

## **CH\_VB 2006-0068 2841 vom 14. Mai 2008**

Bundesverwaltung, 2008-05-14, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_2006-0068\\_2841\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2006-0068_2841_)

FR: CH\_VB 2006-0068 2841 du 14 mai 2008

IT: CH\_VB 2006-0068 2841 del 14 maggio 2008

### **Erwägungen**

#### **E. 7**

mars 2008 Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

2842 Condensé Contexte La loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) est entrée en vigueur le 1er janvier 1996. Depuis, cette loi a connu quelques changements qui se sont toutefois limités à des adaptations ponctuelles et concernant des thèmes spécifiques. Le présent projet est le résultat de la première révision d'envergure qui a tenu compte de l'ensemble des problèmes, des expériences et des développements qui ont été enregistrés depuis le milieu des années 90. Contenu du projet Désormais, la LAAM doit notamment régler tout ce qui a trait à l'instruction et à l'engagement des militaires à l'étranger (introduction de l'obligation de suivre une instruction à l'étranger pour les militaires de milice et obligation de suivre une instruction et d'effectuer un engagement à l'étranger pour le personnel militaire), la procédure d'approbation parlementaire en cas de service de promotion de la paix et de service d'appui, et les activités commerciales des services de l'administration militaire. Les développements dans le domaine du droit relatif à la protection des données – en particulier l'exigence de disposer de bases légales formelles pour des systèmes d'information traitant de données personnelles et de profils de la personnalité particulièrement dignes d'être protégés – ont donné lieu à l'élaboration d'une nouvelle loi fédérale: la loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA). Le présent projet contient également des modifications ponctuelles de la loi sur le personnel de la Confédération, du code pénal suisse, du code pénal militaire, de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile, de la loi fédérale sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir et de la loi fédérale sur l'assurance militaire, lorsqu'elles sont en rapport avec la LAAM ou la LSIA.

2843 Table des matières Condensé 2842 1 Présentation de l'objet 2844 1.1 Solutions étudiées 2844 1.1.1 Généralités 2844 1.1.2 Points centraux de la révision 2844 1.1.2.1 Instruction et engagements à l'étranger (art. 41, 47 et 54a, LAAM, art. 24 LPers) 2844 1.1.2.2 Procédure d'approbation parlementaire en cas d'engagements dans le cadre du service de promotion de la paix et du service d'appui (art. 66b et 70, LAAM) 2845 1.1.2.3 Protection des données (art. 7, 8, 10, 11, 20, 23, 27, 103 et 113 LAAM, art. 1 à 188 LSIA) 2847 1.1.2.4 Activités commerciales (art. 148i LAAM, art. 73a LPPCi) 2847 1.2 Justification et appréciation des solutions proposées 2848 1.2.1 Résultats de la procédure de consultation 2848 1.2.2 Adaptations sur la base des résultats de la procédure de consultation 2849 1.2.3 Autres adaptations 2850 1.2.3.1 Dans la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire 2851 1.2.3.2 Dans la loi fédérale sur les systèmes d'information

de l'armée 2851 1.3 Classement des interventions parlementaires 2852 2 Commentaire  
2852 2.1 Loi sur l'armée 2852 2.2 Loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée  
(LSIA) 2881 3 Conséquences 2906 3.1 Conséquences pour la Confédération 2906 3.1.1  
Conséquences pour les cantons 2907 3.2 Conséquences économiques 2907 3.4 Autres  
conséquences 2908 4 Liens avec le programme de la législature 2908 5 Aspects juridiques  
2908 5.1 Constitutionnalité et conformité de la loi 2908 5.2 Compatibilité avec les  
obligations internationales et la neutralité de la Suisse 2908 5.3 Forme des actes juridiques  
2909 5.4 Soumission aux dispositions sur le frein aux dépenses 2909 5.5 Compatibilité avec  
la loi sur les subventions 2909 5.6 Délégation de compétences législatives 2909 Loi  
fédérale sur l'armée et l'administration militaire (Projet) 2911 Loi fédérale sur les systèmes  
d'information de l'armée (Projet) 2927

2844 Message 1 Présentation de l'objet 1.1 Solutions étudiées 1.1.1 Généralités Lors de la  
révision de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur l'armée et l'administration militaire  
(LAAM; RO 2003 3957) en rapport avec l'armée XXI, seuls des thèmes liés directement à  
l'armée XXI ont, en principe, été abordés. Les discussions menées à l'époque et  
antérieurement ont cependant généré plusieurs thèmes qui, indépendamment de l'armée  
XXI, nécessitaient d'être revus. Ces examens ont eu lieu depuis et leurs résultats doivent  
trouver une concrétisation dans le cadre du présent projet de révision. C'est, depuis  
l'introduction de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, le 3 février 1995, la  
première révision de grande envergure et elle ne se borne pas exclusivement à des thèmes  
spécifiques. Enfin, cette révision contient également des éléments sur le développement de  
l'armée qui, pour des raisons juridiques, n'ont pas pu se concrétiser (cf. aussi ch. 1.1.2.1)  
dans le cadre de la révision 08 de l'organisation de l'armée (étape de développement 08/11  
de l'armée; message du 31 mai 2006 concernant les modifications de l'organisation de  
l'armée et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances  
fédérales; FF 2006 5899). 1.1.2 Points centraux de la révision 1.1.2.1 Instruction et  
engagements à l'étranger (art. 41, 47 et 54a LAAM, art. 24 LPers) Pour que notre armée  
soit en mesure de remplir les missions que lui confèrent la Constitution fédérale et la  
LAAM, elle doit atteindre les objectifs de l'instruction. En raison de la forte densité de  
population de notre pays et vu le niveau élevé de nuisance sonore et des autres nuisances  
provoquées par une armée moderne dans le cadre de ses exercices, il est actuellement  
difficile de mener à bien une instruction digne de ce nom pour toutes les formations si l'on  
se limite à n'utiliser que les installations et les places d'exercice se trouvant sur le sol  
national. Aujourd'hui déjà, ce sont non seulement des militaires isolés, mais des corps de  
troupe tout entiers qui se rendent à l'étranger à des fins d'instruction. Les besoins et les  
intérêts de la Suisse en regard d'une collaboration au niveau international en matière  
d'instruction sont établis et évidents. Pour notre armée, il s'agit d'obtenir l'accès à des  
terrains d'instruction et de tir appropriés, ceux dont dispose la Suisse n'atteignant pas leur  
niveau de qualité ni leurs dimensions. Afin d'utiliser au mieux ces possibilités, une  
obligation doit être introduite pour des services d'instruction à l'étranger. Il en va de même  
pour l'engagement du personnel militaire à l'étranger: celui-ci doit pouvoir acquérir de  
l'expérience dans le domaine de l'engagement et en tirer profit dans le cadre de  
l'instruction.

2845 A titre de contrepartie à l'utilisation par les troupes suisses d'infrastructures à  
l'étranger, la Suisse met à la disposition de ses partenaires, pour une durée limitée, certaines  
parties de sa propre infrastructure d'instruction (par ex. les simulateurs de chars et

d'avions). Si, en outre, les séjours à l'étranger ou les séjours de troupes étrangères dans notre pays sont utilisés pour effectuer des exercices communs, il en résulte un échange de précieuses expériences supplémentaires acquises, souvent, à des conditions avantageuses. L'utilité de telles activités est donc incontestable. C'est pourquoi, la Suisse participe depuis 1996 au Partenariat pour la paix (PPP); elle est membre du Conseil de partenariat euro-atlantique depuis 1997 et prend part également, depuis 1999, au Processus de planification et d'examen du PPP en vue d'améliorer sa capacité à coopérer militairement dans des opérations multinationales de maintien de la paix. La coopération en matière d'instruction est parfaitement compatible avec le droit de la neutralité, car elle n'implique aucune obligation d'assistance de quelque sorte que ce soit. De surcroît, la crédibilité de notre neutralité armée s'en trouve renforcée, car le développement de la coopération internationale en matière d'instruction augmente la capacité d'engagement de l'armée suisse dans les cas d'urgence. La Suisse, ses voisins et ses principaux partenaires internationaux ont réagi face aux nouveaux défis stratégiques et ont adapté leurs concepts et leurs instruments de politique de sécurité. Les dangers transfrontaliers, comme le terrorisme international et les influences potentiellement dangereuses des foyers de crise, doivent être combattus, entre autres, par une coopération à l'échelle internationale. C'est ainsi que la Suisse s'engage également au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine, dans les opérations multinationales de paix. Elle soutient aussi les efforts de paix de la communauté internationale, par ex. en engageant, comme observateurs, des organes de police militaires et civils et en formant des inspecteurs dans le cadre de la Convention sur l'interdiction des armes chimiques. Avec ses voisins, la Suisse a conclu des accords de coopération réglant la collaboration transfrontalière dans le cadre de la sûreté de l'espace aérien contre toute menace à caractère non militaire ou s'est engagée dans des négociations correspondantes. Chacun de ces accords tient compte explicitement des réserves liées à la politique de neutralité de la Suisse.

#### 1.1.2.2 Procédure d'approbation parlementaire en cas d'engagements dans le cadre du service de promotion de la paix et du service d'appui (art. 66b et 70, LAAM)

Deux interventions parlementaires ont demandé que les bases légales réglant l'approbation des engagements de promotion de la paix et des engagements en service d'appui (art. 66b et 70, LAAM) soient simplifiées. Un postulat, du 25 mai 2004, de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (04.3259), recommande, entre autres, l'examen d'un modèle à deux volets selon lequel les services à effectuer dans le cadre de la promotion de la paix et les services d'appui de grande envergure continuent d'être approuvés séparément, les services d'appui moins importants (par ex. des engagements de routine, une prolongation non contestée des engagements) devant, par contre, être présentés dans le cadre d'un message commun. La motion, du 1er mars 2005, du Groupe radical-libéral de l'Assemblée fédérale (05.3019, pas encore traitée en plenum), demande également le réexamen

2846 de la procédure d'approbation, mais en renforçant les compétences du Conseil fédéral, en particulier: – en déléguant au Conseil fédéral la compétence de prolonger les engagements préalablement approuvés par le Parlement et d'augmenter les moyens; – en augmentant à trois mois la durée minimale d'engagement pour laquelle l'approbation de l'Assemblée fédérale est nécessaire. Enfin, le postulat de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national du 4 septembre 2007 (07.3559) charge le Conseil fédéral d'examiner de quelle manière le Parlement peut, pour les services d'appui à l'étranger, être associé à la prise de décision. Le postulat n'a pas été davantage explicité. Il ressort cependant des travaux préparatoires (établissement tardif d'un rapport dans le cas de la

surveillance de l'ambassade à Téhéran) et des discussions qui ont suivi au sein de cette commission que ce postulat ne concerne que des cas spéciaux (engagements dans des domaines particulièrement sensibles). Les engagements à l'étranger de notre armée nécessitent une forte légitimité politique. Acquérir cette dernière est, en fin de compte, l'objectif de la procédure parlementaire d'approbation. Lors du réexamen des bases légales, on ne doit pas se cantonner à des considérations purement utilitaires. L'Assemblée fédérale doit continuer de prendre part au processus décisionnel de manière déterminante. Il est tout aussi important que le degré de légitimité politique soit élevé en regard des risques – à ne pas exclure – encourus par les personnes qui participent à des engagements armés à l'étranger. De ce point de vue, le recours accru à des messages communs, ainsi que l'augmentation sensible de la durée d'engagement pour les services d'appui, qui justifie une approbation obligatoire (actuellement trois semaines), ne semblent pas souhaitables. L'inconvénient, du point de vue des partenaires éventuels, d'une capacité limitée d'agir et d'un pouvoir d'attraction réduit des contributions militaires suisses doit, dans ces circonstances, être admis. Lorsque cela s'avérera nécessaire plusieurs engagements pourront être planifiés et présentés au Parlement avant qu'ils ne débutent – le Conseil fédéral présentera à l'Assemblée fédérale des messages uniques<sup>1</sup>. A ce propos, aucune prescription légale qui se bornerait à limiter la marge de manœuvre de l'exécutif et qui, finalement, relativiserait la compétence décisionnelle du Parlement n'est nécessaire (en raison de leur nature généralement urgente, les engagements repris dans les messages uniques porteraient sur des engagements en cours ou qui ont déjà eu lieu). La distinction entre engagements de grande envergure et engagements de moindre importance serait aussi problématique d'autant qu'il reviendrait au Conseil fédéral de l'établir. La solution doit, avant tout, être recherchée dans l'extension de la compétence du Conseil fédéral à prendre des décisions secondaires (prolongations, augmentation de l'effectif du personnel, du matériel et des moyens financiers), en tablant sur une délégation expresse du Parlement pour chaque cas pris individuellement (décision

<sup>1</sup> Cf., par ex., le message du 15 septembre 2004 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en service d'appui au profit du canton des Grisons dans le cadre des mesures de sécurité lors du WEF 05 et du WEF 06 de Davos (FF 2004 4961) et le message du 26 mai 2004 concernant les arrêtés fédéraux sur les engagements de l'armée en faveur des autorités civiles pour la protection de représentations étrangères, pour le renforcement du Corps des gardes-frontière et pour les mesures de sécurité dans le trafic aérien (FF 2004 2679).

2847 primaire), ainsi qu'en ce qui concerne les engagements récurrents de même type, combinée avec des modifications pondérées en ce qui concerne les conditions dont dépend l'approbation obligatoire des engagements de promotion de la paix par l'Assemblée fédérale (nombre de militaires engagés et durée de l'engagement), ainsi qu'une exception pour les services d'appui décidés dans le cadre de la protection des représentations suisses à l'étranger. 1.1.2.3 Protection des données (art. 7, 8, 10, 11, 20, 23, 27, 103 et 113 LAAM, art. 1 à 188 LSIA) Dernièrement – et plus particulièrement lors de la concrétisation juridique du projet Armée XXI – il est ressorti que les dispositions de la LAAM relatives à la législation sur la protection des données doivent être revues sous divers angles et que de nouvelles dispositions doivent être créées. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a confié plusieurs mandats concrets au DDPS. Ces résultats et ces mandats doivent être pris en considération dans le cadre de la présente révision. Les points de la révision concernent

principalement le domaine Défense du DDPS et l'armée; ils concernent en partie aussi le domaine Protection de la population et d'autres autorités civiles. Il résulte de la formulation des normes concernées qu'une réglementation exhaustive est nécessaire pour répondre aux exigences posées par la protection des données. Il ressort ainsi que la LAAM contiendrait un nombre disproportionné de normes sur ladite protection des données. Il s'agit, dès lors, par analogie avec le projet d'une loi fédérale sur les systèmes d'information de la police de la Confédération (FF 2006 4849), de créer une loi fédérale spécifique sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA) qui règle les questions relatives à la protection des données (cf. ch. 2.2). Doivent également être reprises par cette nouvelle loi les prescriptions relatives au traitement des données personnelles résultant de l'engagement par l'armée et l'administration militaire de moyens de surveillance. Elles constituent une base légale formelle dans le cadre du droit de la protection des données, entre autres pour l'engagement en faveur des autorités civiles de drones et d'hélicoptères de l'armée équipés de moyens de surveillance.

1.1.2.4 Activités commerciales (art. 148i LAAM, art. 73a LPPCi) L'art. 41 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC; RS 611.0) prévoit que les unités administratives ne peuvent fournir de prestations commerciales que si une loi les y autorise. Il s'agit de tenir compte du principe constitutionnel selon lequel la production de biens et la fourniture de prestations sur le marché libre est, en principe, l'affaire de l'économie privée. Seule une réglementation légale spéciale et explicite doit permettre à l'administration d'exercer également de telles activités (message sur la révision totale de la LFC, commentaire relatif à l'art. 41, FF 2005 5). Actuellement, diverses unités administratives du DDPS exercent des activités commerciales. Ainsi, le domaine Défense loue à des tiers, depuis des années, des véhicules, des appareils et du matériel, ainsi que des bâtiments, sur mandat du domaine

2848 armasuisse; armasuisse exerce aussi des activités commerciales, par ex. sous la forme de mises sous licence de marques du DDPS. Dans le cadre de la présente révision, une base permettant la poursuite de ces activités dans un cadre prévu par la loi, doit donc être créée.

1.2 Justification et appréciation des solutions proposées

1.2.1 Résultats de la procédure de consultation

La grande majorité des 63 participants à la procédure de consultation ne conteste pas, en principe, la nécessité d'une révision de la législation militaire. Malgré l'approbation générale, la plupart des prises de position demande des améliorations ou soumet des propositions d'ordre général ou explicites. Le plus grand nombre des points cruciaux de la révision ont été largement approuvés. Sur certains thèmes, les avis sont partagés; sur d'autres, les avis sont plutôt négatifs. Seule la possibilité de combiner deux services d'instruction (cours de répétition) consécutifs dans le cadre de l'instruction des militaires de milice à l'étranger, a été clairement rejetée par tous. Les critiques les plus souvent émises peuvent se résumer comme suit: – il existerait un rapport étroit entre le présent projet et la révision 08 de l'organisation de l'armée, c'est pourquoi ce projet devrait être différé jusqu'à ce que le traitement de la révision de l'organisation de l'armée soit clairement défini; – la révision devrait être intégrée dans un contexte plus large; elle ne s'appuierait pas suffisamment sur la politique de sécurité et de défense; – l'obligation pour les militaires de milice de suivre une instruction à l'étranger devrait s'appliquer avec retenue et se limiter à des armes spéciales (troupes blindées, troupes d'aviation, évtl. artillerie); les opérations de sûreté sectorielle devraient, en principe, s'exercer en Suisse; – une prolongation des cours de répétition à l'étranger ne serait ni compatible avec les impératifs de l'économie ni avec ceux du système de milice; elle serait, en outre, inutile et inapplicable; cela entraînerait vraisemblablement de nombreuses demandes de dispense, ce

qui remettrait en cause les résultats visés par les buts de l'instruction; – dans le cas d'un engagement du personnel militaire à l'étranger, il s'agirait de se tenir au principe du volontariat; au besoin, il faudrait prévoir une obligation relevant exclusivement du contrat de travail ou établir des mesures incitatives au lieu d'une obligation; – dans le cas de l'obligation qu'ont les militaires en service long d'effectuer des engagements à l'étranger, il faudrait garantir leur liberté de décision jusqu'à la fin de leur instruction de base; de plus, il s'agirait de prévoir des possibilités de se soustraire, dans certains cas, à cette obligation; – la proposition de renoncer à un mandat de l'ONU ou de l'OSCE dans le cas d'engagements non armés de promotion de la paix a été majoritairement refusée car, d'une part, de tels engagements exigent une forte légitimité politique et, d'autre part, il n'y aurait pas de besoin urgent pour procéder à une telle simplification;

2849 – lors de l'approbation des services de promotion de la paix et des services d'appui par le Parlement, les critiques ont surtout porté sur les transferts de compétences en faveur du Conseil fédéral dans la mesure où ils concernaient une modification des forces contingentées et de la période d'engagement; l'argument principal qui a été avancé était que de tels engagements exigeraient une forte légitimité politique; en ce qui concerne les autres propositions de simplification, les critiques ont notamment porté sur la perte de la fonction de gestion et de contrôle du Parlement; – dans le cadre de la mise hors service de matériel de l'armée et d'immeubles militaires, il s'agirait d'accorder des conditions avantageuses aux organisations partenaires de l'armée et de la protection de la population (par ex. remise gratuite de matériel de l'armée devenu inutile) ou mettre sur une liste prioritaire les communes et les cantons d'implantation; il a également été proposé la mise au rebut dudit matériel au lieu de le vendre; – les prestations commerciales des unités administratives du DDPS doivent être fournies à des conditions avantageuses pour le domaine Protection de la population et ses organisations partenaires; les activités commerciales du DDPS ne devraient pas avoir d'influence sur le marché du travail ni concurrencer l'économie privée; – le projet concernant la LSIA devrait être complété par d'autres aspects relatifs à l'obligation de servir, comme par ex. les domaines du service civil, de la protection civile, la taxe d'exemption et le transfert électronique de données entre les communes de domicile et les autorités militaires; – les dispositions de la LSIA relatives à l'engagement de moyens militaires de surveillance seraient floues et trop peu limitatives.

### 1.2.2 Adaptations sur la base des résultats de la procédure de consultation

Les adaptations les plus importantes des projets de lois aux objections et aux propositions formulées lors de la consultation sont les suivantes: – rapport entre la révision 08 de l'organisation de l'armée et la présente adaptation de la législation militaire:

ces objections ont été prises en considération avec le report de ce projet; le traitement par les deux conseils de la révision 08 de l'organisation de l'armée s'est achevé lors de la session d'été 2007; – obligation pour les militaires de milice de suivre une instruction à l'étranger:

les services d'instruction effectués à l'étranger au sein des formations de troupe sont des exceptions; ils dépendent de la condition fixée par la loi selon laquelle le but de l'instruction ne peut être atteint en Suisse; l'art. 41 explique clairement quelles troupes sont concernées et le fait que l'instruction dans le cadre de la sûreté sectorielle doit continuer de se dérouler en Suisse exclusivement;

2850 – cours de répétition prolongé à l'étranger:

il s'agit de renoncer à cette nouveauté; la durée des cours de répétition à l'étranger est définie selon les prescriptions en vigueur; ainsi, la modification de l'organisation de l'armée prévue initialement est annulée; – obligation des militaires en service long d'effectuer des engagements à l'étranger:

La nouvelle formulation de l'art. 54a, al. 2bis, de la LAAM laisse au militaire en service long la liberté de choisir jusqu'à la fin de son école de recrues; il doit ensuite se prononcer pour ou contre tout engagement à l'étranger et se tenir à cette décision; la suggestion de prévoir la possibilité de se soustraire à cette obligation dans certains cas est reprise et déléguée par la loi au Conseil fédéral; – mandat pour des engagements non armés de promotion de la paix:

en raison de l'opposition exprimée majoritairement dans les prises de position, décision est prise de renoncer à modifier l'art. 66, al. 1, de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire; un mandat de l'ONU ou de l'OSCE doit donc rester la base nécessaire sur laquelle reposent de tels engagements; – activités commerciales:

les craintes de voir les unités administratives du DDPS concurrencer outremanière l'économie privée dans la fourniture de ses prestations commerciales sont contrées par l'argument selon lequel le département ne peut prévoir d'exceptions au principe des prix couvrant au moins les coûts que dans la mesure où l'économie privée ne peut être concurrencée en aucune façon; – engagement de moyens militaires de surveillance:

les dispositions relatives aux moyens militaires de surveillance figurant dans le projet de la LSIA ont été revues et corrigées; ainsi, la remise à des autorités civiles ou le but de l'utilisation de tels systèmes ont, en particulier, fait l'objet de définitions limitatives. On prévoit également une approbation du DDPS pour des engagements de portée politique particulière et un rapport annuel sur de tels engagements à l'intention des Commissions de politique de sécurité des deux conseils. 1.2.3 Autres adaptations Suite à la consultation, les projets de lois ont aussi été adaptés en raison de demandes formulées par l'administration. Les principaux sont:

2851 1.2.3.1 Dans la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire – Dispositions juridiques:

la nouvelle loi fédérale sur le Tribunal fédéral rend nécessaire l'adaptation des art. 80, 125 et 142, de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire. Les dispositions relatives aux voies de recours de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (modification du droit en vigueur) doivent également s'adapter à la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral et s'harmoniser avec la réglementation en vigueur pour l'armée. –

Structure des grades:

la structure en vigueur des grades est entièrement reprise dans la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (art. 102). – Mise hors service de matériel de l'armée:

une base légale doit être créée dans l'art. 109a, al. 3, pour que la préservation et l'administration de biens culturels de l'armée puissent être assumées par des tiers. –

Accords relatifs à l'instruction à l'étranger:

le Conseil fédéral doit recevoir la compétence de conclure également avec l'étranger des accords relatifs à l'instruction à l'étranger de troupes étrangères (art. 48a, al. 1, let. c). –

Approbation obligatoire pour les engagements armés de promotion de la paix:

dans les cas d'urgence, un délai doit être indiqué pour l'obtention a posteriori de l'approbation du Parlement (art. 66b, al. 4). – Approbation obligatoire pour les engagements en service d'appui:

dans les cas d'urgence, un délai doit être indiqué pour l'obtention a posteriori de l'approbation du Parlement (art. 70, al. 2). La surveillance par des militaires des représentations suisses à l'étranger doit, en principe, être dispensée de l'approbation parlementaire. En lieu et place, une consultation préalable de la Délégation des Commissions de gestion est proposée (art. 70, al. 4). – En complément aux bases juridiques concernant la protection des données nouvellement formulées dans la LSIA pour les nouvelles procédures visant à empêcher toute utilisation abusive des armes (cf. ch. 1.2.3.2), la possibilité de saisir les données nécessaires doit être créée dans la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (art. 113). 1.2.3.2 Dans la loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée Le projet relatif à la LSIA a été entièrement remanié suite à la consultation et, en particulier, complété pour des systèmes supplémentaires d'information qui exigent également une base légale formelle. Le chap. 2 intégré dans le projet de consultation, et qui contient un aperçu des données personnelles et des profils de la person-

2852 nalité particulièrement dignes d'être protégés qui sont traités, a été supprimé pour des raisons d'ordre juridique puisque de nature purement déclaratoire. C'est pourquoi, l'essentiel de son contenu a été repris dans le message. Dans le cadre des divers systèmes d'information, les bases légales en matière de protection des données réglant les nouvelles procédures et tests visant à empêcher l'utilisation abusive de l'arme personnelle (art. 13, let. j, 17, al. 1, let. d, 20, al. 2, let. i, LSIA), ainsi que l'acquisition des données (art. 365, al. 2 et 367, al. 2bis CP) ont été adoptées au vu des événements actuels. Il n'en est résulté aucune modification importante sur le plan du contenu. 1.3 Classement des interventions parlementaires Le traitement des présents actes juridiques permet de classer les interventions parlementaires suivantes: 2004 P 04.3259 Service d'appui de l'armée. Simplification du processus d'approbation. (E 5.10.04, Commission de la politique de sécurité) 2007 M 07.3270 Doublement des capacités en matière d'engagements de l'armée à l'étranger d'ici 2010. (N 6.6.07, Commission de la politique de sécurité; E 20.9.07) 2007 M 06.3510 Utilisation de drones. Bases légales claires. (N 20.12.06, Hess Bernhard; E 8.3.07) 2007 P 07.3559 Engagement de militaires pour le service d'appui à l'étranger. (N 18.9.07, Commission de la politique de sécurité) 2 Commentaire 2.1 Loi sur l'armée Préambule Adaptation formelle à la nouvelle Constitution fédérale. Titre précédant l'art. 2 et art. 2 La notion des «obligations militaires», qui incluait aussi celles liées au service civil et au service de remplacement, n'apparaît plus dans la nouvelle Constitution. Dans son art. 59, elle parle désormais d'être «astreint au service militaire» et prévoit, en cas de non-accomplissement du service militaire, un service civil de remplacement ou le paiement d'une taxe. La LAAM doit tenir compte de cet article. Elle peut se limiter à reprendre telle quelle la notion d'obligations militaires; la structure du service civil et de la taxe relèvent de lois spécifiques. Pour cette raison, et dans l'optique de la systématisation, l'actuel art. 26, al. 2, doit aussi être intégré à l'art. 2. L'art. 26, al. 1, peut être abrogé sans remplacement car le principe qu'il formule figure déjà à l'art. 59 de la Constitution.

2853 Art. 3, al. 2 Pour que le système du recrutement en trois phases (information préalable, séance d'information, jours du recrutement) puisse être efficace, il est indispensable que toutes les recrues potentielles participent à la séance d'information. Jusqu'à présent, les

Suissesses et les Suisses de l'étranger dont l'inscription avait été acceptée n'étaient tenus de se présenter qu'au recrutement. Afin qu'il soit bien clair que la notion de recrutement comprend l'ensemble du système en trois phases et qu'il ne se limite pas uniquement à la participation aux trois journées de recrutement, il s'agit de modifier les notions dans l'al. 2. Cela simplifie aussi la formulation des articles qui suivent car il n'est plus nécessaire de mentionner spécialement les conscrits et les volontaires (les femmes et les Suisses de l'étranger). Art. 4, al. 2 et 3 Les Suisses de l'étranger doivent toujours avoir la possibilité de s'annoncer volontairement pour accomplir le service militaire. En raison de la pression due aux mesures d'économie et à l'utilisation efficace des ressources financières disponibles, les Suisses de l'étranger qui se sont annoncés volontairement pour accomplir le service militaire doivent aussi effectuer pratiquement le service, à l'instar de la réglementation pour les Suissesses. Ainsi, les investissements dans l'instruction seront profitables sur le long terme pour l'armée. Art. 6a Le livret de service ne concerne pas uniquement le devoir de se présenter au recrutement, mais bien l'astreinte au service militaire en général. Ainsi, l'art. 10 actuellement en vigueur ne relève pas systématiquement de la section sur l'obligation de se présenter au recrutement, mais des dispositions générales sur l'astreinte au service militaire. Par ailleurs, au vu de l'évolution technologique, le livret de service atteint les limites de son efficacité. Il s'agit donc de lui ménager une formulation plus ouverte qui laisse une place suffisante aux nouvelles avancées technologiques. Reste encore à savoir si et quand le livret de service, dans sa forme actuelle, va être supprimé. La nouvelle formulation doit uniquement permettre de pouvoir réagir efficacement face à d'éventuels développements technologiques sans pour autant devoir modifier une fois encore la loi. Dans tous les cas, les personnes astreintes au service militaire doivent, à l'avenir également, recevoir un document personnel contenant, en particulier, des indications claires sur les jours de service qu'elles auront effectués. Bien que la nosologia militaris – à savoir les justificatifs médicaux codés des décisions concernant l'aptitude et la capacité à servir – soit classée comme confidentielle, une bonne partie a été rendue accessible par des tiers sur l'Internet, permettant ainsi à tout un chacun, même abusivement, de consulter les données médicales renfermées dans les livrets de service. C'est pourquoi, on s'est demandé s'il fallait introduire ces données personnelles particulièrement dignes d'être protégées dans le livret de service. Certes, les codes de la nosologia militaris doivent, pour le moins, figurer dans le livret de service comme moyen de communication pour les médecins de troupe. Un projet des Affaires sanitaires envisage cependant de garantir la confidentialité des codes. Si, toutefois, cette confidentialité ne pouvait être garantie, il s'agirait de renoncer, à l'avenir, à les reporter dans le livret. Un autre projet examine

2854 la possibilité de supprimer la version sur papier du livret de service classique et de la remplacer par une carte électronique. De la sorte, les aspects de la protection et de la sécurité pourraient être mieux sauvegardés. Titre précédant l'art. 7 et art. 7 Une clarification conceptuelle est apportée (remplacement de la notion d'obligations militaires par celle d'astreinte au service militaire, et la notion de personne astreinte au service par celle de conscrit, cf. également le commentaire relatif à l'art. 2). De plus, le contenu des al. 1 et 2 doit être adapté pour des raisons de systématisation et l'art. 3 doit être transféré dans l'art. 8. Art. 8 Pour que le système du recrutement en trois phases (information préalable, séance d'information, jours du recrutement) puisse être efficace, il est indispensable que tous les conscrits participent à la séance d'information. Etant donné que les femmes et les Suisses de l'étranger dont l'inscription a été acceptée pour accomplir volontairement le service

militaire sont tenus de se présenter au recrutement sans toutefois être encore astreints au service militaire, la notion contenue dans l'al. 2 doit être précisée. Dans le cadre de l'obligation de s'annoncer, les données qui ont déjà été saisies à l'occasion de la séance d'information sont enregistrées au contrôle militaire, à savoir, en particulier, dans les systèmes d'information du personnel de l'armée (SIPA) et dans le système d'information médicale de l'armée (SIMED) qui enregistre les données sur la santé récoltées au moyen du questionnaire médical et d'éventuelles attestations médicales. Ces données doivent, désormais, être transparentes. Art. 9 Le contenu actuel de l'art. 8 est désormais repris en substance dans l'art. 9. Al. 1: du point de vue de l'égalité et de la sécurité du droit, la disposition d'exception actuelle de l'art. 8, al. 1 (ancien), est formulée de façon trop large. Elle doit décrire, au moins dans les grandes lignes, le cadre réglementaire envisagé; en d'autres termes, il s'agit de déterminer selon quel point de vue les exceptions doivent être acceptées. Al. 2 et 3: la nouvelle répartition des al. 2 et 3 de l'art. 8 (ancien) doit séparer plus clairement le début de la fin de l'obligation de participer au recrutement. De plus, les dispositions d'exception doivent, ici aussi, être formulées de façon plus restrictive, dans le sens des explications relatives à l'al. 1. Art. 8 en vigueur jusqu'à présent, al. 4: le rapport entre le recrutement et les obligations militaires est décrit dans l'art. 12. Pour éviter des doublons susceptibles de prêter à confusion, l'actuel al. 4 de l'art. 8 (ancien) doit, dès lors, être abrogé. Art. 10 Le contenu actuel de l'art. 9 est désormais repris en substance dans l'art. 10.

2855 Al. 1: lors des deux à trois jours que dure le recrutement, des données médicales plus complètes et plus différenciées sur l'état de santé, sur les capacités physiques et intellectuelles, ainsi que sur les intérêts personnels en ce qui concerne la fonction, la période de service et le modèle de service, sont recueillies pour l'appréciation passée sur le conscrit. Cela doit permettre de garantir, d'une part, qu'il faudra assumer moins de licenciements lors de l'école de recrues pour des raisons médicales et que, d'autre part, les maladies graves ou les prédispositions seront décelées à temps. Cela permet de limiter massivement les coûts (coûts des traitements médicaux, coûts d'exploitation en cas de licenciement prématuré de l'ER, coûts de l'assurance militaire en cas d'invalidité) et d'accroître la satisfaction des conscrits et des futurs militaires en ce qui concerne leur affectation. Al. 2: correspond à l'art. 9, al. 1bis, en vigueur jusqu'à présent. Art. 9 en vigueur jusqu'à présent, al. 2: actuellement, le recrutement des conscrits demandant l'admission au service civil est déjà réglé par les art. 16 ss de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (LSC; RS 824.0), et par l'art. 7 de l'ordonnance du 5 décembre 2003 sur la procédure d'admission au service civil (RS 824.016). Une norme de compétence spécifique à la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire n'est, dès lors, plus nécessaire. La réglementation de l'al. 2 de l'art. 9 actuellement en vigueur peut être abrogée sans remplacement. Art. 10 en vigueur jusqu'à présent Voir le commentaire relatif à l'art. 6a. Art. 11 Al. 1: afin d'éviter d'inutiles doublons, il s'agit, à l'avenir, de renoncer à l'annonce faite par les communes d'origine. Afin de respecter la données, ces dernières seront si nécessaire fournies par les communes de domicile. Al. 2, let. b et c: ces deux lettres doivent être permutées afin de mieux présenter chronologiquement les événements. La formulation de la let. c doit, de plus, être adaptée au nouvel art. 6a. Al. 2bis: afin d'assurer un niveau uniforme des informations des conscrits lors du recrutement, il est nécessaire que des données comparables soit communiquées à l'occasion des séances d'information des cantons. La Confédération doit, dès lors, fournir, au préalable, un cadre aux cantons pour leur permettre d'organiser la séance d'information. Elle doit, cependant, toujours leur accorder la plus

grande liberté possible dans ce domaine. Titre précédant l'art. 12 et art. 12 Une clarification conceptuelle est apportée (remplacement de la notion d'obligations militaires par celle d'astreinte au service militaire, cf. également le commentaire relatif à l'art. 2). Il en résulte que, à partir de l'art. 12, l'astreinte au service militaire n'est, en principe, plus réglée que partiellement, à savoir les services qui doivent être effectués. La loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire doit en tenir compte. Au vu de la nouvelle formulation de l'art. 59 de la Constitution fédérale, le libellé de l'actuel al. 1 prête à confusion. L'obligation d'effectuer le service militaire existe,

2856 indépendamment du fait que le citoyen suisse ait été recruté ou non. Le recrutement et l'aptitude au service qui est déterminée à ce moment sont uniquement deux conditions permettant effectivement de convoquer le citoyen concerné pour accomplir le service militaire. Par contre, les personnes inaptes, bien que restant astreintes au service militaire, ne peuvent toutefois pas, en raison de leur inaptitude, être appelées pour effectuer ledit service. Elles remplissent leurs obligations militaires en s'acquittant de la taxe d'exemption de service prévue par la Constitution. Le texte actuel de la loi doit, dès lors, être corrigé en ce sens. Il est donc possible de renoncer à l'al. 2, let. a, en vigueur jusqu'à présent, étant donné que son contenu est repris par la nouvelle section 4 (art. 25 à 27). Art. 13, al. 1 et 2, phrase introductive Le début des obligations militaires (déclaration d'aptitude) est déjà fixé par l'art. 12 et ne correspond plus au moment fixé jusqu'à présent. L'al. 1 doit donc être abrogé et la phrase d'introduction de l'al. 2 doit être adaptée en conséquence. Art. 20, al. 1 et 1bis Al. 1: la réglementation relative au droit d'adresser une demande de réexamen de l'aptitude à servir – jusqu'à présent établie au niveau de l'ordonnance – a dû, dans l'optique de la protection des données, être transférée au niveau légal pour que la fourniture, nécessaire pour la demande, de données personnelles particulièrement sensibles s'appuie sur une base légale suffisante. Al. 1bis: l'actuel art. 23 selon lequel des officiers et des sous-officiers sont exclus du service militaire en raison de mise sous tutelle n'est plus d'actualité. Ainsi, il est, par ex., exigé des militaires que ceux-ci n'exécutent pas un ordre lorsqu'ils reconnaissent que celui-ci leur impose un comportement réprimé par la loi ou le droit des gens en temps de guerre (ch. 80 du règlement de service). Si, néanmoins, ils adoptent sciemment un tel comportement, ils en supporteront les conséquences. Selon les circonstances, on ne peut pas attendre des personnes placées sous tutelle, et encore moins exiger d'elles, qu'elles contreviennent à de tels ordres. Il en résulte qu'une personne mise sous tutelle ne peut plus être incorporée dans les rangs de l'armée tant que subsiste une incapacité de jugement, entière ou partielle, vis-à-vis de ses obligations de service. A l'avenir, une mise sous tutelle ne doit pas, dans les conditions susmentionnées, entraîner une exclusion de l'armée, mais l'inaptitude au service, notifiée obligatoirement. La formulation s'inspire déjà du nouveau droit de la protection de l'adulte du Code civil qui ne reconnaît plus la mise sous tutelle, mais uniquement plusieurs sortes de curatelles. Titre précédant l'art. 21 (nouveau) La restructuration du chap. 2 a nécessité le regroupement des art. 21 à 24 en une seule et même section. Art. 21 Désormais, les conscrits dont la présence est incompatible avec les impératifs du service militaire en raison d'une condamnation pénale ne peuvent plus être recrutés. Selon le droit en vigueur, ils devaient tout d'abord être recrutés pour pouvoir ensuite

2857 être exclus de l'armée après avoir reçu le statut de militaires. En outre, renvoi est fait au commentaire relatif à l'art. 22. Art. 22 Il est possible de renoncer à l'actuel art. 22 car les personnes totalement ou partiellement incapables de discernement ne peuvent désormais

plus être déclarées aptes au service (cf. commentaire relatif à l'art. 20, al. 1bis). Le contenu du nouvel art. 22 correspond, en grande partie, à celui de l'art. 21 en vigueur jusqu'à présent. Par analogie avec l'art. 49 du code pénal militaire (CPM), l'exclusion s'entend non seulement au niveau du service militaire, mais aussi au niveau de l'armée en tant que telle, sans quoi, il serait possible, en principe, d'incorporer dans la réserve des personnes indésirables pour l'armée, ce qui n'aurait pas de sens. Pour faire le tour de la question, il faut également mentionner les mesures privatives de liberté (par ex. l'internement) car ces dernières, à l'image des peines privatives de liberté, peuvent entraîner l'incompatibilité avec les impératifs du service militaire. L'exclusion de l'armée, contrairement à l'exclusion au sens de l'art. 49 CPM, n'est pas une peine, mais une mesure, voire une sanction, de droit administratif (cf. art. 40, al. 1, LAAM). Concernant la notion d'incompatibilité: la pratique a retenu (jusqu'au 31 décembre 2006, le Conseil fédéral décidait en dernière instance sur les recours) les critères suivants: incompatibilité du délit avec la fonction; rôle d'exemple des cadres; mise en danger d'autres militaires; perspective de la vie en communauté avec une contrainte pour les autres mil; réputation de l'armée; protection des personnes concernées elles-mêmes. Le Tribunal administratif fédéral (instance de recours depuis le 1er janvier 2007) poursuivra le développement de la pratique. Une définition légale serait inopportune. Le délai actuel d'attente de quatre ans pour l'examen de la réadmission est, selon les circonstances, plus long que le temps d'essai fixé en cas de libération par sursis de la peine. Il n'y a pas de raison claire pour laquelle l'armée devrait appliquer un temps d'essai plus long. Il s'agit de considérer une nouvelle formulation. La notion de «mise à l'épreuve» doit, ici, être comprise dans le sens que lui donne le Code pénal. Sur la base de la formulation choisie, il ressort, par ailleurs a contrario, que les personnes condamnées qui ne bénéficiaient pas du sursis ou qui n'ont pas été libérées de leur peine à terme anticipé ne peuvent pas demander leur réintégration. Il s'agit de renoncer à la création d'une norme d'exclusion pour ce que l'on appelle «les extrémistes de droite» que l'on ne cesse d'exiger. Le Conseil fédéral, dans son rapport du 25 août 2004 sur l'extrémisme, entend par «extrémisme» les tendances politiques qui rejettent les valeurs de la démocratie libérale et de l'Etat de droit. Sont, dès lors, généralement désignés comme extrémistes les mouvements et les partis, les idées, ainsi que les opinions et les comportements qui rejettent l'Etat constitutionnel démocratique, la séparation des pouvoirs, le pluripartisme et le droit à l'opposition. En lieu et place du débat politique, les extrémistes différencient ceux qu'ils qualifient «d'amis» de ceux qu'ils considèrent comme des «ennemis». En conséquence, ils rejettent strictement les avis et les intérêts auxquels ils n'adhèrent pas et croient en des objectifs ou des légitimités sociopolitiques définies et prétendent irréfutables. L'élément décisif est l'opposition aux valeurs démocratiques fondamentales et aux principes de l'ordre et non la marginalisation politique des phénomènes extrémistes. Les positions marginales sont inévitables, quelles que

2858 soient les sociétés. Ces positions ne deviennent extrémistes que lorsque quelqu'un s'arroge le droit de parler pour un certain nombre de personnes, voire pour tous, et de commencer à faire valoir ses prétentions, souvent unilatérales, contre la majorité en recourant à la violence pour arriver à ses fins. Une décision politique devrait, dans le cadre de cette définition, déterminer quelles tournures d'esprits sont incompatibles avec le maintien dans l'armée. Pour pouvoir révéler, à titre préventif, ces tournures d'esprit, une certaine «capacité à sentir les personnalités» devraient être accordée aux autorités compétentes, mais cela n'est ni approprié juridiquement ni réaliste politiquement. Par conséquent, une norme d'exclusion ne pourrait être appliquée que si la personnalité était

révélée publiquement. Mais alors, l'image de l'armée aurait déjà été mise à mal. Par ailleurs, une telle norme cache un danger latent : celui que des personnes astreintes au service militaire pourraient laisser sous-entendre erronément qu'elles ont une personnalité extrémiste afin de ne plus devoir accomplir de service militaire, étant donné que la personnalité affichée ne serait pas ou très peu contrôlable et que, pour protéger la réputation de l'armée, une décision d'exclusion devrait être prise en cas de doute. En règle générale, les normes d'exclusion en vigueur sont efficaces contre les personnes méritant clairement d'être exclues de l'armée car, dans de tels cas, un jugement pénal spécifique a, la plupart du temps, déjà été prononcé. Il est possible de réagir adéquatement face à des cas moins problématiques en appliquant d'autres mesures existantes (transfert, arrêt des convocations et des promotions, etc.). Ainsi, les bases légales requises existent déjà. Et puisqu'il n'est, en principe, pas interdit, en Suisse, d'avoir un avis extrémiste, mais uniquement d'afficher certaines formes d'expression des opinions extrêmes, il n'est, dès lors, possible de réagir que lors de la manifestation de telles formes d'expression. Dans tous les autres cas, une tournure d'esprit, si elle peut être politiquement et publiquement désapprouvée, ne peut cependant pas, en raison du respect de la liberté d'expression, être réprimée par l'Etat. Art. 22a Sur la base de l'art. 35 CPM, les militaires qui ont été condamnés pour un crime ou un délit par un tribunal pénal civil ou qui, du fait de leurs actes, se sont rendus indignes de leur grade, devront, à l'avenir, être dégradés. La dégradation rend tout à fait explicite la marque de désapprobation face à l'acte qui a été commis. De plus, la dégradation a aussi pour conséquence le fait que la personne touchée par cette mesure n'est plus autorisée à faire état, tant sur le plan privé que publiquement, de son ancien grade. Pour juger les raisons de la dégradation (indignité), les autorités compétentes pourront se fonder sur l'expérience et la pratique relevant de l'art. 35 CPM. Une dégradation peut être liée à une exclusion de l'armée (art. 22), mais la dégradation n'entraîne pas forcément l'exclusion. Il doit également être possible de se limiter à la dégradation pour que le militaire concerné puisse continuer son service avec une nouvelle fonction qui corresponde à un grade inférieur. Pour assurer la protection des autres militaires – tout comme celle de l'intéressé d'ailleurs –, il peut cependant être demandé que le militaire dégradé ne soit plus autorisé à effectuer son service. A ce sujet, les autorités compétentes rendent une décision qui tient compte des circonstances. Contrairement à la dégradation selon l'art. 35 CPM, la dégradation selon l'art. 22a n'est pas une peine, mais une mesure, voire une sanction, de droit administratif (cf. art. 40, al. 1, LAAM).

2859 Art. 23 Pour juger une exclusion, il n'existe pas, actuellement, de dispositions dans la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire sur la saisie autorisée des données. Les rapports de police admis aujourd'hui par la loi pour statuer sur une réadmission ne suffisent pas pour remplir cette tâche. Ces lacunes doivent, à présent, être comblées (al. 2), en ce sens que l'on ne peut pas saisir plus de données que ce qui ne l'est déjà maintenant sur la base des art. 30 et 31 de l'ordonnance du 10 décembre 2004 sur les contrôles militaires (RS 511.22). Ce traitement repose désormais sur une base légale suffisante. En outre, l'accès aux données du casier judiciaire doit être réglé en détail dans le nouvel art. 365 CP, en relation avec l'art. 367 CP (cf. ch. 2.2). Sont également compris dans la notion des dossiers pénaux (al. 2, let. b) – comme dans le cas du projet relatif à l'art. 99 CPP (FF 2006 1373) – les dossiers ouverts lors de la procédure d'instruction pénale. Désormais, vis-à-vis de tels faits, la fourniture dans SIPA (PISA) des données sur les jugements pénaux passés par des tribunaux civils et militaires doit être limitée au strict minimum (cf. ch. 2.2, commentaire relatif aux art. 12 à 17 LSIA, et aux art. 365 et 367 CP), et ce contrairement à la pratique

actuelle consistant à reproduire, parfois l'une après l'autre, les données du casier judiciaire. L'al. 3 reprend une disposition relative à une procédure de coordination qui s'applique lorsque le cas est jugé par un tribunal militaire et que le juge a expressément renoncé à prononcer l'exclusion ou la dégradation. Dans ce cas, l'autorité administrative est liée par ce jugement. Art. 23 en vigueur jusqu'à présent Les faillites frauduleuses et les actes commis à la légère, l'existence d'un acte de défaut de biens, sont au nombre des infractions relevées par le code pénal et sont, dès lors, déjà couverts par le nouvel art. 22, de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire. Une norme particulière d'exclusion pour ces infractions est donc inutile. Ces cinq dernières années, moins d'une douzaine de cas d'exclusion ont été prononcés sur la base de ces dispositions. D'ailleurs, l'abrogation de l'art. 23 a déjà fait l'objet de discussions au Parlement à l'occasion de la révision au 1er janvier 2004 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire et un mandat d'examen correspondant a été adressé au DDPS. Dans l'opinion actuelle partagée par la majorité des gens, tant sur le plan politique que social, une faillite qui n'a pas une origine frauduleuse ou qui ne résulte pas d'actes commis à la légère n'est plus considérée comme infamante et ne peut, en particulier, plus porter préjudice à la position d'un officier. L'actuel art. 23 est, dès lors, inutile et peut être abrogé. Art. 24 A l'avenir, les incapables de tout grade ne doivent plus être exclus de l'astreinte au service militaire. L'exclusion est, à plusieurs niveaux, ressentie comme une punition ou une atteinte à l'honneur. Etant donné que les incapables n'auraient en fait, pour la plupart, pas dû obtenir la position qu'ils occupent, et que, pour cette raison, ce ne sont pas les militaires concernés qui ont commis une erreur, mais bien leurs supérieurs lors de l'établissement des qualifications, il n'est pas indiqué de punir ces

2860 militaires. Un transfert dans une autre fonction pour laquelle ils montrent des aptitudes doit, dès lors, être favorisé par rapport à l'exclusion. Titre précédant l'art. 25 La restructuration du chap. 2 nécessite le regroupement des obligations hors du service – auxquelles appartient également l'obligation de s'annoncer – en une nouvelle section. Art. 25 titre et al. 1, let. b Puisque les art. 25 et 27 sont désormais regroupés en une seule section, le titre doit être adapté. En demandant l'abrogation de l'obligation de se présenter aux inspections (art. 113), l'art. 25, al. 1, let. b, devient également caduc. L'obligation de s'annoncer peut désormais le remplacer (cf. également le commentaire relatif au titre précédant l'art. 25). Art. 26 Une rectification conceptuelle serait nécessaire ici (remplacement de la notion d'obligations militaires par celle d'astreinte au service militaire, cf. également le commentaire relatif à l'art. 2). D'autre part, le contenu de la présente disposition est de nature purement déclaratoire, raison pour laquelle elle peut être abrogée. Art. 27, al. 1 et 1bis Les données qui, actuellement déjà, doivent être annoncées, doivent, du point de vue de la protection des données, être décrites de manière transparente dans la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, raison pour laquelle le catalogue correspondant doit être rendu plus clair. Dans ce but, l'énumération ne doit plus seulement se limiter à des exemples, mais doit être exhaustive. Al. 1: selon l'art. 121, al. 2, il est du ressort des cantons de décider s'ils veulent nommer des chefs de section ou non. Dernièrement, plusieurs cantons ont supprimé cette fonction. Selon l'art. 121, al. 1, le commandant d'arrondissement est responsable, à l'échelle cantonale, pour les mouvements des personnes astreintes au service militaire. Par conséquent, les annonces qui résultent de l'obligation de s'annoncer doivent être adressées au commandant d'arrondissement. Là où les chefs de section sont encore en activité, il est de la responsabilité des cantons de fixer quelles tâches ces derniers doivent assumer, à savoir, en

particulier, dans quelle mesure ils peuvent représenter le commandant d'arrondissement. Al. 1bis: les condamnations pénales, les saisies infructueuses et les mises en faillite doivent être annoncées directement à l'Etat-major de conduite de l'armée, lequel est également le seul responsable du traitement ultérieur de ces données. Les données susmentionnées ont, jusqu'à présent, et dans l'optique de services de promotion, été saisies par le biais d'un formulaire que doivent remplir les militaires et contrôlées sous forme de sondages. Dès lors qu'il s'agit, en partie, de données personnelles particulièrement dignes d'être protégées, une base légale formelle s'avère nécessaire. Elle doit, ici, être créée dans le sens d'une amélioration. La déclaration volontaire permet aux services compétents de prendre une décision rapide au moment adéquat, dans l'optique des promotions et des nominations à venir (art. 103 LAAM,

2861 art. 66 à 68 de l'ordonnance du 19 novembre 2003 concernant les obligations militaires; OOMi; RS 512.21). Art. 41, al. 3, deuxième phrase En complétant l'art. 41, la possibilité a été créée d'effectuer à l'étranger des services d'instruction obligatoires. Les exercices de troupes (manœuvres) des divisions et, sporadiquement, de corps d'armée tout entier, servaient, dans le cadre de l'armée 61, à entraîner les troupes dans des conditions aussi proches que possible des engagements et à acquérir – en particulier les cadres de milice – l'expérience nécessaire dans le domaine de la conduite. L'urbanisation croissante des zones d'engagement prévues et la réduction de la disponibilité à l'engagement en raison de la disparition de la menace aiguë a conduit, à l'époque de l'armée 95, à la décision de renoncer à des manœuvres générales, et, parallèlement, de reporter l'instruction des cadres au niveau des simulateurs de conduite. Aujourd'hui, les troupes de combat se limitent à réaliser des exercices ne dépassant pas le cadre de la compagnie, les places de tir en Suisse n'admettant pas des exercices à plus grande échelle. Les états-majors et les formations de l'armée qui doivent être instruits au combat mobile interarmes, dans le cadre du mandat de défense, sont toutefois tenus d'effectuer une instruction des formations au niveau du bataillon/groupe. Les places d'exercices d'envergure – qui, d'un point de vue tactique, permettent les mouvements de formations sans conditions restrictives comme l'utilisation de routes renforcées ou la stricte interdiction de provoquer des dommages au paysage et des nuisances sonores dues aux tirs ou du tapage nocturne – qui s'y prêtent et disposant de toute l'infrastructure nécessaire se trouvent dans l'espace européen. L'utilité d'une telle instruction n'est pleinement révélée que si les états-majors et les formations, avec leurs effectifs au grand complet peuvent s'exercer dans des conditions similaires à une situation d'engagement réel. Cet objectif ne peut être atteint s'il dépend uniquement de la participation volontaire à des services d'instruction de la troupe à l'étranger. Les Forces aériennes sont également touchées: l'augmentation du trafic aérien civil dans l'espace aérien suisse limite les possibilités d'entraînement réaliste au combat aérien. Dans le petit espace restant encore adapté à l'entraînement au combat aérien rapproché, les basses altitudes de l'espace aérien ne peuvent être utilisées en raison du bruit (passage du mur du son). En raison de la professionnalisation de la gestion de l'entraînement d'une partie des moyens de combat aérien a permis aux Forces aériennes, ces dernières années déjà, d'utiliser à l'étranger, sur la base d'accords bilatéraux, des aérodromes et des terrains d'exercice pour des entraînements spécifiques. Avec la réduction du personnel du DDPS, le besoin va se faire sentir, à l'avenir, d'engager à l'étranger, en plus de diverses formations des commandements des aérodromes, des militaires pour assurer les opérations de maintenance des avions. Pour l'instruction au combat mobile interarmes sur les places d'exercice étrangères, les troupes concernées – en dehors des Forces aériennes – sont

principalement les formations blindées et d'artillerie, les formations de reconnaissance et de sapeurs de chars, ainsi que les formations de l'aide au commandement et de la logistique d'engagement. Par contre, l'instruction en matière de sûreté sectorielle – avec la participation des formations de chars également – doit continuer d'être donnée exclusivement en Suisse. L'instruction à l'étranger se déroule dans le cadre d'accords internationaux. Les troupes qui s'entraînent à l'étranger ne sont soumises à aucune organisation multilatérale (par ex. l'OTAN, l'EUFOR). Chaque engage-

2862 ment en service d'instruction doit, du côté suisse, être approuvé au niveau politique (chef du DDPS ou Conseil fédéral). L'instruction à l'étranger de certains militaires (en particulier les spécialistes et les membres d'états-majors), qui se déroulait jusqu'à présent sur la base du volontariat, doit, au contraire, être ouverte à tous les militaires, c'est-à-dire sans la limiter aux services effectués au sein de formations de troupe. En tirant profit des offres d'instruction à l'étranger, qui créent une plus-value pour chaque militaire dans le cadre de ses fonctions, il est possible de renoncer aux offres d'instruction inefficaces fournies parallèlement en Suisse (moins de participants, coûts élevés en infrastructure et en personnel, manque de connaissances spécifiques). Les militaires ne doivent subir aucun désavantage financier ou matériel du fait d'un service effectué à l'étranger; les particularités sur ce sujet doivent être réglées au niveau de l'ordonnance. Art. 42, al. 2, phrase d'introduction La formulation de la phrase d'introduction de l'al. 2 est adaptée à celle de l'al. 1. Art. 47, al. 4 Le personnel militaire constitue l'élément permanent de l'armée et reçoit une instruction polyvalente. En tant que détenteur perpétuel du savoir-faire de l'armée, le personnel militaire doit continuellement aspirer à acquérir de l'expérience au niveau de l'engagement et à la partager en l'intégrant dans l'instruction des militaires de milice. Dans cet ordre d'idées, outre l'analyse théorique des conflits, les engagements de promotion de la paix, voire, le cas échéant, les engagements en service d'appui, sont, pour le personnel militaire, des occasions uniques. Ainsi, au cours de leur carrière professionnelle, les membres du personnel militaire doivent, dans la mesure du possible, effectuer au moins une fois un service de promotion de la paix ou être engagé comme observateur militaire de l'ONU ou de l'OSCE. Il s'agit donc de statuer, dans le cadre de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, sur l'obligation d'effectuer de tels engagements. Art. 48a L'art. 48a concerne la coopération en matière d'instruction avec d'autres Etats. L'al. 1 règle la compétence du Conseil fédéral à conclure des accords. Elle doit s'étendre à la compétence de conclure des accords internationaux relatifs à l'instruction de troupes étrangères à l'étranger. Dans le cadre de la politique étrangère et de la politique de sécurité de la Suisse, la coopération militaire régionale contribue, suite à une crise ou une guerre, au soutien des forces armées étrangères dans les domaines du désarmement, de la mise sur pied de structures et d'institutions militaires dignes de confiance et légitimées démocratiquement, ainsi que dans celui de la création de capacités propres pour la promotion de la paix. Ces projets de soutien sont des contributions cruciales aux efforts consentis par la communauté internationale pour la reconstruction d'Etats et de structures étatiques selon des critères spécifiques reconnus à l'échelon international. Des actions de stabilisation et de reconstruction sont en cours; elles se déroulent en parallèle ou à la suite d'opérations de soutien de la paix et les complètent.

2863 Actuellement, l'attention est fortement portée sur l'Europe du Sud-Est. Viennent ensuite le sud du Caucase, le sud de la Méditerranée et l'Afrique noire. La détermination des points névralgiques dépend d'un processus d'appréciation en cours, lequel a, par

exemple, donné lieu au fait que les efforts consentis ultérieurement dans la Baltique ont été totalement stoppés alors que les examens en cours ont conduit à l'élaboration de nouveaux projets, en particulier sur le continent africain. Force a été de constater que partout où la coopération militaire régionale ne peut se dérouler dans le cadre du Partenariat pour la paix (PPP) car les partenaires de la coopération ne sont pas des membres du PPP, il manquait jusqu'à présent une base juridique claire ou un descriptif exhaustif de l'instruction avec des troupes étrangères. Désormais, la coopération en matière d'instruction, au sens de la coopération militaire régionale, est clairement définie grâce au complément proposé (al. 1, let. c, nouveau) et à la précision apportée à l'al. 1, let. a. Selon l'al. 2 en vigueur, le Conseil fédéral peut habiliter le DDPS à conclure avec d'autres Etats des accords sur divers projets d'instruction si un accord-cadre sur une coopération générale en matière d'instruction a déjà été conclu avec les Etats en question. Cela garantit ainsi que l'accord a, en principe, été approuvé par le Conseil fédéral. Ce n'est que dans le cas où le Conseil fédéral a, en principe, déjà pris position sur cette coopération que les projets concrets en matière d'instruction peuvent être conclus à un échelon inférieur. Cette délégation de pouvoir se limite à l'échelon départemental. Cette réglementation a été approuvée par le Parlement, le 6 octobre 2000, et par le peuple, le 10 juin 2001, dans le cadre d'une votation référendaire, avec les dispositions sur le service de promotion de la paix émises au même moment. Le Conseil fédéral a fixé leur entrée en vigueur au 1er septembre 2001 (RO 2001 2264 et 2266; message du 27 octobre 1999 concernant la révision de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, FF 2000 433). Par la suite, la compétence de conclure des conventions de droit public a été révisée globalement dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010). Avec la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (RS 171.10), un nouvel art. 48a a été introduit dans la LOGA. Celui-ci prévoit que le Conseil fédéral peut déléguer à un département la compétence de conclure de telles conventions. De plus, il est précisé que cette compétence peut aussi être déléguée à un domaine ou à un office fédéral lorsqu'il s'agit d'une convention de portée limitée. Selon l'art. 48a, al. 2, LOGA, le Conseil fédéral établit, à l'intention du Parlement, un rapport annuel sur les conventions étatiques qui ont été conclues. Cet article est entré en vigueur le 1er décembre 2003 (RO 2003 3543; rapport du 1er mars 2001 de la Commission des institutions politiques du Conseil national, FF 2001 3298). Un doublon a ainsi été créé dans la coopération militaire en matière d'instruction, en ce sens que la question de la délégation de pouvoirs a, d'une part, été réglée globalement dans la LOGA et que, d'autre part, la réglementation spéciale – bien qu'elle ne coïncide pas totalement – est restée ancrée dans la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire. C'est pour cette raison que l'art. 48a, al. 2, LAAM doit être supprimé (version précédente). Ainsi, la réglementation de l'art 48a LOGA, qui s'applique généralement au droit fédéral, trouve également une application dans la coopération militaire en matière d'instruction. Elle est conçue de manière plus souple que la réglementation de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire puisque la compétence de conclure des accords ad hoc peut être déléguée non seulement au département, mais aussi,

2864 dans certaines circonstances, à un domaine ou à un office fédéral. Dans le cas des accords concernant divers projets d'instruction devant être conclus sur la base d'un accord-cadre, il s'agit clairement de conventions de portée limitée. Il n'existe aucune raison pour conserver, dans le domaine de la coopération militaire en matière d'instruction, une autre solution que celle qui est prévue généralement dans le droit fédéral. En outre, il faut en déduire que la réglementation générale sur la délégation de pouvoirs de la LOGA

s'applique également à l'art. 66b, al. 2, de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire puisque le Conseil fédéral peut conclure les accords internationaux nécessaires à un engagement de promotion de la paix. Ensuite, il peut, dans le cadre d'un engagement ordonné une seule fois, habiliter le département ou, le cas échéant, un domaine ou un office fédéral en cas de réglementation exclusivement technique, à conclure les accords d'exécution qui s'imposent. La révision de l'art. 48a, al. 2, LAAM est une occasion à saisir pour combler un vide juridique révélé par la pratique. La coopération en matière d'instruction se fonde toujours sur le principe de la réciprocité. Cela signifie que l'Etat partenaire dispose, selon ses possibilités, d'offres susceptibles de servir cette coopération. Ainsi, pour la Suisse, l'offre de former des militaires étrangers sur des simulateurs ou d'autres installations d'instruction s'est révélée attrayante. Cependant, alors que la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, dans son art. 149a, contient une réglementation qui permet de mettre à disposition des installations et du matériel de l'armée pour des mesures concernant la promotion internationale de la paix, les dispositions correspondantes manquent en ce qui concerne le domaine de l'instruction. Ainsi, ce retard devrait être rattrapé avec la nouvelle version de l'al. 2 de l'article sur l'instruction. Art. 48b

Ces dernières années, le nombre des brevets décernés à des médecins militaires a fortement diminué, passant de 141 brevets en 1995 à 24 en 2002, et ce bien que chaque année, près de 400 citoyens suisses obtiennent leur diplôme de médecin dans notre pays. Pour couvrir les besoins, le nombre actuel des médecins militaires ne suffit plus. C'est pourquoi, le médecin en chef de l'armée a été contraint d'engager des médecins militaires et des membres d'autres professions médicales en dehors de leurs obligations de servir, ce qui s'est traduit par un découragement et une démotivation et a suscité des protestations, et ce au sein même des organisations professionnelles. De plus, les médecins militaires et les membres des autres professions médicales sont souvent pénalisés dans leur recherche de postes au sein des hôpitaux. Ils subissent des préjudices, tant au niveau du temps de formation avant et après l'obtention de leur diplôme qu'au niveau financier, en particulier lorsque le médecin pratique la médecine à titre privé. En mars 1998, l'ancien chef de l'Etat-major général a donc chargé le médecin en chef de l'armée de l'époque de développer, pour les médecins militaires, un nouveau modèle de prestations offrant des nouveautés attrayantes – tant au niveau de l'instruction que du perfectionnement – reconnues également par le secteur civil. En 2001 deux médecins militaires ont été formés dans de grands hôpitaux cantonaux dans le cadre d'essais pilotes concluants. De même, des cours dans «l'Advanced Trauma Life Support», ainsi que des cours pour médecins de secours de l'armée ont été organisés. Le 13 septembre 2002, le chef de l'Etat-major général a chargé le

2865 médecin en chef de l'armée de lancer le projet «Académie suisse intégrée de médecine militaire et de catastrophe» (ASIMC), en tenant compte des conditions suivantes: 1. développement d'un réseau destiné à l'échange d'informations et d'offres de formation entre les institutions de formation et de recherche reconnues, d'une part, et les organisations professionnelles de la santé publique, d'autre part; 2. prise en compte des besoins de l'armée et d'autres partenaires dans les divers domaines relevant de la médecine, en collaboration avec les facultés de médecine, les hautes écoles de la «santé» et les institutions de formation et de perfectionnement reconnues (hôpitaux, instituts, laboratoires, etc.); 3. le projet doit servir le Service sanitaire de l'armée, le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) et les partenaires civils du Service sanitaire coordonné (SSC). Le projet ASIMC a une portée interdépartementale (DDPS, DFAE, DFI, DFE) et intercantonale. Y participent également les facultés de médecine, les hautes écoles, les universités et d'autres

institutions de formation et de perfectionnement, ainsi que des organisations comme, par ex., la Fédération des médecins suisses (FMH). Le but visé par le projet est d'accroître la motivation des intéressés à poursuivre volontairement leur instruction dans une fonction de cadre du Service sanitaire de l'armée ou au sein d'une organisation partenaire civile du SSC, et de garantir ainsi un nombre suffisant de cadres diplômés du Service sanitaire de l'armée et d'autres organisations partenaires du SSC, y compris le CSA. Ce but devrait être atteint car des possibilités intéressantes de formation et de perfectionnement seront créées pour des membres des professions médicales qui, en dehors de l'exercice de leur profession dans le domaine civil, sont prêts à se lancer dans une carrière d'officier à l'armée et dans le Service de la Croix-Rouge, ou dans une carrière au sein d'organisations partenaires civiles du SSC. Cette formation et ce perfectionnement sont, autant que possible, certifiés et sont, dès lors, aussi reconnus dans le domaine civil par les facultés de médecine, la FMH et l'Office fédéral de la santé publique. En outre, les médecins militaires et les autres membres des professions médicales doivent recevoir une préparation optimale pour affronter les situations de crise et de catastrophe, tant en Suisse qu'à l'étranger. Enfin, les besoins liés à la formation et au perfectionnement, ainsi que dans le domaine de la recherche et du développement de la médecine militaire et de catastrophe, doivent être couverts dans l'optique du SSC et des engagements en Suisse et à l'étranger. Après la phase des essais pilotes, le projet a bénéficié d'une promotion importante pour trois raisons:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.