



**Permanence romande pour l'obligation de servir
Civilistes et militaires, protection civile et taxe
d'exemption**

Permanence@infodroit.ch ou

Le mardi de 12 à 14 heures au 026 925 80 66.

Pour les urgences, 079 524 35 74.

Veuillez laisser un message.

Genève, le 2 mai 2023

Modification des lois sur la protection civile et le service civil

Réponse à la consultation

Madame, Monsieur,

Infodroit.ch gère depuis 2014 un site web et une permanence francophone privée et répond directement à près de 300 demandes par année pour toutes questions liées à l'obligation de servir¹.

Le permanent et signataire de cette réponse travaillait déjà depuis 2006 dans une permanence similaire.

Introduction générale et résumé

L'idée d'intégrer une part de la protection civile dans le service civil nous semble raisonnable et admissible. Les modalités de cette intégration posent toutefois un nombre de problèmes important.

1) Le projet n'a de loin pas épuisé toutes les possibilités à sa disposition permettant de combler les sous-effectifs de la protection civile. Ces possibilités sont énumérées aux points 3° à 6°, 9° à 14°, ci-dessous. Le point 12° est une lacune flagrante.

2) Le projet porte atteinte au principe « d'auto-organisation » du service civil. À savoir la possibilité offerte au civiliste de gérer lui-même ses affectations dans les limites de la loi (le civiliste recherche dans la base de données les affectations qui lui conviennent en fonction de sa situation personnelle, souvent ses études, selon ses motivations et lorsqu'il est disponible en tenant compte des délais imposés). Et cela, au risque de diminuer l'attrait tant pour la protection civile que pour le service civil, rendant ainsi plus difficiles leurs missions de service public respectives.

3) Le projet porte aussi directement atteinte aux services publics fournis par le service civil. Aucune considération à cet égard ne figure dans le projet. Notre analyse, très sommaire, nous laisse penser que ce sont 6% des jours de service civil qui seraient nécessaires pour combler le sous-effectif de la PC². Le chiffre est conséquent pour les personnes qui bénéficient des services de proximité du service civil. Il pourrait aussi, probablement et dans une certaine mesure être compensé par une plus grande attractivité de la protection civile sans avoir à toucher au service civil.

4) Il n'est pas indiqué dans le rapport de mesures chiffrées, soit le nombre de personnes recherchées pour la PC et le nombre de civilistes requis pour y remédier, chiffres importants à ce stade déjà pour déterminer si le projet est apte à atteindre ses objectifs et donc si l'atteinte au service civil se justifie au regard de la proportionnalité.

5) Divers autres détails du projet méritent attention.

Intégration de la protection civile dans le service civil.

Cette intégration peut se faire en ajoutant la protection civile (PC) en tant que nouveau domaine du service civil (SC) dans l'article 4 de la loi sur le service civil (littera e – disponible. Loi sur le service civil, LSC, RS 824)³.

Service de protection civile dans le cadre du service civil.

1° Le principe général en vigueur pour l'accomplissement du service civil, à savoir l'organisation personnelle et formatrice des affectations, mérite d'être respecté (LSC 19 et Ordonnance sur le service civil, OSCi RS 824.1, art. 31a).

2° Des exceptions existent déjà et sont envisageables pour les situations d'urgence (LSC 7a), y compris à l'avenir, en adaptant le projet, pour permettre d'effectuer le service civil au sein de la protection civile dans de telles situations. Un certain nombre de civilistes, sans être directement intégrés à la protection civile pourraient néanmoins recevoir la formation de base à la PC et être ainsi disponibles en cas d'urgence, si besoin, ou même s'intéresser ensuite à la PC de leur région.

3° Le projet ne précise pas la possibilité de faire de la protection civile un programme prioritaire du service civil (LSC 4 et 7a et OSCi 8a).

Au contraire, le projet limite à 80 jours maximum le nombre de jours possibles dans la protection civile (projet LSC, art. 8a alinéa 2). Les programmes prioritaires du service civil sont, sauf exceptions, de 180 jours.

De façon générale, les civilistes sont bien notés⁴. La protection civile obtiendrait ainsi des civilistes disponibles pour une longue période et a priori motivés et bien formés. La qualité du travail serait a priori meilleure grâce à des civilistes présents sur de longues périodes, éventuellement fractionnées, que sur un cumul de petites périodes, inévitablement plus aléatoires et plus difficiles à organiser.

4° Dans certaines circonstances, un civiliste tardif peut se voir imposer une convocation d'office (31a OSCi). De telles convocations, à effectuer dans la protection civile sont de même admissibles et souhaitables.

5° Dans toutes les autres circonstances, avant d'imposer des affectations obligatoires dans la protection civile, il conviendra d'abord de vérifier si la participation volontaire des civilistes à la protection civile est suffisante pour combler les sous-effectifs et cela sans pour autant rendre obligatoire le service civil au sein de la protection civile.

Service obligatoire de civilistes dans la protection civile

Il est admis que si un civiliste *souhaite* effectuer son service civil dans la protection civile, sa formation initiale à la protection civile doit être prise en compte et valorisée par un nombre de jours supplémentaires de service dans la protection civile. Plusieurs éléments du projet sont toutefois incomplets ou peu clairs à ce propos :

6° La formation initiale à la protection civile, si elle est nécessaire, dure de 10 à 19 jours (LPPCi 49, al. 2). L'article 8a LSC du projet propose au maximum 80 jours obligatoires dans la protection civile, soit entre 4 et 8 jours de service pour chaque jour de formation.

Cette limite de 80 jours a été calculée pour correspondre au nombre moyen de jours faits par chaque personne non-civiliste servant dans la protection civile⁵. Mais il sert aussi à ne pas imposer un nombre de jours supérieurs aux personnes qui sont libérées de l'armée pour raisons médicales après 166 jours de service militaire, ce nombre de jours 80 en moyenne, à servir dans la PC pouvant alors les amener à avoir à servir plus longtemps que ce qu'ils auraient fait à l'armée⁶.

Par contre, s'ils le souhaitent les civilistes engagés dans la PC devraient pouvoir y faire plus de 80 jours de service.

7° Pour un civiliste ayant un nombre de jours complets à effectuer (pas d'école de recrue faite), soit actuellement environ 360 jours, une fois la période longue de 180 déduite et si celle-ci n'est pas faite au sein de la protection civile, 80 jours de protection civile à faire sur les 180 restants à faire représente presque la moitié des jours à faire.

Cette proportion nous semble exagérée.

8° De plus, pour les personnes ayant une période de service civil moins longue à effectuer, plus le nombre de jours d'armée faits est élevé, à partir d'un certain seuil, cette proportion entre le service civil à faire et la part dédiée à la PC s'aggrave au risque de voir le civiliste ne faire que de la PC, diminuant d'autant l'attrait tant la protection civile que pour le service civil.

Afin de préserver la possibilité du civiliste de choisir ses affectations et donc de servir l'intérêt public de multiples façons, l'astreinte à la protection civile ne doit donc en aucun cas dépasser le moitié des jours de service civil restant à accomplir au moment de l'admission.

9° De façon générale, une période usuelle de service civil faite dans la PC, formation de base non-comprise devrait avoisiner les 40 jours. La durée usuelle d'une période de service civil étant de 26 jours,

cela couvre plus ou moins deux périodes, formation comprise, ou si les périodes d'affectation à la PC sont plus courtes, par exemple 5 à 6 semaines de cours de répétition PC.

10° Le fait de ne recruter pour la PC que des civilistes ayant encore 4 ans avant la libération du service civil (LSC projet 8a) permet certes d'assurer l'exécution de ces 80 jours dans les 4 ans restant. Toutefois, s'il est estimé que la formation de base à la PC n'est pas nécessaire, cette période pourrait être plus courte.

11° À l'inverse, il est essentiel, primordial même que le civiliste puisse, même à la PC, garder sa possibilité de faire des périodes plus longues que les minimums requis, respectivement 180 ou 26 jours pour le SC ou selon ce que la PC déterminera afin de disposer de l'option dont use de nombreux civilistes consistant à faire l'entier ou une plus large part de leurs obligations sur une seule période de service.

Cette limite supérieure de 80 jours de PC à faire par des civilistes peut et doit donc être éliminée.

Autres éléments

12° Le recrutement pour la protection civile, tel que proposé comporte une très importante lacune :

- Le recrutement pour la PC des personnes naturalisées au-delà de l'âge de 24 ans, soit la limite pour le recrutement pour l'armée (LAAM 9) peut être fait jusqu'à 28 ans (LPPCi 34, al. 1bis, nouveau).
- Le recrutement automatique, pour la PC, des personnes recrutées pour l'armée qui n'ont pas fait l'école de recrue à la limite d'âge de 25 ans est prévue (LAAM 49 et 49,2 nouveau) est prévu ; de même, le recrutement automatique de personnes qui quittent l'armée avant 166 jours de service.
- Pourtant, rien n'est prévu pour le recrutement des personnes, suisses et naturalisées – et elles sont nombreuses⁷ ! – qui n'ont pas fait le recrutement avant la limite d'âge de 24 ans prévue pour celui-ci (LAAM 9) afin de les voir servir quand même dans la protection civile. Un recrutement spécial en vue du service dans la protection civile devra donc être organisé aussi, comme pour les personnes naturalisées, avant la fin de leur 28^{ème} année.

13° La question de l'exonération de la taxe par du service de protection civile n'est pas non plus abordée. Un certain nombre de personnes préfèrent servir plutôt que d'avoir à payer la taxe. Et elles le font valoir avec succès devant la CEDH⁸. Le projet devra les prendre en compte et leur offrir la possibilité de servir les 20 jours nécessaires à une exonération complète de la taxe.

14° La taxe d'exemption ne compense jamais la perte d'APG si celle-ci n'est pas compensée en entier par l'entreprise. Les entreprises ont l'obligation de compenser 80% du salaire et concluent à cette fin des assurances (Code des obligations 324b). Mais le 20% de salaire manquant par jour de service (s'il n'est pas compensé par l'entreprise) est actuellement plus élevé que le rabais de 4% accordé sur la taxe. Dit autrement, sauf compensation complète par l'employeur, servir dans la PC est toujours une perte économique, ou un don fait l'État. Cette situation n'est pas stimulante et devrait donc être revue.

15° Les procédures de recours contre les mises sur pied à la protection civile ne sont prévues ni par la loi actuelle, ni par le projet, mais déléguées aux cantons. Cette situation est peu transparente pour les personnes concernées. De plus, le projet ne désigne pas clairement l'autorité de recours pour les affectations à la protection civile faire depuis le service civil. Les voies de droit étant très différentes (fédérale ou cantonale, voire selon les circonstances ou les motifs), une clarification est nécessaire dans le texte de la loi.

Conclusions

I. L'intégration de missions de protection civile au sein du service civil est possible.

II. Doivent toutefois être respectés, sauf situations urgentes, d'une part le principe d'autonomie du civiliste dans le choix de ses affectations.

III. Et d'autre part, doit aussi être respectée la possibilité du civiliste d'effectuer un nombre de jours de service civil dans la protection civile plus élevé que la limite de 80 jours prévue, y compris en servant dans un programme prioritaire.

IV. La PC doit être pleinement ouverte aux personnes souhaitant servir pour ne pas avoir à payer la taxe, afin de pouvoir compenser l'entier de la taxe d'exemption et devrait compenser la perte d'APG.

V. Les voies de droit doivent être précisées.

En vous remerciant de bien vouloir prendre en considération nos avis concernant cette consultation, nous vous adressons, Madame, Monsieur, avec nos civiques considérations, nos salutations distinguées.

Christophe Barbey



¹ <http://www.infodroit.ch/spip.php?rubrique13>

² Une comparaison possible – et à notre sens nécessaire – met en rapport, les jours totaux effectués et donc l'intérêt public démontré, respectivement par le service civil et la protection civile. Le SC effectue annuellement environ 1'700'000 jours de service (https://www.zivi.admin.ch/zivi/fr/home/dokumentation/medienecke/nsb-news_list.msg-id-93060.html). Nous n'avons pas trouvé (ou faute de temps demandé, certes) les chiffres équivalents pour la protection civile (qui aurait pourtant tout intérêt à les publier, la transparence étant requise pour soutenir les solutions à ses problèmes d'effectifs). Le rapport « Alimentation de l'armée et de la protection civile... 2021 », ne donne pas non plus ces chiffres-là. Une extrapolation est pourtant possible en se basant sur d'autres chiffres (partiels) présents dans le rapport. Si l'effectif PC est complet, soit 72'000 personnes et que les cours de répétition PC durent en moyenne 5 jours, le nombre de jours effectués serait environs de 360'000 (la différence entre le sous-effectif étant abstraitement compensée par le nombre de jours supérieur effectué par certains membres du personnel PC et par les formations). À long terme, les rapports annoncent un déficit de 20'000 personnes environ dans la PC ; ce serait donc 100'000 jours manquant, soit ~ 6% du SC qui serait attribué à la PC.

³ Mesure H du rapport « Alimentation de l'armée et de la protection civile... 2021 », p. 42, mais ici « semi-obligatoire » en raison de la formation de base et situations d'urgences. <https://www.vbs.admin.ch/fr/themes/alimentierung/detail.document.html/vbs-internet/fr/documents/alimentation/Alimentierung-Armee-Zivilschutz-Bericht-BR-Teil-1-f.pdf.html>

⁴ Citation tirée du site du service civil : « Une enquête menée par le CIVI, dont les résultats ont été analysés en 2022, a montré que la satisfaction des établissements d'affectation concernant les prestations, la motivation et les compétences des civilistes est élevée et que 88 % des établissements trouvent un civiliste », https://www.zivi.admin.ch/zivi/fr/home/dokumentation/medienecke/nsb-news_list.msg-id-93060.html (accédé le 2.5.2023).

⁵ Rapport accompagnant le projet de loi, p 25.

⁶ Art. 29, al. 2, let. c du projet de loi et rapport p.17.

Le calcul inverse existe aussi. Au final ce sont autant de jours en moins que ces personnes libérées de l'armée ne feront pas, ce qu'un calcul proportionnel au nombre du jour reporté d'un type de service à l'autre, militaire ou PC, au lieu de la mesure de 80 jours, permettrait d'éviter. Si la valorisation de la formation de base à la PC n'était en cause (10 à 19 jours, usuellement 10) n'était à valoriser par disons entre 4 et 6 fois plus de jours à servir, nous serions clairement dans la discrimination, l'avantage des personnes ainsi libérées par rapport aux personnes encore astreintes étant conséquent.

⁷ Notre permanence en voit régulièrement pour raisons d'études ou plus rarement en raison d'un séjour à l'étranger.

⁸ Arrêts CEDH Glor (2009) et Ryser (2021)