruction dans cette dernière. Toutefois, les officiers de réserve ne devront être convoqués à des services qu'un nombre restreint de jours par année, par exemple pour des journées d'information, des rapports de service ou pour de l'instruction à la conduite ou d'état-major. A la différence de la réserve de personnel actuelle, il est prévu que les militaires incorporés dans la future réserve, à l'exception des officiers, ne seront plus astreints aux services d'instruction, mais pourront être incorporés dans des formations spéciales de la réserve. Les réservistes garderont toutefois leur équipement et seront astreints aux obligations hors du service relatives à la conservation et à l'entretien de leur équipement. Les membres des grades de troupe seront également astreints aux tirs obligatoires aussi longtemps qu'ils seront équipés du fusil d'assaut (art. 63, LAAM).

Art. 5

L'effectif total de l'armée s'élèvera à 220 000 militaires au maximum. 140 000 militaires au maximum seront incorporés à l'armée active et 80 000 au maximum à la réserve (ch. 9.1 PDA). Comme c'est déjà le cas, les états-majors du Conseil fédéral (DIPRA, CENAL et Centrale d'information), ne feront pas partie de l'effectif de l'armée.

Art. 6

Comme il incombera au Conseil fédéral, conformément à l'art. 116, al. 3, de la LAAM, d'établir le commandement de l'armée jusqu'à l'élection d'un général, le commandement de l'armée n'est plus mentionné que de manière générale à l'al. 1, let. a. Il est représenté par le chef de l'armée, auquel est subordonné l'Etat-major général avec l'état-major de conduite de l'armée.

Le chef de l'armée sera chargé du commandement de l'armée et de son administration jusqu'à l'élection d'un commandant en chef. Il représentera le lien entre le DDPS (fonction politique) et l'armée. Il devra par ailleurs représenter les intérêts de l'armée devant les commissions du Parlement et conseiller le Conseil fédéral en matière de politique de sécurité. Il aura en outre la responsabilité de la planification des ressources et de leur allocation à ses subordonnés. L'Etat-major général représentera l'état-major militaire et stratégique pour la planification, la conduite et

les objectifs. Il sera notamment chargé de l'élaboration de la stratégie militaire et de la doctrine. Il devra également définir les objectifs pour la disponibilité opérationnelle de base et la capacité de coopération, réaliser la planification militaire générale et établir les bases régissant la gestion du personnel. En tant qu'état-major militaire de l'échelon opératif pour les engagements de l'armée, l'état-major de conduite sera chargé de l'appréciation permanente de la situation, des objectifs et de la conduite de la disponibilité opérationnelle ainsi que de la permanence de la conduite (cf. ch. 7.2 PDA).

Les éléments de l'articulation de l'armée Forces terrestres et Forces aériennes mentionnés à l'al. 1, let. b, formeront à l'avenir les deux composantes de l'armée suisse (cf. ch. 7 PDA). Comme l'articulation de l'armée figurera dans l'OOrgA, celle-ci contiendra les états-majors de conduite, les états-majors d'engagement et les centres de formation (PDA: formations d'application). Parallèlement, les unités administratives des Forces terrestres et des Forces aériennes subsisteront dans le cadre du DDPS. L'organisation et les missions de ces unités administratives seront fixées par le Conseil fédéral.

Conformément à l'al. 2, le Conseil fédéral pourra subordonner les corps et les unités de troupe aux états-majors d'engagement (al. 1, let. c) ou aux centres de formation (PDA: formations d'application) (al. 1, let. d). Le Conseil fédéral prévoit (cf. ch. 4.2 PDA) de procéder à cette subordination selon des critères d'ordre régional. En revanche, il ne sera pas attribué de troupes aux états-majors des zones territoriales de manière fixe. Les modules des Forces aériennes ainsi que les autres armes seront pour leur part subordonnés aux centres de formation (PDA: formations d'application). Il s'agit en l'occurrence d'une solution mixte, qui peut difficilement être fixée dans le cadre d'une ordonnance parlementaire. Les directives d'exécution techniques du Conseil fédéral représentent une norme juridique mieux adaptée à cet effet. Cette solution permettra de répondre à de futures évolutions ou à de nouvelles pondérations de manière efficace.

Art. 7

L'al. 1 définit les notions d'armes et de service auxiliaires; celles-là se distinguent par le fait que les armes sont dotées d'une école de recrues, alors que dans le cas des services auxiliaires, l'instruction spécifique est dispensée après la formation de base.

La réforme Armée XXI entraînera des modifications importantes de la structure des armes et des services, dans la mesure où certains éléments disparaîtront ou verront leur dénomination changer. Les formations professionnelles figurent nouvellement dans la présente disposition (al. 2, let. b). Elles comprendront notamment des éléments des formations des Forces aériennes (par exemple l'ancienne escadre de surveillance), le détachement d'exploration de l'armée ainsi que des éléments des compagnies d'intervention en cas de catastrophe. Des éléments des formations de la police militaire (en l'occurrence les anciennes sections d'intervention du Corps des gardes-fortifications) seront professionnalisés et doivent également figurer ici.

Il est aussi prévu que le Conseil fédéral obtienne la compétence de mettre sur pied des armes et des services. Actuellement, cette compétence est réservée au Parlement. La nouvelle réglementation représente une solution plus souple.

régime plus généreux pour la prise en compte des jours de service accomplis. Les let. a et c de l'al. 3 s'appuient sur de nouvelles dispositions de la loi sur l'armée et l'administration militaire (remplacement d'expressions – *ne concerne que le texte allemand* – et art. 47, al. 2).

Art. 13, al. 1

Le principe de l'égalité de traitement en matière d'obligations militaires exige que le taux soit augmenté de 2 % à 3 %, vu que la durée totale des services obligatoires de l'armée XXI sera à peu près égale à celle de l'armée 95, mais devra être accomplie durant un laps de temps beaucoup plus court.

Art. 22, al. 2 et 5 (nouveau)

L'actuel al. 2 est intégré dans l'art. 23, qui règle la compétence. Le nouvel al. 5 confère à l'échelon de la loi la possibilité pour plusieurs cantons de regrouper leurs administrations qui gèrent la taxe d'exemption.

Art. 23

L'al. 1 regroupe les actuels al. 2 de l'art. 22 et 1 ainsi que 3 de l'art. 23. L'actuel al. 4 devient l'al. 2.

Art. 25, al. 3

Vu la nouvelle procédure de taxation et de perception fixée par les art. 32 à 32c, le renvoi à l'art. 28, al. 2, est biffé.

Art. 28, titre médian et al. 2

Le passage de la taxation provisoire à la perception provisoire entraîne la suppression de l'al. 2 en vigueur. Celui-ci est remplacé par l'art. 116, al. 2, de la LIFD, qui règle la notification de décisions de taxation à des personnes assujetties à la taxe dont le domicile est inconnu ou qui séjournent à l'étranger.

Art. 32

L'art. 32 reprend des éléments de l'art. 161 de la LIFD. A noter qu'un terme général d'échéance est inscrit dans la loi.

Art. 32a

Cet article définit la nouvelle procédure de perception; il correspond à l'art. 162 de la LIFD.

Art. 32b

L'art. 32b intègre des éléments de l'art. 163 de la LIFD. Il est notamment fixé que le délai de paiement est de 30 jours; ce qui correspond au délai de recours.

Art. 32c

Reprise de l'art. 164 de la LIFD. Par analogie à l'impôt fédéral direct, il est prévu de soumettre à un intérêt moratoire la taxe qui n'a pas été payée à l'échéance.

Art. 33

L'avertissement actuel représente un reliquat de la dénonciation au juge pénal (abrogée lors de la révision de 1994). Il est remplacé par une première et une seconde sommation et le droit de l'impôt fédéral direct est repris ici également. L'émolument pour la seconde sommation n'est plus prescrit de manière impérative. La perception des émoluments sera de la compétence des cantons. Le montant de l'émolument sera, comme jusqu'à présent, fixé dans l'ordonnance.

Art. 34

Reprise de l'art. 165 de la LIFD, afin d'adapter la disposition en vigueur à la LIFD.

Art. 34a

Cette disposition correspond à l'art. 168 de la LIFD et règle la question de l'intérêt en cas de demande de restitution de taxes payées par erreur.

Art. 37, al. 1

L'actuel al. 1 est complété de sorte que l'on puisse renoncer à prélever des intérêts en cas de prolongation du délai de paiement ou de paiement par acomptes.

Art. 39, al. 5 (nouveau)

L'al 5, reprend la disposition figurant dans l'ordonnance, selon laquelle il n'est pas versé d'intérêt lors de restitutions effectuées après un remplacement du service. Cela se justifie par le fait que la personne astreinte aux obligations militaires qui ajourne un service s'acquitte de la taxe en tant que gage, libéré par le remplacement du service (sans intérêts).

Art. 45, al. 2

L'al. 2 reprend la disposition figurant à l'art. 196 de la LIFD, selon laquelle les intérêts sont également inclus dans le versement fait à la Confédération.

Art. 4a, al. 1, let. b, 21, al. 2, 39, al. 3, 44, al. 2 et 45, al. 1

Adaptations terminologiques ne concernant que le texte allemand.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour les finances

L'armée est tenue de fournir les prestations qui sont exigées d'elle aux coûts les plus bas possibles. La modernisation, l'équipement et l'exploitation d'une armée susceptible de répondre à sa mission, à la situation et à la doctrine, tout en intégrant les avancées technologiques, ont cependant leur prix. Le besoin en investissements est aussi déterminé par les risques potentiels.

Grâce au développement technologique les effectifs de l'armée peuvent être réduits. Il en résulte certes une baisse des coûts mais l'argent économisé doit sans cesse être réinvesti dans la modernisation de l'équipement et de l'armement.

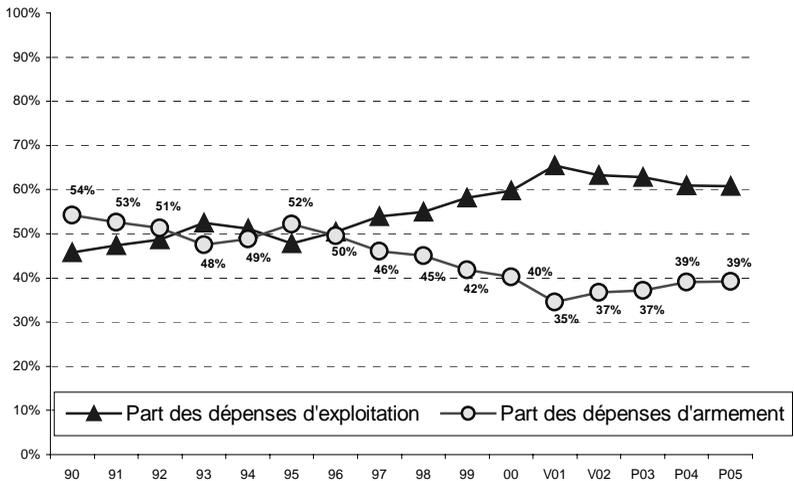
Une réduction réelle des moyens financiers consacrés à l'armée pourrait être obtenue par l'abandon de certaines capacités. Cela réduirait toutefois l'aptitude de l'armée à

la défense autonome et renforcerait la pression qui s'exerce en direction d'une coopération avec d'autres Etats en matière de défense.

3.1.1 de la Confédération

La dotation en moyens doit correspondre à l'efficacité attendue. Il convient de ne pas uniquement considérer les dépenses à la charge de la Confédération, mais également celles qui échoient aux cantons, aux communes ainsi qu'aux entreprises privées et aux ménages. Dans son évaluation de moyens financiers de l'armée, le Conseil fédéral prend en compte le retard à combler en matière d'armement comme les possibilités d'économies. Les moyens financiers prévus pour la phase de transition de l'armée 95 à l'armée XXI n'excéderont pas le budget et le plan financier actualisés. Dans le domaine de la défense, une planification financière sûre est la condition du maintien des capacités de l'armée. Une nouvelle appréciation financière sera en tout temps possible si une situation extraordinaire devait survenir.

L'armée a des retards à combler sur le plan des investissements, notamment en matière d'armement, dans la mesure où les réductions budgétaires de la décennie passée sont survenues à un rythme plus rapide que ce qu'il était possible d'absorber sur le plan de l'exploitation. Cela a eu pour conséquence que la part des dépenses d'exploitation du budget de la défense a augmenté au détriment de celle consacrée à l'armement:



Parts des dépenses d'exploitation et d'armement dans le budget de la défense

La première diminution marquante correspond aux réductions que la disparition de la menace militaire concrète a rendues possibles, la deuxième à l'introduction de l'armée 95, et la troisième au programme de stabilisation de 1998. Comme les

dépenses d'exploitation ne pouvaient être réduites à court terme, l'effort a porté sur les dépenses d'armement, ce qui a entraîné un déséquilibre structurel.

La planification financière à moyen et à long terme de l'armée XII a été établie en fonction des prestations décrites dans le PDA. L'analyse montre la nécessité de réduire massivement les dépenses d'exploitation en faveur d'un accroissement des dépenses d'investissement à l'instar des pays voisins, ce que prescrit également l'arrêté du Conseil fédéral du 31 mai 2000 relatif aux directives politiques du Conseil fédéral concernant le plan directeur de l'armée XXI.

Ces considérations mettent clairement en évidence qu'il s'agira, ces prochaines années, de corriger le déséquilibre structurel entre les dépenses d'armement et d'exploitation et de réhausser sensiblement la part des dépenses totales consacrée aux investissements militaires. Le développement futur de l'armée dépendra de la rapidité avec laquelle ce déséquilibre pourra être supprimé. A cet effet, il conviendra de couvrir les besoins financiers des domaines de la conduite et de l'exploration utilisant des technologies de pointe par les moyens libérés dans le domaine des systèmes conventionnels; il s'agira de plus de trouver l'argent nécessaire pour couvrir les coûts de l'augmentation du personnel militaire, du passage au rythme annuel des cours de répétition, de l'intensification des opérations de promotion de la paix et de l'instruction à l'étranger. Le renforcement de la composante des technologies de pointe est incontournable, afin de compenser la quantité par la qualité au moyen de multiplicateurs de force, notamment dans les domaines suivants:

- la capacité au combat nocturne,
- les systèmes d'information et de conduite,
- les senseurs liés aux systèmes d'information et de conduite,
- les mesures en vue de l'amélioration de l'efficacité au combat (par exemple les visières de casque pour les pilotes de F/A – 18),
- les systèmes de surveillance pour la protection d'objets,
- les simulateurs.

Compte tenu d'un plafonnement en termes réels des moyens disponibles, cela se traduit par une réduction et une restructuration notable des dépenses d'exploitation ainsi que par le maintien au plus bas niveau possible des dépenses pour les biens et services.

Une planification indicative permet d'avancer les valeurs annuelles suivantes à titre d'estimation:

	En milliards de francs
Dépenses de personnel	1,2
Dépenses pour les biens et services	1,3
Dépenses d'armement	1,8
Total	4,3

Les dépenses sont, en principe, conformes au plan financier. Si la situation sur le plan de la menace ou si la situation financière de la Confédération devaient se modifier de manière significative, une nouvelle appréciation serait à tout moment

possible. La suite du développement de l'armée dépendra directement de la rapidité avec laquelle il sera possible de corriger le déséquilibre entre les dépenses d'exploitation et les dépenses d'armement. L'application du profil de prestations attendu de l'armée XXI exigera, à moyen terme, des dépenses supplémentaires pour l'armement qui se situeront dans un ordre de grandeur de plusieurs centaines de millions de francs par année. Cette augmentation des dépenses d'investissement sera imputée sur les dépenses d'exploitation. La réorientation de l'armée et de l'administration militaire dans le sens de l'économie d'entreprise est par conséquent une condition et une partie intégrante de la réforme de l'armée.

Potentiels d'économie et coûts de restructuration

Il convient de mentionner à ce titre les potentiels d'économie à long terme dans la logistique générale de l'armée, dans l'administration et dans l'acquisition d'armement. La logistique et l'administration feront, à moyen terme, l'objet de restructurations et de redimensionnements considérables (cf. ch. 3.2). Les tâches liées aux effectifs et d'ordre quantitatif diminueront suite à la réduction de l'armée. Les doubles emplois devront être supprimés, et les synergies dégagées par des processus intégrant les unités d'organisation et les échelons. Les processus devront être définis systématiquement en fonction des bénéficiaires de prestations et les coûts devront simultanément être minimisés. Les prestations qui ne relèveront pas impérativement du domaine de la dépense devront être externalisées.

La consolidation de la nouvelle armée et l'adaptation des structures administratives qu'elle entraînera permettent de tabler sur un potentiel d'économie grossièrement estimé à un montant de 500 à 600 millions de francs pour la période courant jusqu'à 2010. Ce potentiel doit être consacré à l'augmentation stratégiquement indispensable de la part des dépenses d'armement précédemment mentionnée.

Une partie des économies sera obtenue par les réductions et les restructurations qui toucheront le domaine du personnel. Les estimations actuelles permettent d'évaluer que la réduction des dépenses de personnel se situera entre 250 et 300 millions de francs, nonobstant l'augmentation du personnel militaire. Les dépenses pour biens et services diminueront vraisemblablement de 100 millions de francs. L'optimisation des processus d'acquisition devrait dégager des économies d'un montant de l'ordre de 150 à 200 millions de francs.

Les potentiels d'économies ne pourront être réalisés qu'au moyen de coûts de restructuration importants. Ces derniers découleront en premier lieu du plan social qu'il faudra mettre en place. Les expériences faites en la matière permettent de chiffrer ces coûts entre un demi milliard et un milliard de francs, selon la durée des mesures de restructuration, ou encore à 100 millions de francs par année.

Mise à niveau

La mise à niveau concerne les biens d'armement qu'il faudra acquérir pour compléter l'équipement existant de manière à garantir à la partie active de l'armée XXI l'équipement qui lui sera nécessaire au premier jour de son existence (date prévue: 1^{er} janvier 2004), y compris les besoins de la réserve pour sa collaboration avec l'armée active. L'instruction de base dans les écoles et dans les cours ainsi que l'engagement de militaires en service long seront effectués avec le matériel de l'armée active, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un équipement spécial.

La mise à niveau devra avoir été menée à chef en 2010 environ. Elle découlera, d'une part, des unités, en partie remaniées, de l'armée 95 transférées à l'armée XXI,

de leurs équipements qui n'ont pas été acquis sous l'armée 95 (par exemple les nouveaux chars de grenadiers pour les grenadiers de chars, les chars de grenadiers à roues pour l'infanterie motorisée) et, d'autre part, des capacités mentionnées par le plan directeur de l'armée 95 qui n'ont jamais été atteintes voire mises en place et qui seront toujours nécessaires dans l'armée XXI (par exemple les moyens de feu opératifs de l'armée – plan directeur de l'armée 95, ch. 571).

Dans l'état actuel de la planification, les résultats de l'estimation des coûts présentent un degré de fiabilité de 80 % environ. Il faudra compter avec des adaptations lors de la planification de détail et de mise en œuvre. Nous admettons que la mise à niveau devra être réalisée dans un délai de dix ans. L'estimation des coûts repose sur l'état des prix en 2000. Les valeurs chiffrées ne tiennent par conséquent pas compte du renchérissement.

Ces considérations permettent d'estimer le montant nécessaire à la réalisation de la configuration de départ de l'armée XXI à cinq milliards de francs environ. Il n'est pas tenu compte ici du commandement combiné de l'armée active et des unités de réserve.

Besoins du point de vue du développement ultérieur

L'estimation des besoins du point de vue du développement ultérieur tient compte du fait que l'armée active devra être en mesure d'accomplir des missions qui relèvent des contributions au soutien international à la paix et à la gestion des crises, des engagements subsidiaires destinés à la prévention et à la maîtrise des dangers existentiels ainsi que des engagements sectoriels de sûreté, immédiatement et pour une durée de quelques mois. La mise en place de la disponibilité relative à l'accomplissement de la mission de défense peut par contre être réalisée sur plusieurs années. Il en résulte que la disponibilité matérielle et du point de vue de l'instruction pour les missions dans le domaine des engagements sectoriels de sûreté, y compris les compétences essentielles pour l'engagement de défense, ne pourra pas être établie durant une phase de développement qui s'étendra sur quelques années.

Les besoins du point de vue du développement de l'armée XXI ont été établis pour les quinze prochaines années, de manière analogue à la mise à niveau. En l'état actuel, il conviendra de consacrer des moyens disponibles notamment aux systèmes d'information et de conduite, à un nouvel avion de combat ainsi qu'à de nouveaux modules de défense contre missiles. Le montant nécessaire à la réalisation de la configuration finale de l'armée XXI pour 2015 au plus tard est estimé à 25 milliards de francs environ.

Selon les calculs actuels, les besoins globaux en investissements en vue de doter l'armée XXI de l'équipement nécessaire s'élèvent à 30 milliards de francs environ pour les quinze prochaines années. Ces considérations démontrent qu'il ne sera possible d'atteindre le profil de prestations déterminé par la mission, ainsi que les niveaux d'instruction et d'équipement nécessaires, que par un accroissement massif de la part des investissements par rapport à la situation actuelle et en renonçant à procéder de nouvelles réductions budgétaires. Les bases de l'estimation et, par conséquent, les chiffres qui en découlent peuvent fluctuer en fonction des nombreux impondérables qui caractérisent actuellement le domaine de la politique de sécurité et en raison de l'éloignement de l'horizon de planification relatif à des étapes essentielles de la réforme. Autant les coûts de restructuration que la mise à niveau et les besoins du point de vue du développement ultérieur doivent être pris en compte dans les plans financiers du DDPS. La possibilité de procéder à de nouvelles appré-

ciations doit cependant rester ouverte en cas de modifications importantes des scénarios en matière de menace.

Des réductions de moyens par rapport à la planification actuelle mettraient par contre la fiabilité de la planification et la réforme elle-même en danger. Qui plus est, les améliorations de l'efficacité attendues risqueraient de ne pas être atteintes et il faudrait compter avec un niveau technologique plus bas, voire avec l'abandon de certaines prestations de sécurité.

La diminution de la durée totale des services obligatoires pour les grades de troupe et les sous-officiers aura des répercussions sur la *taxe d'exemption de l'obligation de servir*, ce qui se traduit par une baisse des recettes de l'ordre de 75 millions de francs dès 2005. La Confédération supportera cette diminution à raison de 80 %, soit 60 millions de francs et les cantons à raison de 20 %, soit 15 millions de francs.

3.1.2 des cantons

Les effets financiers sur les cantons ne peuvent être quantifiés de manière fiable à ce jour. Les fonctions et les tâches des autorités militaires cantonales en matière d'administration militaire devront toutefois être réglées dans le cadre d'accords de prestations de manière à couvrir leurs coûts autant que possible. Il a été fait mention du recul des recettes provenant de la taxe d'exemption de l'obligation de servir au chapitre 3.1.

3.2 Conséquences pour le personnel

3.2.1 de la Confédération

La réforme de l'armée aura des effets importants sur le personnel du DDPS. La réduction des effectifs de l'armée XXI entraînera une réduction du personnel dans les domaines de l'administration, de l'exploitation et de l'entretien. Une planification souple prévoit la suppression de 2000 postes de travail environ pour le personnel civil. Par contre, il sera nécessaire d'augmenter le personnel militaire de métier et les enseignants militaires spécialisés afin de garantir un haut niveau de qualité de l'instruction militaire dans les écoles et dans les cours. La planification prévoit une augmentation du personnel militaire de métier, de 3300 postes actuellement, à 4000. Cette réduction du personnel implique, parallèlement à la suppression de 2000 postes, la reconversion de 2000 autres postes environ. Les transferts de tâches et de postes entrepris dans le cadre d'Armée XXI et de DDPS XXI auront des conséquences pour plus de la moitié des collaborateurs du DDPS.

La réduction et les restructurations en matière de personnel dureront jusqu'en 2010 et devront être effectuées de manière à être supportables sur le plan social. Comme cela a déjà été le cas pour DMF 95, un plan social sera appliqué et les migrations de personnel seront régies par des principes valables pour tout le DDPS. Les coûts liés à la restructuration, y compris les coûts du plan social, seront assumés dans le cadre de la planification financière d'Armée XXI.

Durant la phase de transition Armée XXI / DDPS XXI, les charges de personnel connaîtront une augmentation passagère que le DDPS devra compenser en réduisant d'autres dépenses.

En ce qui concerne la taxe d'exemption de l'obligation de servir, la réduction du nombre des astreints à la taxe en raison de la diminution de la durée des obligations militaires n'aura que peu d'effets sur la Confédération en tant qu'autorité de surveillance, dans la mesure où le volume des tâches (inspections, conseils) qui devront être assumées sera le même que par le passé.

3.2.2 des cantons

La co-responsabilité des cantons revêt une importance centrale pour des raisons politiques et relatives à la psychologie de la défense. Elle sera par conséquent sauvegardée. Armée XXI aura cependant des conséquences pour la co-responsabilité des cantons. Celle-ci devra être adaptée. La co-responsabilité des cantons s'exercera surtout dans le domaine de l'administration militaire. A cet égard, les autorités militaires cantonales garderont ou recevront, dans le cadre d'accords de prestations, diverses fonctions et tâches répondant au principe du lieu de domicile (cf. PDA, ch. 10).

Les effets sur le plan du personnel dépendent par conséquent des accords de prestations qui restent à conclure et plus particulièrement de l'ampleur des tâches que les cantons peuvent et veulent prendre en charge dans le cadre des accords mentionnés. Il est possible que l'accord de prestations ait des effets neutres du point de vue du personnel pour les cantons prêts à assumer un certain volume de tâches et à s'organiser en fonction de cela. Il ne faut toutefois pas exclure que les cantons procèdent également à des réductions de personnel en raison de la diminution des effectifs de l'armée.

En ce qui concerne la taxe d'exemption de l'obligation de servir, les cantons seront touchés, d'une part, par le recul des astreints à la taxe, de 400 000 environ aujourd'hui à 200 000 environ, dans le cadre d'Armée XXI et, d'autre part, par les modifications de la procédure de taxation et de perception proposées par la révision. Il n'est toutefois pas possible de s'avancer sur l'ampleur des effets car les cantons disposent de structures d'organisation différentes de l'un à l'autre pour la taxation et la perception de la taxe d'exemption de l'obligation de servir.

3.3 Conséquences économiques

L'armée joue un rôle important du point de vue de l'économie publique. Les acquisitions de matériel, des constructions, des prestations de service, etc., de l'armée génèrent un volume de commandes important dans toutes les régions de la Suisse. Comme cela a déjà été mentionné plus haut, les dépenses totales de l'armée se situent dans les limites des valeurs actualisées de plan financier. L'accroissement des dépenses d'investissement et de systèmes conventionnels vers la technologie de pointe au détriment des dépenses d'exploitation aura toutefois des effets sur la structure des commandes.

4 Programme de la législation

Le projet figure dans le programme de la législation 1999 – 2003, sous l'objectif 4 «Mise en oeuvre de la nouvelle politique de sécurité: la sécurité par la coopération» (FF 2000 2168).

5 Rapports avec le droit européen et les tendances de la politique de sécurité européenne.

Dans l'Union européenne (UE), la politique de sécurité et de défense est encore un domaine réservé de chaque Etat membre. Les législations nationales en la matière ne sont, par conséquent, pas fondamentalement touchées par le droit de l'UE. Les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) qui figurent au titre V du traité sur l'Union européenne dans sa version du 2 octobre 1997 (Traité d'Amsterdam), prévoient l'approfondissement de la Coopération Politique Européenne (CPE) définie par l'Acte unique européen du 28 février 1986. Il est prévu d'augmenter les capacités de l'Union pour la gestion militaire et non militaire des crises dans le cadre d'une politique européenne commune de sécurité et de défense renforcée (PESD). A cet effet, il est prévu de doter prochainement l'UE de structures militaires propres, limitées, en vue de certaines tâches en la matière.

Conformément à l'art. 17, al. 1, du Traité d'Amsterdam, la PESC porte sur l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union. La PESC relève toutefois toujours de la coopération entre les gouvernements et n'est, par conséquent, pas soumise aux règles supranationales du traité sur l'UE.

La réforme de l'armée proposée par le présent message correspond cependant aussi à l'évolution constatée dans des pays comparables de notre continent, qui restructurent et modernisent également leurs armées. Ils réduisent la taille de leurs unités tout en les dotant de capacités d'extension ciblées au moyen de formations d'intervention rapidement disponibles et très mobiles pour des engagements multifonctionnels. Cela est obtenu en professionnalisant entièrement les forces armées ou en augmentant la part des éléments professionnels d'armées de conscription.

Le Conseil fédéral est persuadé que la présente réforme de l'armée est, d'une part, une mesure propre à réaliser les objectifs de notre politique de sécurité tels qu'ils ont été énoncés dans le RAPOLSEC 2000, et que, d'autre part, elle correspond aux tendances de la politique de sécurité en Europe. La nouvelle armée continuera à garantir que la Suisse soit à même d'assurer sa défense et reste, par conséquent, un élément de stabilité en Europe centrale. Elle permettra par contre aussi une participation future crédible et solidaire de notre pays à des mesures de maintien de la paix de la communauté internationale.

6 Bases juridiques

6.1 Constitutionnalité

La législation militaire ainsi que l'organisation, l'instruction et l'équipement de l'armée incombent à la Confédération (art. 60, al. 1, Cst.) La Confédération est, par conséquent, habilitée à édicter la législation de base en la matière. Il faut cependant

vérifier aussi que les éléments de la réforme proposés soient conformes à la Constitution. Cette question s'est posée au DDPS dès le début de la réforme de l'armée. Il a donc mandaté, en 1999, un expert en droit constitutionnel pour examiner la conformité de certains points de la réforme avec le principe de l'armée de milice ainsi que des aspects particuliers du réaménagement des obligations militaires. L'avis de droit a été remis le 18 avril 1999 au DDPS (*Verfassungsrechtliche Schranken für das Projekt «Armée XXI»*). Avis de droit du prof. dr Dietrich Schindler, publié dans le JAAC 65 [2001], n° 38, réf. «Gutachten Schindler»). La question de la constitutionnalité se pose également au regard de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons et au point de vue de la neutralité. Ces aspects seront examinés de manière plus approfondie ci-après.

6.1.1 Compatibilité du projet avec le principe de l'armée de milice

Avec la Cst. de 1999, la notion de principe de l'armée de milice est mentionnée pour la première fois au niveau constitutionnel, mais sans être définie. L'art. 58, al. 1, précise: «La Suisse a une armée. Celle-ci est organisée essentiellement selon le principe de l'armée de milice» La Constitution précédente ne mentionnait pas expressément le principe de l'armée de milice, mais découlait implicitement de l'interdiction de maintenir des troupes permanentes, donc 'une armée professionnelle (art. 13. cf. Augustin Macheret, Commentaire de la constitution suisse, n° 20 *ad* art. 13). Il convenait de le formuler expressément dans la nouvelle Constitution, en mettant à jour la version précédente, comme l'indique le message relatif à une nouvelle constitution fédérale (FF 1997 I 1 ss, en particulier p. 237 ss). Le message précise également que des exceptions au principe de l'armée de milice étaient tout à fait licites (comme c'est le cas aujourd'hui pour les membres du corps des gardes-fortifications et de l'escadre de surveillance); cela est exprimé par la mention que l'organisation de l'armée est effectuée «essentiellement» selon le principe de l'armée de milice. Toutefois, ces exceptions doivent toujours être déterminées de manière contraignante par la fonction. L'inscription dans la Cst. correspond, par conséquent, à la notion «classique» de principe d'armée de milice, qui interdit les troupes permanentes, et par conséquent une armée professionnelle. D'autres caractéristiques décisives, du point de vue constitutionnel, sont constituées par l'obligation générale de servir du citoyen et par le fait que les formations militaires sont en principe conduites, à l'engagement, par des cadres de milice (et non par des cadres professionnels). Par contre, les caractéristiques suivantes sont considérées comme typiques du système de milice suisse, sans toutefois être décisives au niveau constitutionnel:

- la longue durée de l'obligation de servir et l'échelonnement des services d'instruction;
- le principe en vigueur qui veut que l'armée de milice s'instruise partiellement elle-même. Un transfert encore plus prononcé de l'instruction à des professionnels ne serait toutefois pas en contradiction avec la Constitution;
- la formation de certaines troupes d'action rapide;
- un accroissement de la professionnalisation, dû à l'attribution de nouvelles tâches à l'armée.

La question de la conformité constitutionnelle se pose en premier lieu en regard du renforcement de l'introduction de *formations et d'éléments de troupe professionnalisés*. Il s'agit de troupes composées essentiellement de personnel militaire (de métier) et de militaires en service long qui accomplissent leur service d'une seule traite. Selon l'expertise Schindler, des troupes avec un tel taux de professionnalisation ne sont admissibles que si les engagements prévus requièrent une telle professionnalisation. Il s'agit surtout d'unités chargées de tâches qui exigent une grande disponibilité, de fonctions qui demandent un degré d'instruction élevé et permanent, (spécialistes pour tâches ayant recours à des technologies de pointe, comme le renseignement électronique, ou certains pilotes) ainsi que des unités appelées à effectuer des tâches dangereuses qui nécessitent une instruction particulière (appui à la police, tâches de surveillance). Le caractère admissible dépend par conséquent de la situation concrète. C'est pourquoi une telle formation ne peut être limitée, d'un point de vue quantitatif, par la loi, dans la mesure où son effectif peut varier en fonction des exigences et des circonstances.

La création de *centres de formation* (PDA: formations d'application) n'est pas contraire à la Constitution, pour autant qu'elle réponde en premier lieu à l'instruction des militaires ainsi qu'aux essais et à l'introduction de nouveaux matériels et de nouveaux systèmes d'armes. L'armée dispose de personnel enseignant professionnel aujourd'hui déjà. L'instruction devrait même encore faire l'objet d'une professionnalisation accrue. Il ne serait par contre pas admissible que des formations soient non seulement instruites par des cadres de métier, mais que ceux-ci en exercent également le commandement lors d'engagements. Cela ne pourrait être le cas que si un grand nombre des membres de telles formations accomplissait un service sans interruption et qu'un commandement par des miliciens n'était plus possible, pour des raisons de temps, dans le cadre de cours de répétitions périodiques et relativement brefs.

Le *commandement de formations par des cadres de métier* n'est, par conséquent, pas entièrement exclu. Il est concevable que certaines tâches de commandement ne puissent plus être assumées par des officiers de milice, par exemple dans le cas des formations professionnelles ou celui du commandement de grandes unités. Par contre, la professionnalisation du commandement de bataillons ou de compagnies de milice n'est compatible avec le principe de l'armée de milice que dans les conditions mentionnées. Il conviendrait également de suivre le principe de perméabilité, de manière à ce que les officiers de milice qui répondent aux critères puissent en principe accéder à toutes les fonctions de commandement entièrement professionnelles.

6.1.2 Formes de l'accomplissement du service militaire

Certains participants à la procédure de consultation ont émis des doutes quant à la compatibilité de l'*accomplissement du service militaire sans interruption*, autrement dit service long, avec le principe de l'armée de milice. Cette question a également été soumise à l'auteur de l'expertise.

Il en découle que cette forme de l'accomplissement du service militaire est en principe compatible avec le principe de l'armée de milice et, partant, conforme à la Constitution. Il serait par contre problématique qu'une partie importante des astreints accomplisse leur service militaire de cette manière. Le problème qui se poserait alors ne résiderait pas dans la forme de l'accomplissement du service en soi,

mais dans le fait que des militaires en service long devraient non seulement être formés par des cadres de métier, mais également être commandés par ceux-ci, dans la mesure où, pour des raisons de temps, on ne pourrait vraisemblablement pas recourir à des cadres de milice. Plus le nombre des militaires en service long est important, plus l'armée s'éloigne du principe du service de milice. Il pourrait en résulter une scission de fait de l'armée, entre militaires en service long, auxquels seraient réservés les engagements les plus importants, et miliciens chargés en premier lieu de fonctions de réserve. Il serait possible de pallier partiellement cet inconvénient en confiant l'instruction et le commandement non pas uniquement à des cadres de métier, mais également à d'autres militaires en service long (miliciens). C'est pourquoi le plan directeur de l'armée fixe la part indicative de militaires en service long à un maximum de 20 % par volée de recrues, soit le nombre requis par les besoins de l'armée. Ce nombre est tout à fait compatible avec le principe de milice de notre armée. La conformité à la Constitution n'exige pas que le nombre maximum de militaires en service long soit fixé dans la loi, dans la mesure où cette forme de l'accomplissement du service n'est prévue que si le besoin s'en fait sentir, ce qu'il faudra justifier. Comme cela est le cas pour le personnel militaire, le besoin en militaires en service long peut connaître des fluctuations, ce qui implique une certaine souplesse au niveau de la loi. L'accomplissement du service long doit être choisie librement par l'astreint.

6.1.3 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Comme cela a déjà été mentionné, la Cst. confère à la Confédération la compétence exclusive de la législation militaire ainsi que de l'organisation, de l'instruction et de l'équipement de l'armée (art. 60, al. 1, Cst.). L'al. 2 de cette disposition limite les compétences des cantons à deux domaines: ils peuvent – dans les limites fixées par le droit fédéral – créer leur propres formations et procéder à la nomination et la promotion des officiers de ces formations; ils sont en outre compétents pour la fourniture d'une partie de l'équipement. La mise sur pied de l'armée relève de la compétence de la Confédération (art. 58, al. 3, Cst.). Les cantons peuvent toutefois engager leurs propres formations, sous certaines conditions: exclusivement sur leur propre territoire, uniquement en vue de maintenir l'ordre public lorsqu'une grave menace pèse sur la sécurité intérieure, et seulement de manière subsidiaire, c'est-à-dire lorsque les moyens dont disposent les autorités civiles ne suffisent plus. Il n'a jamais été fait recours à cette compétence depuis la Seconde Guerre mondiale.

La présente réforme de l'armée ne modifie pas le régime constitutionnel des compétences. Elle propose cependant quelques modifications dont la principale vise à supprimer les troupes cantonales. Tous les cantons se sont déclarés d'accord à ce sujet lors de la consultation. Certains participants ont toutefois soulevé la question de la compatibilité de cette mesure avec la Constitution, qui mentionne les troupes cantonales. Le point de vue le plus généralement partagé admet que la Constitution ne garantit pas l'existence de telles formations. La Confédération peut, par conséquent, les supprimer, si des raisons militaires le justifient (message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale; FF 1997 I 1 ss, plus particulièrement p. 242). Ces raisons militaires résident notamment dans le fait que l'importante réduction des effectifs de l'armée ne permet plus la mise sur pied de troupes cantonales. Comme le plan directeur de l'armée le mentionne, il est encore tenu compte

raisons, de prendre les dispositions nécessaires pour faire face aux nouvelles menaces et qu'il doit pouvoir, au besoin, combler les lacunes de son dispositif de défense également par des dispositions qui transcendent ses frontières, est toujours valable. L'Etat neutre a non seulement le droit, mais aussi le devoir, de prendre les dispositions militaires qui peuvent de bonne foi être exigées de lui pour se défendre efficacement contre des agressions. Les dispositions que la Suisse prend dans la perspective d'une agression militaire qui rendrait sa neutralité caduque, sont, par conséquent, conformes au droit de la neutralité et correspondent à la politique de neutralité menée jusqu'à présent.

Les constatations du rapport sur la neutralité et celles faites dans le cadre de l'application de la neutralité au cours des années 90 ont récemment fait l'objet d'une analyse et d'une synthèse tenant compte du contexte actuel sur le plan de la sécurité. On se référera au RAPOLSEC 2000. ch. 5.1.2 et 6.1.7, au rapport sur la politique extérieure 2000; FF 2001 237, ch. 3.1, au plan directeur de l'armée, ch. 2.3, ainsi qu'au rapport sur l'application de la neutralité dans les années 90 (rapport du groupe de travail interdépartemental du 30 août 2000: Pratique suisse de la neutralité – aspects actuels) établi à la demande du Conseil fédéral. Le rapport 90 sur la politique de sécurité de la Suisse, constatait qu'avec la fin de la guerre froide et la modification du contexte en matière de politique de sécurité, notre neutralité avait pris une autre signification. Il est donc primordial que la Suisse participe à la mise en place d'un nouvel ordre de sécurité européen pour assurer sa crédibilité et la fiabilité de sa neutralité et qu'elle suive pour cela une politique d'ouverture en matière de sécurité (rapport 90 du 1^{er} octobre 1990 sur la politique de sécurité de la Suisse; FF 1990 III 794). Cette constatation s'est vérifiée depuis. Compte tenu des limites de la capacité de défense autonome et de l'apparition de nouveaux dangers et de nouveaux risques, il est de l'intérêt essentiel de la Suisse de participer de manière active et solidaire aux mesures prises pour contrer les menaces communes et pour promouvoir des structures de sécurité efficaces et d'intensifier la coopération avec des pays amis sur ce plan. La Suisse entend par conséquent pratiquer une neutralité qui concilie le principe de la non-ingérence dans des conflits armés à celui d'une politique de paix active (cf. le message du 4 décembre 2000 relatif à l'initiative populaire «pour l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU)»; FF 2001 1147, ch. 5.1). C'est aux mêmes principes que répond la présente réforme de l'armée; elle s'accorde donc entièrement autant à nos obligations liées au statut de la neutralité qu'à la politique extérieure et de sécurité telle que le Conseil fédéral l'a définie dans ses derniers rapports.

6.2 Déléation de compétences législatives

La conception générale de la LAAM qui avait prévalu lors de sa rédaction, à savoir celle d'un cadre souple qui conférait au Conseil fédéral de larges compétences législatives en tant qu'organe de direction suprême en matière militaire, subsiste dans le présent projet. Les compétences du Parlement sont également garanties pour les questions essentielles.

L'*Organisation de l'armée* est modifiée de manière à correspondre aux compétences en matière d'organisation de l'administration du Conseil fédéral. Afin de garantir une souplesse accrue, nécessaire dans ce domaine également, il est prévu que le Conseil fédéral soit habilité non seulement à changer la dénomination d'armes, de

