



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

## **Service militaire avec limitations**

**Évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration  
à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national**

du 6 septembre 2024

---

## Mots clés



### Service militaire, service de protection civile et service civil

Les hommes de nationalité suisse doivent effectuer un service militaire. Les personnes aptes au service militaire peuvent, en invoquant des raisons de conscience, soumettre une demande pour effectuer un service civil à la place du service militaire. Celles qui sont inaptes au service militaire, mais aptes au service de protection civile, effectuent un service dans la protection civile.

### Recrutement

Tout homme de nationalité suisse ayant atteint l'âge de 18 ans doit se présenter au recrutement: cela signifie qu'il est un conscrit. Lors du recrutement, différents examens et tests sont réalisés pour déterminer si un conscrit doit effectuer le service militaire et reçoit une arme.



### Apte au service militaire avec limitations

Une personne qui, pour des raisons médicales, ne peut par exemple pas tirer ou marcher longtemps n'est pas automatiquement inapte au service. Elle peut être considérée comme apte au service militaire avec limitations. Le cas échéant, elle ne peut être affectée qu'à certaines fonctions; c'est pourquoi on parle d'«affectation différenciée».

### Nosologia Militaris

La Nosologia Militaris est une directive interne du médecin en chef de l'armée, qui recense les prescriptions médicales pour l'appréciation de l'aptitude. Elle indique dans quelle mesure une personne présentant un certain diagnostic peut effectuer le service militaire.



## L'essentiel en bref

*L'égalité devant la loi n'est pas garantie lors de l'appréciation de l'aptitude au service militaire avec limitations. Il existe en outre divers problèmes juridiques. En revanche, les processus d'appréciation dans les centres de recrutement sont efficents et organisés de manière opportune.*

*Le 25 janvier 2023, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de conduire une évaluation du service militaire avec limitations. La sous-commission DFAE/DDPS de la CdG du Conseil national (CdG-N), compétente en la matière, a décidé que l'évaluation devait se concentrer sur l'appréciation de l'aptitude au service militaire.*

*Le CPA a donc examiné les règles applicables à l'appréciation de l'aptitude au service militaire avec limitations. Le CPA a analysé les processus sur la base de documents et a demandé au personnel des six centres de recrutement de répondre à une enquête en ligne. Il a en outre mené des entretiens avec 26 personnes. Il a également fait réaliser une analyse statistique des décisions d'aptitude et un avis de droit. Pour l'essentiel, il est parvenu aux conclusions ci-après.*

### ***L'appréciation de l'aptitude est globalement efficiente et organisée de manière opportune***

*Chaque année, environ 35 000 personnes, réparties dans six centres de recrutement, font l'objet d'une appréciation de leur aptitude au service militaire. Les médecins disposent de deux à trois jours pour déterminer si, d'un point de vue médical, une personne est capable de supporter les contraintes psychiques et physiques du service militaire et est donc apte au service militaire. Selon le CPA, les examens menés pour l'appréciation de l'aptitude sont adéquats et les informations recueillies à cet effet sont appropriées. En outre, les processus permettent d'éviter que les tests et les examens fassent double emploi. Les processus garantissent qu'on détermine tout d'abord si un conscrit est apte au service militaire avant de lui attribuer, le cas échéant, une fonction pour l'école de recrues (ch. 4.2). Les analyses statistiques confirment que les décisions d'aptitude ne sont pas systématiquement influencées par des facteurs organisationnels. Ainsi, dans les mois qui précèdent le début des écoles de recrues, il n'y a pas plus ou moins de conscrits jugés aptes au service militaire. Le nombre de conscrits participant à un cycle de recrutement dans un centre n'a pas d'incidence sur les décisions d'aptitude qui y sont prises (ch. 5.2).*

### ***L'appréciation de l'aptitude au service militaire avec limitations n'est pas uniforme***

*Le CPA a interrogé les médecins des centres de recrutement, car ce sont eux qui déclinent si une personne sera éventuellement apte au service militaire avec limitations. La majorité d'entre eux ont indiqué que les catégories d'aptitude avec limitations étaient clairement définies et faciles à appliquer (ch. 3.2).*

*Sur la base de son analyse documentaire et de l'avis de droit, le CPA parvient toutefois à une autre conclusion. Il estime que les prescriptions médicales ne sont pas suf-*

*fisamment précises. Par exemple, elles mentionnent certes l'aptitude réduite à la marche, à porter ou à soulever des charges; mais elles ne précisent pas les critères permettant de déterminer si l'aptitude au service militaire est légèrement ou, au contraire, considérablement réduite (ch. 3.2). Le CPA note également l'absence de règles applicables à l'initiation des médecins à l'activité, avant leur engagement au sein d'un centre de recrutement (ch. 4.1.2). Enfin, il n'existe pas de directives en matière d'assurance qualité, c'est-à-dire qu'il n'y a aucun contrôle systématique, sur la base de données concrètes, de l'uniformité des décisions d'aptitude prises par les différents centres et des processus qui y sont appliqués (ch. 4.1.3). Les analyses statistiques des décisions d'aptitude menées sur mandat du CPA montrent par conséquent que d'un centre à l'autre, la fréquence à laquelle les catégories d'aptitude avec limitations sont constatées varie fortement (ch. 5.1). De plus, la décision d'aptitude est très souvent modifiée en cas de recours. Cela soulève la question de l'objectivité des décisions d'aptitude (ch. 5.3.1). Dans l'ensemble, le CPA conclut qu'une appréciation uniforme de l'aptitude au service militaire avec limitations n'est pas garantie.*

#### ***Les prescriptions légales ne sont parfois pas respectées lors de l'appréciation de l'aptitude***

*Dans les six centres de recrutement, les prescriptions légales ne sont pas respectées dans deux domaines essentiels de l'appréciation de l'aptitude. Premièrement, la décision d'aptitude devrait être prise par une commission composée d'au moins deux médecins incorporés comme médecins militaires ou engagés par l'armée et il incombe au président ou à la présidente de cette commission de notifier la décision d'aptitude au conscris. Or, dans la pratique, ce n'est plus le cas depuis longtemps: par exemple, la décision est prise par une seule personne (ch. 4.1.1).*

*Deuxièmement, l'échange d'informations entre les services impliqués dans les centres de recrutement n'est pas conforme au droit. Depuis des années, le Service spécialisé Contrôles de sécurité relatifs aux personnes (CSP), qui apprécie le risque que représentent les conscrits pour la sécurité, partage systématiquement des informations sur des conscrits avec les médecins des centres de recrutement. De leur côté, les médecins partagent régulièrement des informations sur des conscrits avec le Service spécialisé CSP. Or, les informations relatives à des condamnations pénales et à l'état de santé sont des données personnelles sensibles, qui font l'objet d'exigences élevées dans la loi. Ainsi, le Service spécialisé CSP ne peut partager des informations que s'il existe des signes de risques immédiats pour la sécurité. Quant aux médecins, ils ne sont libérés du secret professionnel que si des indices laissent présumer que le conscris pourrait utiliser son arme personnelle d'une manière dangereuse. Une directive datant de 2014 ne mentionne pas ces exigences, mais donne l'impression que l'échange d'informations est pratiquement illimité. Selon l'avis de droit, cette directive ne respecte donc pas le cadre légal. L'échange d'informations et la directive concernée ne sont donc pas conformes au droit (ch. 3.3).*

#### ***L'aptitude au service militaire et le droit de recours ne sont pas suffisamment ancrés dans la législation***

*Tous les hommes de nationalité suisse majeurs doivent effectuer un service militaire. L'appréciation de l'aptitude au service militaire permet de décider si un conscris peut effectuer du service ou s'il doit acquitter d'une taxe d'exemption. L'avis de droit qu'a*

*mandaté le CPA parvient à la conclusion que, malgré la portée d'une telle décision, l'aptitude au service militaire et les catégories d'aptitude ne sont pas suffisamment ancrées dans la loi. Aucune ordonnance ne définit les critères d'appréciation de l'aptitude au service militaire, pas même dans les grandes lignes, et ces critères ne sont donc pas non plus accessibles au public (ch. 3.1).*

*En cas de recours contre une décision relative à l'aptitude au service militaire, la loi exclut tout recours devant une instance supérieure. Si cette situation est conforme au droit, le problème est que ni le Conseil fédéral ni le législateur n'en ont présenté les raisons. L'avis de droit estime que, d'un point de vue constitutionnel, cette restriction des voies de droit mériterait une justification plus approfondie. Enfin, il est problématique que la loi ne confère aucun droit de recours aux conscrits qui sont jugés inaptes au service militaire lors du recrutement, même s'il faut noter que, dans la pratique, ce droit leur est déjà accordé aujourd'hui (ch. 3.4).*

## Table des matières

<b>Mots clés</b>	<b>2</b>
<b>L'essentiel en bref</b>	<b>3</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>8</b>
1.1 Contexte et questions d'évaluation	8
1.2 Méthodologie	9
1.3 Plus-value et limites de l'évaluation	10
1.4 Structure du rapport	12
<b>2 Bases de l'aptitude au service militaire avec limitations</b>	<b>12</b>
2.1 Prescriptions légales applicables à l'appréciation de l'aptitude au service militaire	13
2.1.1 Non-recrutement et contrôle de sécurité relatif aux personnes	15
2.1.2 Recours et nouvelle appréciation	16
2.2 Processus d'appréciation de l'aptitude au service militaire	16
2.3 Catégories de l'aptitude au service militaire avec limitations	19
<b>3 Règles relatives à l'appréciation de l'aptitude au service militaire avec limitations</b>	<b>20</b>
3.1 L'aptitude au service militaire n'est pas suffisamment ancrée dans la législation	20
3.2 Les catégories d'aptitude avec limitations ne sont pas suffisamment spécifiées	22
3.3 Les règles sur l'échange d'informations dans les centres de recrutement ne sont pas conformes au droit	24
3.3.1 Les règles applicables aux médecins ne sont pas conformes au droit	24
3.3.2 Les règles applicables au Service spécialisé CSP ne sont pas conformes au droit	25
3.4 Le recours et la nouvelle appréciation ne sont pas précisés au niveau approprié dans l'ordre juridique	27
<b>4 Processus dans les centres de recrutement</b>	<b>29</b>
4.1 L'uniformité des processus d'appréciation n'est pas suffisamment garantie	29
4.1.1 Les processus appliqués sont similaires, mais ne sont pas toujours conformes aux dispositions légales	29
4.1.2 Il n'y a aucune formation adéquate destinée aux médecins	31
4.1.3 L'assurance qualité des processus d'appréciation est insuffisante	34
4.2 L'appréciation est organisée de manière opportune	35

---

4.2.1	L'appréciation de l'aptitude se déroule de manière efficiente	35
4.2.2	L'appréciation de l'aptitude est indépendante de la décision d'affectation	36
<b>5</b>	<b>Décisions sur l'aptitude au service militaire</b>	<b>36</b>
5.1	La fréquence des constatations d'une aptitude au service militaire avec limitations varie selon les centres de recrutement	37
5.2	Les décisions relatives à l'aptitude ne sont pas influencées par des facteurs organisationnels	40
5.3	À la suite de recours ou de nouvelles appréciations, les décisions relatives à l'aptitude sont souvent adaptées	41
5.3.1	En cas de recours, un nombre inexplicablement élevé de décisions d'aptitude est modifié	41
5.3.2	Les nouvelles appréciations ne révèlent pas un manque d'uniformité dans l'appréciation de l'aptitude	43
<b>6</b>	<b>Conclusions</b>	<b>45</b>
6.1	L'appréciation de l'aptitude est globalement efficiente et organisée de manière opportune	45
6.2	L'appréciation de l'aptitude au service militaire avec limitations n'est pas uniforme	46
6.3	Les prescriptions légales ne sont parfois pas respectées lors de l'appréciation de l'aptitude	47
6.4	L'aptitude au service militaire et le droit de recours ne sont pas suffisamment ancrés dans la législation	48
<b>Liste des abréviations</b>		<b>49</b>
<b>Bibliographie et liste des documents</b>		<b>50</b>
<b>Liste des personnes auditionnées</b>		<b>52</b>
<b>Impressum</b>		<b>58</b>
<b>Annexes</b>		
1	Approche de l'évaluation	54
2	Critères d'évaluation	55

# Rapport

## 1 Introduction

### 1.1 Contexte et questions d'évaluation

La Constitution dispose que tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. Chaque année, environ 35 000 conscrits sont examinés lors du recrutement pour vérifier leur aptitude au service militaire et à la protection civile. Est apte au service militaire quiconque satisfait physiquement, intellectuellement et psychiquement aux exigences du service militaire. Lorsque le service civil a été introduit en 1996 comme choix possible en remplacement du service militaire, l'armée, craignant de ne plus pouvoir recruter suffisamment de personnes, a introduit le service militaire sans arme. Les conditions applicables au service militaire ont encore évolué ces dernières années: par exemple, un soldat Cyber ne doit pas répondre aux mêmes exigences qu'un fantassin. Un militaire sur dix est apte au service militaire avec l'une ou l'autre limitation (incapacité à tirer ou à conduire des véhicules à moteur militaires ou capacité restreinte à porter ou à soulever des charges ou à effectuer des marches)<sup>1</sup>. Par exemple, il ne peut pas effectuer de longues marches avec un lourd sac à dos.

Les catégories de limitations de l'aptitude au service militaire ont été élargies pour la dernière fois en 2019 et on peut se demander si leur inscription dans l'ordre juridique est adéquat. En outre, comme l'appréciation de l'aptitude au service militaire détermine si un Suisse effectuera son service militaire, l'égalité devant la loi est essentielle: il faut s'assurer que les six centres de recrutement apprécient l'aptitude au service militaire, avec ou sans limitations, de tous les conscrits de manière uniforme et selon des critères objectifs.

Dans ce contexte, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), le 25 janvier 2023, de procéder à une évaluation sur le service militaire avec limitations. Le 8 mai 2023, la sous-commission DFAE/DDPS de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), compétente en la matière, a décidé, sur la base d'une esquisse de projet, que l'évaluation du CPA devait porter sur les questions suivantes:

1. Les règles relatives à l'appréciation de l'aptitude avec limitations sont-elles opportunes et conformes au cadre légal? (ch. 3)
2. Des processus d'appréciation de l'aptitude uniformes et opportuns sont-ils appliqués lors du recrutement? (ch. 4)
3. Le traitement égalitaire, selon les critères légaux, des décisions relatives à l'aptitude avec limitations est-il assuré de manière adéquate? (ch. 5)

<sup>1</sup> L'ordonnance idoine prévoit les catégories suivantes: «Apte au service militaire, inapte au tir», «Apte au service militaire, interdiction de conduire des véhicules à moteur militaires» et «Apte au service militaire, avec restrictions» (annexe 1 de l'ordonnance concernant l'appréciation médicale de l'aptitude au service militaire et de l'aptitude à faire du service militaire [OAMAS], RS 511.12).

## 1.2

## Méthodologie

Pour être en mesure de répondre aux questions d'évaluation, le CPA a eu recours à plusieurs méthodes de collecte et d'analyse des données, présentées dans le tableau 1. Les analyses ont eu lieu entre mai 2023 et février 2024. L'annexe 1 en fin de rapport contient un aperçu de l'approche de l'évaluation, tandis que l'annexe 2 décrit les critères d'appréciation utilisés.

Tableau 1

### Aperçu des méthodes

Questions d'évaluation	Avis de droit (mandat externe)	Analyses de documents	Enquête en ligne et entretiens	Analyse des décisions d'aptitude (mandat externe)
1. Légalité et opportunité des règles	*	*	(*)	
2. Uniformité et opportunité des processus appliqués		*	*	
3. Traitement égalitaire, selon les critères légaux, des décisions d'aptitude				*

Légende: \* = contribution principale à l'analyse; (\*) = contribution secondaire à l'analyse.

Commandé par le CPA, un *avis de droit*<sup>2</sup> a porté sur la question de savoir si les notions d'aptitude au service militaire, en général, et d'aptitude au service militaire avec limitations, en particulier, trouvent suffisamment leur place dans le cadre juridique et si elles sont concrétisées aux niveaux appropriés.

Le CPA a en outre procédé à *des analyses de documents* afin d'évaluer la clarté, l'uniformité et l'opportunité des règles ainsi que la conformité des processus appliqués avec ces règles. Ces analyses ont porté sur les directives et les documents relatifs au recrutement établis par les services concernés. Le CPA s'est aussi appuyé sur les résultats d'une enquête que les psychologues en chef des centres de recrutement ont menée fin 2022, de leur propre initiative.

Par ailleurs, le CPA a évalué l'opportunité des processus d'appréciation de l'aptitude au service militaire sur la base d'une *enquête en ligne* menée auprès du personnel des centres de recrutement, à laquelle ont participé 167 personnes, soit 90 % des personnes invitées par le CPA<sup>3</sup>. Afin d'approfondir les résultats de l'enquête et des analyses de documents, le CPA a mené *des entretiens* avec 26 personnes (cf. liste des personnes interviewées).

<sup>2</sup> Zentrum für Demokratie Aarau (2023): Juristisches Kurzgutachten zur Militärdiensttauglichkeit mit Einschränkungen (*en allemand*). Sur mandat du CPA. (*ci-après*: avis de droit ZDA).

<sup>3</sup> Y ont participé les commandants des centres de recrutement et leurs adjoints (n=12), les médecins employés par les centres (n=16), 88 % des médecins mandatés (n=77) qui pouvaient se faire rembourser pour leur participation à l'enquête et des psychologues (n=42) et en plus 95 % des spécialistes des contrôles de sécurité relatifs aux personnes contactées (n=20). L'enquête en ligne a été menée en octobre et novembre 2023.

Enfin, sur mandat du CPA, le bureau d'étude Infras a effectué une *analyse statistique des décisions d'aptitude*<sup>4</sup>. Celle-ci a porté sur toutes les décisions d'aptitude au service militaire pour environ 122 000 conscrits, du 1<sup>er</sup> janvier 2019 (dernière adaptation des catégories d'aptitude dans l'ordonnance) au 30 juin 2023.

En février 2024, le CPA a discuté des résultats de l'évaluation avec les responsables de la Base logistique de l'armée, des Affaires sanitaires, du Commandement de l'instruction et du Personnel de l'armée. En mai, il a fait parvenir au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), pour consultation, un projet de rapport ainsi que l'avis de droit rédigé sur mandat du CPA et les analyses de décisions. En juin, il s'est entretenu avec le chef de l'armée concernant les résultats.

### 1.3 Plus-value et limites de l'évaluation

Les CdG ont chargé le CPA d'évaluer l'aptitude au service militaire avec limitations en se concentrant sur l'*appréciation de l'aptitude*. Des études déjà menées par le médecin en chef de l'armée<sup>5</sup> ont fait état de taux d'aptitude différents selon les cantons, qui n'ont pas pu être expliqués malgré les nombreux facteurs pris en considération. Leurs conclusions: c'est peut-être parce que les processus appliqués par les centres de recrutement étaient différents que les taux d'aptitude étaient différents, raison pour laquelle le CPA s'est particulièrement intéressé à ces processus dans le cadre de son évaluation. En outre, le CPA a étudié la façon dont l'aptitude au service militaire avec limitations était insérée dans le cadre juridique. Enfin, il a analysé les décisions d'aptitude pour savoir si les éventuelles différences dans les processus appliqués par les centres avaient eu une influence sur les décisions. Il a également souhaité savoir dans combien de cas des décisions ont finalement été modifiées à la suite d'un recours ou d'une nouvelle appréciation.

L'évaluation se concentre sur l'*appréciation de l'aptitude au service militaire des conscrits* (cf. figure 1). Les femmes, les Suisses de l'étranger et les autres personnes effectuant un service militaire à titre volontaire n'ont pas été pris en considération. Ils ne sont pas soumis à l'*obligation de servir* et ne doivent donc pas s'acquitter de la taxe d'*exemption de l'obligation de servir* si ils n'effectuent pas de service militaire, raison pour laquelle les exigences légales sont moins strictes (cf. ch. 3.1 concernant les normes juridiques importantes).

La protection civile et le service civil ne font pas non plus l'objet de l'évaluation. Lors du recrutement, on détermine également si un conscrit est apte au service de *protec-*

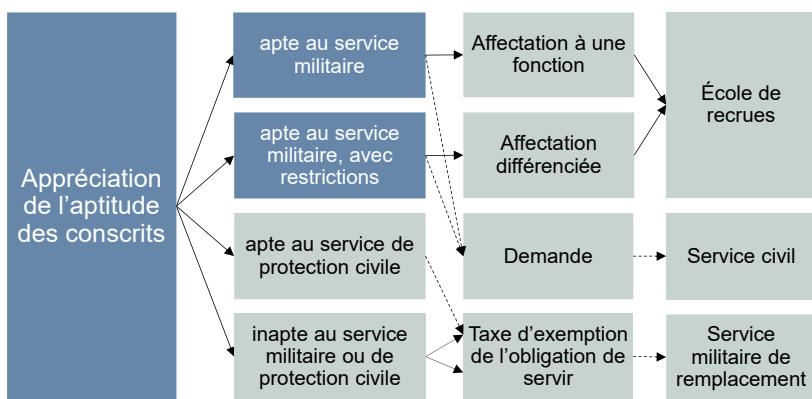
<sup>4</sup> Infras (2023): Beurteilung der eingeschränkten Militärdiensttauglichkeit: Statistische Analyse der Tauglichkeitsentscheide ab 2019 (*en allemand*). Sur mandat du CPA (*ci-après: analyse des décisions*).

<sup>5</sup> Floris, Joël / Staub, Kaspar / Rühli, Frank (2016): Analyse des causes possibles des différences entre les cantons concernant le taux d'aptitude militaire. Rapport à l'intention du médecin en chef de l'armée suisse (*en allemand*); Floris, Joël / Staub, Kaspar / Held, Leonhard / Rühli, Frank (2019): Analyse approfondie des taux d'aptitude lors du recrutement pour l'armée suisse en 2016 et 2017. Rapport final à l'intention du médecin en chef de l'armée suisse (*en allemand*).

*tion civile*, mais cette question n'a pas été examinée par le CPA. La présente évaluation est toutefois pertinente pour la protection civile, car il n'y a plus assez de personnes astreintes à servir dans la protection civile en raison de l'assouplissement des critères d'aptitude au service militaire<sup>6</sup>.

Figure 1

### Délimitation de l'évaluation par rapport au service de protection civile et du service civil



*Légende:* Seules les thématiques soulignées en bleu foncé font l'objet de la présente évaluation. Les flèches en pointillé indiquent des procédures qui n'ont pas forcément lieu, comme une demande d'admission au service civil de la part d'une personne apte au service militaire.

Un conscrit doit être jugé apte au service militaire lors du recrutement pour pouvoir déposer une demande d'admission au *service civil*. L'enquête du CPA ne porte pas sur les personnes aptes au service militaire avec ou sans limitations qui passent ensuite au service civil.

Les personnes aptes au service militaire avec limitations ne peuvent accéder qu'à certaines fonctions à l'école de recrues, raison pour laquelle on parle aussi d'«affectation différenciée». Conformément aux priorités définies par la sous-commission compétente de la CdG-N, le CPA n'a pas examiné de plus près l'affectation aux différentes fonctions consécutive à la décision d'aptitude.

<sup>6</sup> Conseil fédéral (2022): Alimentation de l'armée et de la protection civile. Partie 2: possibilités de développement à long terme du système de l'obligation de servir (FF 2022 665), ch. 1.1.

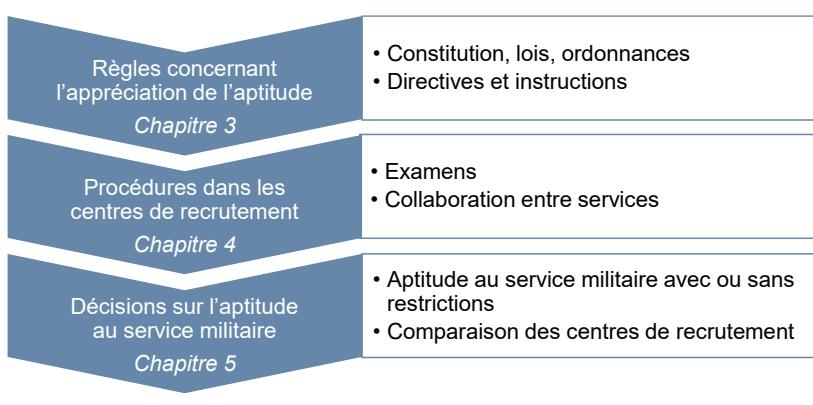
## 1.4

## Structure du rapport

Le rapport décrit les règles applicables au recrutement, le déroulement de l'appréciation de l'aptitude ainsi que les décisions possibles concernant l'aptitude au service militaire, notamment avec des limitations (ch. 2). Suivent trois chapitres dont chacun vise à répondre à l'une des trois questions de l'évaluation: le chapitre 3 traite des règles relatives à l'appréciation de l'aptitude, le chapitre 4 porte sur la pratique dans les différents centres de recrutement et le chapitre 5 analyse les décisions d'aptitude. Les conclusions sont abordées au chapitre 6.

Figure 2

### Structure de l'évaluation et objet des analyses



## 2

## Bases de l'aptitude au service militaire avec limitations

Ce chapitre pose les bases qui permettront de répondre aux trois questions de l'évaluation dans les chapitres suivants (figure 2). Il présente les règles applicables à l'appréciation de l'aptitude au service militaire (ch. 2.1), aux processus d'appréciation dans les centres de recrutement (ch. 2.2) ainsi qu'aux décisions qui en découlent sur l'aptitude au service militaire (ch. 2.3).

## 2.1

### Prescriptions légales applicables à l'appréciation de l'aptitude au service militaire

La Confédération est responsable du recrutement et en assume les frais (art. 11 de la loi sur l'armée, LAAM<sup>7</sup>). Lors du recrutement, des informations sont recueillies pour apprécier l'aptitude des conscrits au service militaire et au service de protection civile et des tests sont menés à cet effet. En outre, les personnes compétentes déterminent le profil de prestations des conscrits et vérifient si une arme personnelle peut leur être remise (art. 10, al. 1, LAAM). Les conscrits doivent participer au recrutement dès l'âge de 18 ans; des exceptions sont toutefois possibles (art. 9 LAAM). Lorsqu'il est manifeste qu'un conscrit ne peut effectuer ni service militaire ni service de protection civile, par exemple en raison d'infirmités congénitales telles que la trisomie 21, de paralysies ou d'autres diagnostics, il est possible d'effectuer l'appréciation in absentia. Dans ce cas, la personne concernée (ou sa représentante ou son représentant légal) doit fournir les justificatifs ad hoc, à la suite de quoi elle est déclarée inapte au service militaire et au service de protection civile, sans devoir participer au recrutement. Le tableau 2 présente une vue d'ensemble de toutes les règles relatives à l'appréciation de l'aptitude.

L'aptitude au service militaire n'est pas définie au niveau de la loi, mais au niveau de l'ordonnance: conformément à l'art. 2 de l'ordonnance concernant l'appréciation médicale de l'aptitude au service militaire et de l'aptitude à faire du service militaire (OAMAS)<sup>8</sup>, est apte au service militaire la personne qui, du point de vue médical, satisfait physiquement, intellectuellement et psychiquement aux exigences du service militaire. Le médecin en chef de l'armée forme les commissions de visite sanitaire (CVS), composées d'au moins deux médecins qui sont soit incorporés comme médecins militaires, soit engagés par l'armée (art. 4 OAMAS). Les CVS prennent les décisions concernant l'aptitude au service militaire et au service de protection civile (figure 1). En vertu de l'art. 16 OAMAS relatif à l'exécution, le médecin en chef de l'armée est autorisé à édicter des directives.

Le médecin en chef de l'armée a fixé dans des directives la manière dont se déroule l'examen médical lors du recrutement et les critères déterminants pour l'appréciation de l'aptitude. Le règlement «*Nosologia Militaris*» indique, dans un tableau, quelles conséquences ont toute une série de diagnostics médicaux sur la décision concernant l'aptitude au service militaire et au service de protection civile.

Les dispositions d'exécution sont consignées dans deux autres documents: premièrement, dans les directives du 1<sup>er</sup> mars 2020 du médecin en chef de l'armée concernant l'application de l'appréciation médicale de l'aptitude au service militaire et de l'aptitude à faire du service militaire (AAMAS), qui définissent les tâches, la composition et les responsabilités des différentes CVS. Elles indiquent également les conditions auxquelles une nouvelle appréciation de l'aptitude (cf. ch. 2.1.2) est autorisée et précisent qu'une appréciation in absentia n'est possible que si la situation médicale de la personne concernée est évidente et que l'ensemble des justificatifs sont disponibles<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> RS 510.10

<sup>8</sup> RS 511.12

<sup>9</sup> Les AAMAS étaient en cours de révision au moment de l'évaluation. La nouvelle version n'était toujours pas disponible lorsque le CPA a clos la collecte des données.

Deuxièmement, dans le règlement du 1<sup>er</sup> octobre 2011 intitulé «Appréciation médicale de l'aptitude au service et de l'aptitude à faire service des conscrits et des militaires» (AMAS), qui contient les prescriptions techniques et les normes médicales nécessaires à l'appréciation de l'aptitude au service militaire. Il décrit par exemple comment procéder à l'examen d'un conscrit.

Tableau 2

**Bases légales déterminantes et directives du médecin en chef de l'armée pour l'appréciation de l'aptitude au service militaire**

*Bases légales*

Loi sur l'armée (LAAM, RS 510.10)	Règle la conscription et le recrutement (chapitre 2, section 1), le non-recrutement (art. 21), la nouvelle appréciation de l'aptitude au service (art. 20) et le recours (art. 39).
Ordonnance concernant l'appréciation médicale de l'aptitude au service militaire et de l'aptitude à faire du service militaire (OAMAS, RS 511.12)	Donne la définition médicale de l'aptitude au service militaire (art. 2) et indique les catégories d'aptitude au service militaire (annexe 1). Mentionne également le recours (art. 14) et la compétence du médecin en chef d'édicter des directives (art. 16, al. 2).
Ordonnance sur les obligations militaires (OMi, RS 512.21)	Précise le moment et la durée du recrutement (art. 12) ainsi que son objet (art. 13). Renvoie à l'OAMAS pour l'appréciation de l'état de santé et du psychisme (art. 14).

*Directives du médecin en chef*

Nosologia Militaris (2022)	Contient les prescriptions médicales pour l'appréciation de l'aptitude au service militaire et au service de protection civile.
Directives du médecin en chef de l'armée concernant l'application de l'appréciation médicale de l'aptitude au service militaire et de l'aptitude à faire du service militaire (AAMAS, 2020)	Comprendnent les dispositions d'exécution de la Nosologia Militaris. Définissent les tâches et les responsabilités des CVS, qui sont chargées de décider de l'aptitude, et fixent les règles en cas de nouvelle appréciation ou de recours. Précisent les limites de poids ou de distance (levage, port et marche) à respecter en cas d'aptitude avec restrictions légères ou considérables (annexe 2).
Appréciation médicale de l'aptitude au service et de l'aptitude à faire service des conscrits ainsi que des militaires (AMAS, 2011)	Contient les prescriptions techniques concernant l'appréciation de l'aptitude au service militaire et la procédure à suivre pour l'examen des conscrits, y compris pour l'examen de leur état psychique.

## 2.1.1

### Non-recrutement et contrôle de sécurité relatif aux personnes

Dans le cadre du recrutement, le potentiel d'abus ou de dangerosité des conscrits est examiné à deux reprises, par deux services différents. Tout d'abord, l'armée peut, avant le recrutement, prendre une décision de *non-recrutement*. Les personnes qui ont été condamnées pour un crime ou un délit, qui ont été soumises à une mesure privative de liberté ou à qui aucune arme ne peut être remise selon l'art. 113 LAAM ne sont pas convoquées au recrutement (art. 21 LAAM). Les art. 35 à 37 OMi précisent les peines pour lesquelles le service militaire peut malgré tout être accompli. Le commandement de l'instruction est chargé de l'appréciation des cas concernés (art. 32, al. 1, OMi); pour ce faire, il a accès au casier judiciaire et peut demander des documents aux autorités policières (art. 23 LAAM et art. 59 de la loi sur le casier judiciaire [LCJ<sup>10</sup>]).

Un second examen a ensuite lieu pendant le recrutement dans le cadre d'un *contrôle de sécurité relatif aux personnes* (CSP) effectué par le Service spécialisé CSP, qui a des antennes dans tous les centres de recrutement. Le Service spécialisé CSP vérifie si une personne pourrait utiliser l'arme personnelle qui lui serait remise dans le cadre de son service militaire d'une manière dangereuse pour elle-même ou pour des tiers ou si elle pourrait en faire un usage abusif (art. 113 LAAM)<sup>11</sup>. Seules les personnes qui font l'objet d'une évaluation positive lors du CSP et pour lesquelles le service spécialisé rend ainsi une déclaration de sécurité peuvent se voir remettre une arme et, par conséquent, effectuer le service militaire (section 3 LAAM). Par contre, aucune arme ne peut être remise aux personnes qui font l'objet d'une évaluation négative lors du CSP et pour lesquelles le service spécialisé rend une déclaration de risque; ces personnes ne peuvent par conséquent pas effectuer le service militaire. Quatre semaines avant la date du recrutement, le Service spécialisé CSP collecte des données sur tous les conscrits convoqués. Pour ce faire, il peut notamment accéder aux condamnations pénales prononcées par un tribunal pour mineurs et aux informations qui n'ont pas donné lieu à une condamnation, comme les ordonnances de classement (art. 34 de la loi sur la sécurité de l'information, LSI<sup>12</sup>). Dès qu'il est évident qu'une personne n'est pas apte au service militaire, le service spécialisé interrompt ses investigations (art. 37 LSI). Dans le cadre du recrutement des conscrits, le Service spécialisé CSP effectue environ 40 500 contrôles par an<sup>13</sup>.

Normalement, aucun contrôle de sécurité ne peut être réalisé sans le consentement de la personne soumise au contrôle (art. 32, al. 1, LSI). Les conscrits peuvent toutefois

<sup>10</sup> RS 330

<sup>11</sup> Dans sa version actuelle, l'art. 113 LAAM ne vise que les militaires; les conscrits ne sont donc en principe pas concernés lors du recrutement. Sont considérées comme des militaires les personnes déclarées aptes au service militaire (art. 3, al. 1, du règlement de service de l'armée, RSA, RS 510.107.0). Le Conseil fédéral veut modifier la LAAM de sorte que les conscrits soient aussi inclus lors du recrutement (Conseil fédéral [2023]: modification de la loi sur l'armée, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'administration de l'armée et de l'organisation de l'armée. Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation, ch. 1.1.9, p. 11).

<sup>12</sup> RS 128

<sup>13</sup> Message du 22 février 2017 concernant la loi sur la sécurité de l'information (FF 2017 2765), abrégé message sur la LSI, ch. 3.1.2, p. 2893

être soumis à un contrôle de sécurité sans leur consentement (art. 32, al. 2, LSI); ils ne peuvent ainsi pas se soustraire à leur obligation de servir en refusant de donner leur consentement.

Il est possible de déposer un *recours* devant le Tribunal administratif fédéral<sup>14</sup> tant pour les décisions de non-recrutement (art. 40, al. 1, LAAM) que pour les CSP (art. 44 LSI). S’agissant des CSP, le Conseil fédéral a fait valoir qu’ils constituaient une atteinte grave aux droits de la personnalité de la personne contrôlée et qu’une voie de droit directe auprès du Tribunal administratif fédéral était donc nécessaire<sup>15</sup>.

## 2.1.2 Recours et nouvelle appréciation

Les militaires disposent d’un délai de 30 jours pour *recourir* contre une décision relative à l’aptitude au service militaire, à la suite de quoi une autre CVS prend une décision en tant qu’instance de recours, même si elle se situe au même niveau que la CVS qui a pris la décision initiale faisant l’objet du recours. La décision rendue est alors définitive (art. 39 LAAM). La loi exclut donc le recours auprès d’une instance supérieure comme le Tribunal administratif fédéral. Lors du recrutement, les conscrits sont informés par écrit des voies de recours.

La LAAM règle également la *nouvelle appréciation* de l’aptitude au service militaire (art. 20). Les personnes concernées par l’appréciation, à savoir tous les conscrits, peuvent déposer par écrit une demande motivée en vue d’une nouvelle appréciation (al. 1bis). Il est aussi possible de déposer une telle demande après un recours. Le Conseil fédéral est compétent pour régler les conditions et la procédure relatives aux nouvelles appréciations (al. 3). Il n’existe cependant pas de dispositions d’ordonnance pertinentes à ce sujet, mais uniquement des directives du médecin en chef de l’armée (cf. ch. 3.4).

## 2.2 Processus d’appréciation de l’aptitude au service militaire

Lors du recrutement, l’aptitude au service militaire des conscrits est appréciée dans l’un des six centres de recrutement (figure 3). Avant de se présenter dans un centre de recrutement, les conscrits doivent participer à une séance d’information dans leur canton (art. 8 LAAM). Lors de cette séance, ils reçoivent des informations sur le recrutement et remettent un questionnaire médical sur leur état de santé général (art. 8, al. 1, LAAM). Les questionnaires et les éventuels certificats médicaux sont transmis aux médecins des centres de recrutement.

En règle générale, les conscrits doivent se présenter au *recrutement, qui dure deux à trois jours* (art. 9 LAAM). Les examens et tests qu’ils y passent ont un double objectif: apprécier l’aptitude au service militaire et au service de protection civile de la personne concernée et déterminer les fonctions au sein de l’armée (ou de la protection

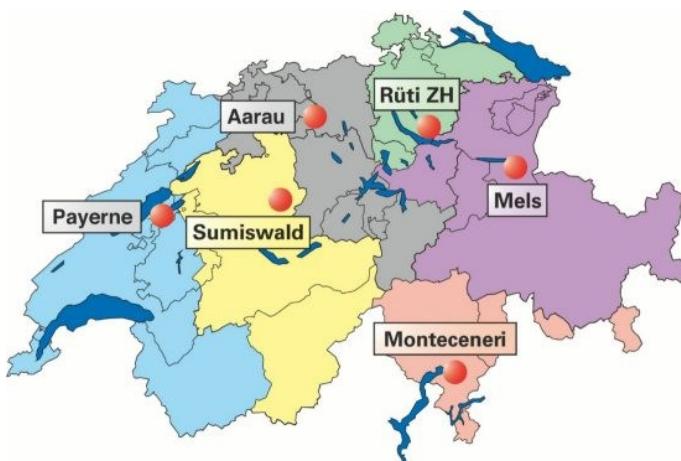
<sup>14</sup> Loi fédérale sur la procédure administrative (PA), RS 172.021

<sup>15</sup> Message sur la LSI; explications de l’art. 45 «Voies de droit», p. 2859

civile) qu'elle serait apte à exercer. Le Service médico-militaire est responsable de l'appréciation de l'aptitude; le commandement du recrutement est chargé de l'exploitation des centres de recrutement et de l'affectation des personnes aptes au service militaire à une fonction à l'école de recrues. Comme le montre la figure 4, le Service médico-militaire et le commandement de l'instruction sont rattachés à différents services au sein du Groupement Défense. Des membres du Service spécialisé CSP sont en outre présents dans les centres de recrutement pour effectuer les CSP (ch. 2.1.1).

Figure 3

### Les six centres de recrutement



*Remarques:* les conscrits sont orientés vers l'un des six centres de recrutement en fonction de leur lieu de résidence et de leur langue maternelle.

*Source:* armée suisse.

Il revient aux médecins des centres de recrutement de prendre les décisions concernant l'aptitude au service militaire avec limitations. Pour ce faire, ils s'appuient sur les informations figurant dans le questionnaire médical remis lors de la séance d'information et effectuent un examen médical général de chaque conscrit. Ils peuvent également mener des investigations supplémentaires et, le cas échéant, reporter l'appréciation<sup>16</sup>. Dans ce contexte, ils peuvent ordonner des examens complémentaires auprès d'un médecin spécialiste externe au centre de recrutement ou, pour les conscrits qui ont par exemple eu un accident peu avant l'appréciation, attendre que leur processus de guérison soit plus avancé. L'appréciation de l'aptitude au service militaire des conscrits concernés est alors ajournée et ces derniers sont convoqués une nouvelle fois à une date ultérieure.

<sup>16</sup> AAMAS, partie II, ch. 2.7

Des psychologues sont également présents dans les centres de recrutement. Sur la base de questionnaires standards, ils examinent les fonctions et les postes de cadre que les conscrits pourraient occuper et leur font passer un test de conduite (SAROAD). Dans le cadre de l'appréciation de l'aptitude, ils évaluent également l'état de santé psychique et la résistance au stress des conscrits. Dans ce contexte, ils mènent un entretien personnel avec environ un tiers des conscrits, soit en raison d'éléments particuliers qui ressortent des réponses que ceux-ci ont données dans les tests standards, soit à la demande des médecins. Sur la base des informations obtenues, ils émettent une recommandation concernant l'aptitude des conscrits. Sur le plan organisationnel, ils sont rattachés au commandement du recrutement (figure 4). De plus, les conscrits sont soumis à un CSP (cf. ch. 2.1.1). Le Service spécialisé CSP mène un entretien avec 2 à 3 % des conscrits; pour les autres, il prend sa décision sur la base des informations contenues dans les dossiers. Les modalités de l'échange d'informations sur les conscrits entre les services des centres de recrutement sont consignées dans une directive<sup>17</sup> (cf. ch. 3.3).

La décision concernant l'aptitude au service militaire est prise par une CVS (ch. 2.1); le président ou la présidente de la CVS concernée en informe le conscrit lors d'un entretien personnel et lui explique, le cas échéant, les motifs de la décision. Chaque conscrit apte au service militaire pour lequel le Service spécialisé CSP a rendu une déclaration de sécurité doit se soumettre, à la fin du recrutement, à un entretien avec le commandant ou la commandante du centre de recrutement ou son suppléant ou sa suppléante, qui l'affecte à une fonction à l'école de recrues et convient avec lui du moment où il commencera l'école de recrues.

Figure 4

### Services et fonctions du DDPS impliqués dans le recrutement



*Légende:* CSP: contrôle de sécurité relatif aux personnes; SEPOS: Secrétariat d'État à la politique de sécurité.

<sup>17</sup> État-major de conduite de l'armée (2014): Interne Weisung zur Zusammenarbeit zwischen der PSP, der Medizin / Psychologie und den Kommandanten der Rekrutierungszentren vom 14. April 2014 (*en allemand*).

## 2.3

### Catégories de l'aptitude au service militaire avec limitations

En 1996, le service militaire sans arme a été introduit pour les conscrits qui ne peuvent concilier le service militaire armé avec leur conscience (art. 16 LAAM). En effet, on craignait alors de ne plus pouvoir recruter suffisamment de militaires à cause du service civil, nouvellement institué<sup>18</sup>. Depuis, les catégories d'aptitude au service militaire ont été étendues à plusieurs reprises, la dernière fois en 2019.

Un conscrit peut en principe être déclaré apte au service militaire, apte au service de protection civile ou inapte aux deux services (cf. figure 1). En outre, il existe différents types de limitations de l'aptitude au service militaire, qui peuvent être combinées entre elles. Une personne peut ainsi être apte au service militaire, mais, pour des raisons médicales, ne pas être autorisée à tirer ou à porter de lourdes charges. Les différentes décisions pouvant être prises concernant l'aptitude au service militaire sont énumérées de manière exhaustive à l'annexe 1, ch. 1.2 à 1.5, OAMAS:

- «Apte au service militaire, inapte au tir»: pour des raisons médicales, la personne ne reçoit pas d'arme personnelle et, en cas de troubles de l'ouïe, ne doit pas être exposée à des sources générant de fortes nuisances sonores<sup>19</sup>;
- «Apte au service militaire, interdiction de conduire des véhicules à moteur militaires»;
- «Apte au service militaire, avec restrictions»: l'aptitude de la personne à la marche, à porter ou à soulever des charges est réduite. L'aptitude est appréciée au cas par cas pour déterminer si elle est *légèrement* ou *considérablement* réduite.

Dans le cadre de l'évaluation, le terme d'«aptitude au service militaire avec limitations» englobe les trois catégories mentionnées ci-dessus. Les personnes aptes au service militaire avec limitations ne peuvent accéder qu'à certaines fonctions à l'école de recrues, raison pour laquelle on parle aussi d'«affectation différenciée». Pour l'école de recrues d'infanterie, par exemple, une aptitude au service militaire sans aucune limitation et une bonne condition physique sont requises. Une personne inapte au tir et qui ne peut pas effectuer de longues marches ne peut pas y être affectée.

L'OAMAS prévoit en outre la catégorie «Apte au service militaire, seulement pour le service arrière», mais comme le montrent les analyses de décisions d'aptitude<sup>20</sup>, les CVS n'ont presque jamais recours à cette catégorie car, selon les explications du DDPS, elle concorde largement avec la catégorie «Apte au service militaire uniquement dans des fonctions particulières, sous réserve, inapte au tir». Sont affectées à cette catégorie les personnes jugées inaptes au service militaire et au service de protection civile, mais qui, au lieu de s'acquitter de la taxe d'exemption de l'obligation

<sup>18</sup> Rapport du Conseil fédéral aux Chambres fédérales du 27 janvier 1992 concernant la conception de l'armée dans les années nonante (Plan directeur de l'armée 95), ch. 425 (FF 1992 843).

<sup>19</sup> Cette catégorie ne doit pas être confondue avec le service militaire sans arme pour des *raisons de conscience*, qui est possible sur demande (art. 16 LAAM).

<sup>20</sup> Analyses de décisions, tableau 13, p. 50

de servir, soumettent une demande pour accomplir un service de remplacement militaire. Seules 100 à 200 personnes déposent une telle demande chaque année<sup>21</sup>; ces personnes étant soumises à d'autres conditions, le CPA ne les a pas prises en compte.

### 3

## Règles relatives à l'appréciation de l'aptitude au service militaire avec limitations

Dans le présent chapitre, le CPA se penche sur les bases légales et les règles relatives à l'appréciation de l'aptitude au service militaire avec limitations en vue de déterminer si elles sont opportunes et conformes au droit et garantissent donc l'égalité de traitement des conscrits. Il examine aussi si les règles relatives à la nouvelle appréciation et au recours sont conformes au droit et inscrites au niveau approprié dans l'ordre juridique. Pour ce faire, il se fonde essentiellement sur l'avis de droit qu'il a commandé (cf. ch. 1.2 pour la méthodologie).

*Résumé:* les règles relatives à l'appréciation de l'aptitude au service militaire ne sont que partiellement conformes au droit. Compte tenu de la portée que revêt la décision relative à l'aptitude et du fait qu'elle concerne tous les hommes suisses, l'aptitude au service militaire avec limitations n'est pas suffisamment ancrée dans la législation (ch. 3.1). En outre, les directives du médecin en chef de l'armée ne sont pas suffisamment précises pour garantir une appréciation de l'aptitude au service militaire avec limitations qui soit conforme au principe de l'égalité devant la loi (ch. 3.2). Par ailleurs, la façon dont les services impliqués dans le recrutement échangent des informations sur les conscrits est contraire au droit (ch. 3.3). Selon l'avis de droit, le niveau auquel le droit de recours et la nouvelle appréciation de l'aptitude au service militaire sont inscrits dans l'ordre juridique n'est pas approprié (ch. 3.4).

### 3.1

#### L'aptitude au service militaire n'est pas suffisamment ancrée dans la législation

La réglementation relative à l'appréciation de l'aptitude au service militaire constitue une «règle de droit importante». C'est ce que conclut l'avis de droit rédigé à la demande du CPA<sup>22</sup>. Car, d'une part, l'aptitude au service militaire concerne tous les citoyens suisses majeurs, ce qui signifie que le cercle des personnes concernées est très large. D'autre part, l'appréciation de l'aptitude au service militaire détermine si les droits fondamentaux d'une personne seront considérablement restreints ou si elle devra s'acquitter d'une taxe. En effet, la décision d'aptitude définit si un conscrit peut entrer dans l'armée et sera, le cas échéant, soumis pendant toute la durée de son obligation de servir à un statut spécial qui restreindra ses droits fondamentaux, ou s'il sera assujetti à la taxe d'exemption de l'obligation de servir durant plusieurs années. Les règles de droit importantes doivent répondre à des exigences élevées (cf. encadré 1).

<sup>21</sup> Réponse du Conseil fédéral du 24 septembre 2020 à l'interpellation Roth Pasquier «Taxe d'exemption de l'obligation de servir. Stop à l'inégalité de traitement!» (20.4152).

<sup>22</sup> Avis de droit ZDA, ch. 2.3

Elles doivent donc être édictées *sous la forme d'une loi*. Pour respecter cette exigence, l'avis de droit estime que l'aptitude au service militaire devrait être réglée, tout au moins dans ses grandes lignes, dans une loi formelle<sup>23</sup>. Cependant, la LAAM en vigueur ne mentionne que l'obligation de participer au recrutement (art. 9), lors duquel l'aptitude au service militaire ou au service de protection civile est appréciée (art. 10), ainsi que la possibilité de procéder à une nouvelle appréciation de cette aptitude (art. 20). Seules deux ordonnances précisent ce que recouvre la notion d'«aptitude au service militaire». Ainsi, en vertu de l'art. 15, al. 3, OMi<sup>24</sup>, est apte au service militaire quiconque satisfait aux exigences d'au moins une fonction de recrutement de l'armée. Pour ce qui est de l'appréciation de l'état de santé et du psychisme, l'OMi renvoie à l'OAMAS, selon laquelle «est apte au service militaire la personne qui, du point de vue médical, satisfait physiquement, intellectuellement et psychiquement aux exigences du service militaire et qui, dans l'accomplissement de ce service, ne nuit pas à sa santé ou à celle d'autrui» (art. 2, al. 1, OAMAS). Ces définitions de l'aptitude au service militaire étant inscrites au niveau de l'ordonnance, l'exigence de l'édition sous la forme d'une loi n'est pas remplie. Les critères relatifs à l'aptitude au service militaire devraient être réglés dans leurs grandes lignes dans une loi au sens formel, laquelle devrait également habiliter le Conseil fédéral à les préciser dans une ordonnance, comme c'est le cas dans d'autres domaines, par exemple celui de l'assurance-invalidité<sup>25</sup>.

*Encadré 1*

### Exigences applicables aux règles de droit importantes

Sont considérées comme des dispositions importantes qui fixent des règles de droit les normes relatives aux droits et aux obligations des personnes, et celles déterminant le cercle des personnes devant s'acquitter d'une taxe (art. 164, al. 1, Cst.<sup>26</sup>). Plus les règles de droit importantes concernent un nombre élevé de personnes et plus elles restreignent les droits fondamentaux, plus les exigences à leur égard sont élevées.

Les règles de droit importantes doivent être:

- fixées dans une loi au sens formel (exigence de l'édition sous la forme d'une loi)<sup>27</sup>;
- formulées de manière suffisamment précise pour que les citoyens puissent s'y conformer et prévoir les conséquences que leur comportement pourrait avoir au vu de ces règles (exigence de la règle de droit)<sup>28</sup>.

Les règles de droit importantes doivent également satisfaire à l'*exigence de la règle de droit*. S'agissant de l'aptitude au service militaire, cela signifie que les critères qui déterminent l'aptitude au service militaire doivent être formulés de manière suffisam-

<sup>23</sup> Avis de droit ZDA, ch. 2.3.1

<sup>24</sup> RS 512.21

<sup>25</sup> Avis de droit ZDA, ch. 2.2.2

<sup>26</sup> RS 101

<sup>27</sup> Avis de droit ZDA, ch. 2.3.1

<sup>28</sup> Avis de droit ZDA, ch. 2.2.2

ment précise. Selon l'avis de droit, pour que l'exigence de la règle de droit soit remplie, les critères déterminant l'aptitude au service militaire (cf. ch. 3.2) devraient être fixés, au moins dans leurs grandes lignes, dans une ordonnance et ainsi être accessibles au public<sup>29</sup>. Les conscrits devraient pouvoir évaluer avant le recrutement s'ils seront aptes au service militaire, et dans quelle mesure. Or, actuellement, ils ne peuvent pas savoir ce que recouvre l'«aptitude au service militaire». Les activités de l'administration étant en principe publiques, les règles ne peuvent être gardées secrètes que si la loi le prévoit (art. 4 de la loi sur la transparence, LTrans). Il n'existe toutefois pas de base légale concernant l'aptitude au service militaire.

### 3.2

### Les catégories d'aptitude avec limitations ne sont pas suffisamment spécifiées

L'annexe 1 OAMAS énumère de façon exhaustive les catégories d'aptitude au service militaire, y compris les catégories d'aptitude au service militaire avec limitations (cf. ch. 2.3). Les critères d'appréciation de l'aptitude au service militaire avec limitations figurent actuellement dans des directives internes du médecin en chef de l'armée, en particulier dans la Nosologia Militaris, qui contient les prescriptions médicales pour l'appréciation de l'aptitude au service militaire et au service de protection civile.

Se fondant sur l'avis de droit, le CPA estime que ces règles ne sont pas suffisamment précises quant aux critères d'appréciation de l'aptitude au service militaire. La Nosologia Militaris ne mentionne par exemple que de façon marginale les restrictions relatives au fait de soulever ou de porter des charges ou celles relatives à la marche: on peut lire au début d'un chapitre traitant des pathologies en rapport avec le squelette et les parties molles – et de leur signification au regard de l'aptitude – que lors de l'appréciation de l'aptitude, il faut toujours tenir compte du fait que les personnes concernées peuvent avoir une capacité réduite à marcher, à porter et à soulever des charges<sup>30</sup>. Le chapitre donne l'exemple d'une personne portant des semelles orthopédiques, qui aura une aptitude réduite à la marche, sans préciser si cette aptitude est *légèrement* ou, au contraire, *considérablement* réduite. La Nosologia Militaris ne mentionne pas non plus de manière précise quelles sont les restrictions concernant le port ou le soulèvement de charges. L'annexe d'une autre directive<sup>31</sup> indique combien de kilogrammes une personne peut soulever ou porter et combien de kilomètres elle peut parcourir, selon le degré de réduction de l'aptitude. La directive ne précise cependant pas non plus comment les médecins doivent faire la distinction entre une aptitude légèrement réduite et une aptitude considérablement réduite.

En revanche, il existe un test auditif standardisé qui permet de déterminer si une personne a des problèmes auditifs et si, par conséquent, elle est apte au service militaire, mais inapte au tir. Les règles définissent des seuils à partir desquels l'appréciation d'un ou d'une spécialiste est également requise. En fonction du résultat du test, la Nosologia Militaris contient une recommandation sur l'inaptitude au tir. Le CPA a constaté que, pour les diagnostics les plus fréquemment posés dans le cadre du recru-

<sup>29</sup> Avis de droit ZDA, ch. 2.2.2

<sup>30</sup> Nosologia Militaris, ch. XVIII, p. 79

<sup>31</sup> AAMAS, annexe 2

tement<sup>32</sup>, la *Nosologia Militaris* prévoit en principe seulement une *recommandation* relative à l'aptitude.

Le Service médico-militaire a indiqué au CPA, à plusieurs reprises, que de nombreux facteurs étaient pris en considération lors de l'appréciation de l'aptitude afin de tenir compte de chaque individu. En vue d'une appréciation globale, il faut ainsi prendre en compte non seulement le diagnostic médical de la personne, mais aussi les résultats de son test sportif, sa fonctionnalité au quotidien, son poids, sa corpulence, sa taille, tout autre diagnostic effectué, ainsi que sa capacité de résilience tant au niveau physique que psychique. Toutefois, aucune règle ne vient étyer la manière dont ces facteurs doivent être pondérés au moment de prendre la décision concernant l'aptitude au service militaire. Dans le cadre d'une enquête menée en ligne, le CPA a également interrogé les médecins des centres de recrutement (cf. ch. 4). Ces derniers ont indiqué que les règles relatives à l'appréciation de l'aptitude étaient dans l'ensemble suffisamment précises et cohérentes, et que les catégories d'aptitude avec limitations étaient clairement définies et faciles à appliquer. Seule une partie des médecins s'est montrée plus critique (ceux payés à l'heure dans les centres de recrutement).

Pour le CPA, il y a des raisons compréhensibles à ce que les règles soient formulées de la façon la plus générale possible d'un point de vue pratique ou médical. Une certaine *marge de manœuvre* est en effet nécessaire pour prendre une décision concernant l'aptitude au service militaire, afin de pouvoir tenir compte de chaque cas en particulier. Il est toutefois essentiel que des règles suffisamment claires existent en vue de déterminer dans quels cas une décision est laissée à l'appréciation de l'autorité et dans lesquels elle est prédéterminée. Comme l'indique l'avis de droit commandé par le CPA, il s'agit là du seul moyen permettant d'évaluer si les activités de l'administration garantissent l'égalité au sens de l'art. 8, al. 1, Cst.<sup>33</sup>.

Cependant, il est actuellement possible, lors du recrutement, de contourner même les règles dites impératives. Ainsi, un conscrit qui, selon les règles en vigueur, souffre d'une pathologie le rendant obligatoirement inapte au service militaire, peut néanmoins être déclaré apte au service militaire par une autre CVS (la CVS centrale). D'un point de vue juridique, il n'est pas non plus possible d'évaluer si et dans quelle mesure les décisions relatives à l'aptitude au service militaire respectent le principe de l'égalité devant la loi<sup>34</sup>.

La formulation ouverte des règles est problématique au regard de l'état de droit. Aucune décision judiciaire n'aborde toutefois cette question, car le recours est exclu pour les décisions concernant l'aptitude (cf. ch. 3.4 relatif aux recours). L'examen des décisions relatives à l'aptitude au service militaire avec limitations (cf. ch. 5.1) montre aussi que ce n'est pas uniquement au niveau juridique que les règles ne garantissent pas suffisamment l'égalité lors de l'appréciation des conscrits, mais également dans la pratique.

<sup>32</sup> Floris/Staub/Rühli (2016), figure 15

<sup>33</sup> Avis de droit ZDA, ch. 2.2.2

<sup>34</sup> Avis de droit ZDA, ch. 2.4.1

### 3.3

### **Les règles sur l'échange d'informations dans les centres de recrutement ne sont pas conformes au droit**

Dans les centres de recrutement se trouvent tant les médecins (chargés de l'appréciation de l'aptitude) que le personnel du Service spécialisé CSP (qui apprécie le risque que représentent les conscrits pour la sécurité) (cf. ch. 2.1.1). En vertu d'une directive de 2014 sur la collaboration entre ces services, les médecins (ch. 3.3.1) et le personnel du Service spécialisé CSP (ch. 3.3.2) sont autorisés à échanger bien plus d'informations sur les conscrits que ne le permet la loi. C'est à cette conclusion qu'en arrive l'avis de droit rédigé à la demande du CPA<sup>35</sup>.

#### 3.3.1

#### **Les règles applicables aux médecins ne sont pas conformes au droit**

En vertu de la loi, le personnel de santé (dont font partie les médecins et les psychologues des centres de recrutement) est tenu au secret professionnel (art. 321 CP). Il en est cependant libéré lorsque des signes ou des indices sérieux laissent présumer que le militaire pourrait utiliser son arme personnelle d'une manière dangereuse (art. 113, al. 7, LAAM). Cela vaut également lors du recrutement, comme le précise l'art. 11 OAMAS: toutes les constatations faites durant l'appréciation médicale sont soumises au secret de service, au secret de fonction et au secret professionnel. Dans la pratique, ces prescriptions légales ne sont toutefois pas respectées.

La directive de 2014 régit la collaboration entre les différentes unités dans les centres de recrutement, y compris entre les médecins et le personnel du Service spécialisé CSP<sup>36</sup>. Si l'on en croit cette directive, il n'y a pratiquement aucune limite à l'échange d'informations. Si des informations peuvent être utiles à un autre service, elles doivent lui être transmises «au plus vite» (cf. encadré 2). La directive ne mentionne toutefois pas le fait que les médecins sont tenus au secret professionnel et que la loi ne les autorise à partager des informations avec d'autres services que lorsque des signes ou des indices laissent présumer que le militaire pourrait utiliser son arme personnelle d'une manière dangereuse. L'avis de droit conclut que la directive ne respecte donc pas le cadre légal<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Avis de droit ZDA, ch. 4

<sup>36</sup> Directive sur l'échange d'informations

<sup>37</sup> Avis de droit ZDA, ch. 4.1

## Encadré 2

**Extrait de la directive sur la collaboration dans les centres de recrutement<sup>38</sup>****4.1 Échange d'informations documenté**

Les services spécialisés échangent des informations dans les cas suivants:

- a. manque de clarté

lorsque des questions subsistent au terme des clarifications menées par un service, auxquelles un autre service pourrait répondre;

- b. informations pertinentes

lorsque les clarifications effectuées par un service ont permis de recueillir des informations pertinentes pour un autre service.

Si l'une de ces conditions est remplie, les informations sont transmises *au plus vite* dans le cadre d'un échange d'informations documenté.

L'échange d'informations est monnaie courante dans tous les centres de recrutement. L'enquête en ligne menée par le CPA révèle qu'une grande partie des médecins transmettent des informations au Service spécialisé CSP, et qu'environ 60 % d'entre eux en transmettent aussi au commandant du centre de recrutement. Trois psychologues sur quatre ont indiqué qu'ils partageaient des informations avec le Service spécialisé CSP à chaque cycle de recrutement; 27 % le font de temps en temps. On peut comprendre cette façon de faire dans la mesure où la directive autorise l'échange d'informations lorsqu'il y a un «manque de clarté» ou lorsque des «informations pertinentes» sont disponibles. Pour autant, la directive n'est pas conforme au droit. En transmettant de telles informations, les médecins sont susceptibles de violer le secret professionnel et d'être poursuivis pénalement (art. 321 CP<sup>39</sup>).

**3.3.2****Les règles applicables au Service spécialisé CSP ne sont pas conformes au droit**

Les clarifications du Service spécialisé CSP doivent se fonder sur la LSI<sup>40</sup>. À la fin de son évaluation, le Service spécialisé CSP communique généralement par écrit à la personne concernée ainsi qu'à l'instance qui a demandé l'évaluation la déclaration qu'il a rendue (art. 40, al. 1, LSI). Si le Service spécialisé CSP dispose, avant la clôture de l'évaluation, «d'indices concrets d'un risque pour la sécurité», il peut communiquer ses constatations intermédiaires par écrit (art. 40, al. 4, LSI). Le DDPS a expliqué que cette disposition visait à ce que les organes compétents puissent prendre les

<sup>38</sup> Directive sur l'échange d'informations, p. 3 (*en allemand*); les mises en évidence sont tirées du document original.

<sup>39</sup> RS 311.0

<sup>40</sup> RS 128

mesures de sécurité provisionnelles qui s'imposent<sup>41</sup>. Cela signifie que l'on doit être en présence à la fois d'un danger et d'une urgence.

Ce cadre légal s'applique également au recrutement. Comme le précise l'avis de droit<sup>42</sup>, la loi n'autorise donc pas le Service spécialisé CSP à partager avec les médecins, sans raison valable, des informations sur des conscrits. De ce fait, la directive interne sur la collaboration (cf. ch. 3.3.1) ne respecte pas le cadre juridique pour ce qui est des informations que le Service spécialisé CSP partage avec les médecins.

Il en va de même de l'art. 23, al. 2, let. b, de l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP)<sup>43</sup>, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, selon lequel le Service spécialisé CSP communique ses constatations intermédiaires s'il existe des signes ou des indices d'une aptitude au service militaire limitée, d'une inaptitude au service militaire ou d'une incapacité à assumer ses fonctions. Or, la loi est sans équivoque à ce propos: ne peuvent être transmises que les informations portant sur un risque pour la sécurité en lien avec la remise de l'arme personnelle. L'avis de droit<sup>44</sup> en conclut donc que tant la directive interne que l'ordonnance ne sont pas conformes au cadre légal.

De plus, l'échange d'informations entre le Service spécialisé CSP et les médecins est problématique pour une autre raison: conformément à la directive susmentionnée, les médecins peuvent se pencher sur des informations recueillies par le Service spécialisé CSP et les intégrer à la décision d'aptitude<sup>45</sup>. Il n'est dès lors pas exclu, selon des sources indépendantes, que les différents services se concertent pour prendre les décisions, ce qui fait qu'un conscrit peut être déclaré inapte au service militaire avant même que le Service spécialisé CSP ait remis sa déclaration de risque à la fin du recrutement. Or, l'échange d'informations ne devrait avoir lieu qu'en cas de risque pour la sécurité. Cette manière de prendre les décisions n'est donc pas conforme au droit. Les décisions d'aptitude et les déclarations du Service spécialisé CSP reposent sur des bases juridiques différentes et le droit de recours les concernant est aménagé différemment. Les conscrits ont la possibilité de déposer un recours contre les déclarations de risque émises par le Service spécialisé CSP, tandis que ce n'est pas le cas pour les

<sup>41</sup> Secrétariat général du DDPS (2023): législation d'exécution relative à la loi sur la sécurité de l'information, explications du 8 novembre 2023, pp. 40 s.

<sup>42</sup> Avis de droit ZDA, ch. 4.2

<sup>43</sup> RS **128.31**

<sup>44</sup> Avis de droit ZDA, ch. 4.2

<sup>45</sup> Directive sur l'échange d'informations, ch. 4.2

décisions relatives à l'aptitude au service militaire (s'agissant des recours, cf. ch. 3.4)<sup>46</sup>. Le CPA n'est pas en mesure d'évaluer de manière définitive à quelle fréquence les médecins déclarent des conscrits inaptes au service militaire sur la base des informations fournies par le Service spécialisé CSP.

Comme ils l'ont indiqué au CPA, les services impliqués – y compris les médecins (ch. 3.3.1) – estiment que l'échange d'informations est tout à fait approprié. Le CPA comprend que ces services souhaitent, dans la mesure du possible, utiliser toutes les informations disponibles. Évaluer l'aptitude et le risque pour la sécurité en deux à trois jours (durée du recrutement) n'est pas une tâche aisée. Toutefois, les informations relatives aux condamnations pénales et à l'état de santé, auxquelles ces services ont accès, sont des données personnelles sensibles (art. 5, let. c, de la loi fédérale sur la protection des données, LPD<sup>47</sup>). Eu égard au droit fondamental à l'autodétermination en matière d'information selon l'art. 13, al. 2, Cst., la transmission d'informations sensibles requiert une base juridique dans une loi formelle.

### 3.4 Le recours et la nouvelle appréciation ne sont pas précisés au niveau approprié dans l'ordre juridique

Comme présenté au ch. 2.1.2, le droit militaire prévoit un *droit de recours* (art. 39 LAAM). Un recours contre une décision d'aptitude peut être déposé dans un délai de 30 jours suivant sa notification (art. 14, al. 1, OAMAS). Chaque année, moins de 0,5 % des quelque 30 000 conscrits déposent un tel recours<sup>48</sup>. Les recours sont évalués par une CVS indépendante, qui rend alors une décision définitive (art. 39 LAAM). Il n'est donc pas possible de soumettre la décision d'aptitude au TAF ou à une autre autorité extérieure au Service médico-militaire. Selon l'avis de droit, il s'agit donc d'un recours sui generis, qui s'apparente à une opposition<sup>49</sup>.

En excluant la possibilité de recours contre les décisions d'aptitude auprès d'une instance supérieure, la LAAM restreint aussi la garantie de l'accès au juge prévue à l'art. 29a Cst. Les lois peuvent exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels dûment motivés (art. 29a, 2<sup>e</sup> phrase, Cst.). L'avis de droit en arrive ainsi à la conclusion

<sup>46</sup> Lors du recrutement, les médecins peuvent également apposer la mention «R». Selon les directives, le «R» signifie restitution et indique que, pour des raisons médicales, la personne ne doit pas être en possession d'une arme à feu de l'armée (Nosologia Militaris, p. 3). Cette mention n'est toutefois attribuée qu'aux personnes qui, dans le cadre du recrutement, sont déclarées inaptes au service militaire ou au tir et qui, de ce fait, ne reçoivent de toute façon pas d'arme personnelle. La mention est utilisée dans les cas de demande de permis d'acquisition d'armes car elle est automatiquement transmise aux cantons (art. 28, al. 2, let. f, de la loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée et du DDPS, RS **510.91**).

L'indication des voies de recours (formulaire 18.035.03), que les conscrits reçoivent avec la notification de la décision d'aptitude, ne précise pas que cette information est enregistrée et transmise aux cantons. Le Tribunal administratif fédéral (TAF) s'est penché pour la première fois sur la mention «R» après qu'une personne a demandé en vain à l'armée une décision concernant l'effacement de cette mention (TAF A-4423/2022 du 27 février 2023). Le fait que «R» a été mentionné n'était toutefois pas l'objet de ce cas.

<sup>47</sup> RS **235.1**

<sup>48</sup> Analyses des décisions, ch. 5.2

<sup>49</sup> Avis de droit ZDA, ch. 2.4.4

que la restriction des voies de droit telle que prévue dans la LAAM est conforme au droit. Cette restriction n'a toutefois jamais été concrètement expliquée dans le cadre des procédures législatives correspondantes et, d'un point de vue constitutionnel, ce point mériterait une justification plus approfondie<sup>50</sup>.

Un autre problème est que, conformément à la teneur de la LAAM, les conscrits ne sont pas du tout autorisés à déposer un recours. L'art. 39 LAAM ne fait référence qu'aux «militaires», c'est-à-dire aux personnes qui ont été jugées aptes au service militaire lors du recrutement (art. 3, al. 1, du règlement de service de l'armée; RSA). Une personne souhaitant effectuer son service militaire mais qui est jugée inapte lors du recrutement ne peut donc pas déposer de recours contre la décision d'aptitude qui lui a été notifiée. Toutefois, en vertu de la directive du Service médico-militaire de l'armée, tous les conscrits peuvent déposer un recours<sup>51</sup> (même si cela ne reflète pas ce que prévoit la loi)<sup>52</sup>. Selon l'avis de droit, il est essentiel, du point de vue de l'état de droit, qu'un droit de recours soit expressément accordé aux conscrits étant donné le grand nombre de personnes concernées, les atteintes considérables aux droits individuels et les obligations en jeu<sup>53</sup>.

Par ailleurs, la LAAM prévoit le droit à une *nouvelle appréciation* de l'aptitude au service militaire (art. 20 LAAM, cf. ch. 2.1.2). La personne concernée peut à tout moment déposer par écrit une demande motivée allant dans ce sens. En vertu de la loi, le Conseil fédéral règle les conditions et la procédure (art. 20, al. 3, LAAM). L'ordonnance, pour sa part, mentionne que la demande doit être déposée auprès du Service médico-militaire (art. 7 OAMAS), sans toutefois préciser ni la procédure à suivre ni les conditions relatives à la nouvelle appréciation.

Celles-ci figurent plutôt dans une directive du médecin en chef de l'armée<sup>54</sup> qui, selon l'avis de droit, restreint toutefois de manière excessive le droit à une nouvelle appréciation<sup>55</sup>. La loi indique simplement que la demande de nouvelle appréciation doit être *motivée* (art. 20 LAAM). En revanche, selon la directive, une nouvelle appréciation ne peut être admise qu'à la suite de faits nouveaux ou d'un changement de l'état de santé de la personne concernée<sup>56</sup>. Les conscrits en sont informés lorsqu'ils reçoivent la notification relative à la décision d'aptitude les concernant, dans laquelle figure l'indication des voies de recours<sup>57</sup>. Le Service médico-militaire a indiqué que pratiquement

<sup>50</sup> Avis de droit ZDA, ch. 2.4.3

<sup>51</sup> AAMAS, partie I, ch. 4

<sup>52</sup> Dans un projet mis en consultation, le Conseil fédéral propose d'étendre le droit de déposer une plainte de service (art. 36, al. 1, LAAM) aux conscrits. Dans le rapport explicatif, aucune mention n'est toutefois faite du contenu de cette modification, les explications portant uniquement sur des aspects linguistiques de la version allemande («Dans la version allemande, ces dispositions sont reformulées de manière à prendre en considération les deux sexes»); (Conseil fédéral, 2023, p. 34). On est donc en droit de se demander pourquoi les conscrits peuvent désormais déposer une plainte de service, mais pas de recours contre la décision d'aptitude.

<sup>53</sup> Avis de droit ZDA, ch. 2.4.1

<sup>54</sup> AAMAS, partie I, ch. 4

<sup>55</sup> Avis de droit ZDA, ch. 2.4.3

<sup>56</sup> Formulaire 18.035.03 «Notification de la décision de la CVS (pour la décision, cf. livret de service)».

<sup>57</sup> Formulaire 18.035.03 «Notification de la décision de la CVS (pour la décision, cf. livret de service)».

quement toutes les demandes de nouvelle appréciation sont acceptées. Le CPA n'a pas examiné le nombre de demandes de nouvelle appréciation déposées et acceptées et ne peut donc pas se prononcer à ce sujet. Selon l'avis de droit, il serait opportun, au moins au niveau de l'ordonnance, de décrire dans les grandes lignes et de manière compréhensible pour les conscrits ce qu'il faut entendre par faits nouveaux ou changement de l'état de santé en tant que conditions pour l'acceptation d'une nouvelle appréciation<sup>58</sup>.

## 4

## Processus dans les centres de recrutement

Dans ce chapitre, le CPA évalue l'uniformité et l'opportunité des processus appliqués pour apprécier l'aptitude au service militaire avec limitations. Pour ce faire, il a mené une enquête en ligne auprès du personnel des centres de recrutement et en a validé les conclusions lors d'entretiens avec les services responsables (cf. ch. 1.2 pour la méthodologie).

*Résumé:* les processus d'appréciation sont organisés de manière opportune et se déroulent de manière efficiente; toutefois, une appréciation uniforme de l'aptitude des conscrits n'est pas garantie. Les centres de recrutement appliquent des processus similaires pour apprécier l'aptitude au service militaire (ch. 4.1.1). Cependant, les médecins ne sont pas suffisamment formés avant de procéder aux appréciations de l'aptitude (ch. 4.1.2) et il n'y a pas d'assurance qualité (ch. 4.1.3). Malgré tout, les processus d'appréciation de l'aptitude au service militaire sont efficents et les tests ainsi que les examens effectués sont appropriés et opportuns (ch. 4.2.1). Il est également garanti que la décision d'aptitude est prise indépendamment de l'affectation à une fonction à l'école de recrues (ch. 4.2.2).

### 4.1

### L'uniformité des processus d'appréciation n'est pas suffisamment garantie

Pour évaluer l'uniformité des processus, le CPA a examiné dans quelle mesure les processus appliqués sont conformes aux règles et s'ils sont uniformes entre les centres de recrutement (ch. 4.1.1). En outre, il a évalué si le DDPS vérifie lui-même l'uniformité des processus et des décisions d'aptitude (ch. 4.1.3) et si les règles relatives à la formation et à l'utilisation des ressources garantissent une appréciation uniforme (ch. 4.1.2).

#### 4.1.1

#### Les processus appliqués sont similaires, mais ne sont pas toujours conformes aux dispositions légales

Le CPA constate que les centres de recrutement appliquent des processus similaires. Il existe toutefois des différences dans la durée du recrutement (deux ou trois jours),

<sup>58</sup> Avis de droit ZDA, ch. 2.4.3

dans le nombre de groupes et dans l'ordre des examens et des tests. Ces différences sont légalement admissibles et les responsables interrogés par le CPA les ont justifiées par le fait que les conditions-cadres varient selon les centres (infrastructure et personnel disponible) et nécessitent donc une certaine flexibilité organisationnelle. Dans l'ensemble, le CPA comprend les différences relevées. L'enquête réalisée auprès du personnel des centres de recrutement montre en outre que celui-ci applique les critères, tests et examens définis dans les règles. La responsabilité des décisions concernant l'aptitude au service militaire incombe aux médecins; les psychologues participent à la prise de décision et formulent des recommandations.

Le personnel des centres de recrutement interrogé par le CPA est majoritairement d'avis que les appréciations de l'aptitude sont effectuées de manière uniforme dans tous les centres. Moins de 20 % des médecins et des psychologues estiment que les processus appliqués ne sont pas uniformes ou ne le sont qu'en partie. De plus, la proportion de personnes qui estiment que les processus ne sont pas uniformes ou plutôt pas uniformes varie selon les centres. Pour expliquer les divergences constatées, les personnes interrogées citent les différences culturelles entre les centres et la marge d'appréciation lors de l'appréciation de l'aptitude. Pour le CPA, on peut toutefois se demander si les personnes interrogées connaissent suffisamment les processus appliqués dans les autres centres pour pouvoir juger de l'uniformité. Ce n'est qu'au niveau de la direction que des séances sont consacrées à des échanges de vues entre les différents centres, par exemple entre les médecins-chefs (cf. ch. 4.1.3). Les analyses statistiques des décisions d'aptitude (cf. ch. 5.1) montrent que la répartition des conscrits dans les différentes catégories de l'aptitude avec limitations varie fortement d'un centre à l'autre. Le CPA constate également que les dispositions légales relatives à l'appréciation de l'aptitude au service militaire avec limitations sont peu précises, bien que le personnel ne l'ait guère perçu comme un problème (cf. ch. 3.2).

Les analyses des processus d'appréciation appliqués dans les centres de recrutement ont également révélé que, dans la pratique, les dispositions légales relatives à la décision d'aptitude au service militaire ne sont pas respectées. Cela concerne la composition des CVS, qui prennent la décision d'aptitude. Conformément à l'art. 4, al. 2, OAMAS, chaque CVS comprend au moins deux médecins incorporés comme médecins militaires ou engagés par l'armée. Les directives pertinentes du médecin en chef de l'armée prévoient qu'une CVS «se compose d'un président et d'au moins un membre adjoint (art. 4, al. 2), en général de deux»<sup>59</sup>. Le CPA constate que la pratique des centres ne correspond pas à ces directives. Une décision de 2012 tirée d'un document dans lequel les décisions du Service médico-militaire en matière de recrutement sont documentées de manière chronologique montre que la pratique est connue. Selon cette décision, deux médecins devraient être présents au sein d'une CVS si possible («*wenn immer möglich*»). La décision précise cependant que cette règle n'est pas nécessaire lors du recrutement, car le rapport médical fait office de CVS et la décision peut être notifiée au conscript par un médecin<sup>60</sup>. Sur la base des entretiens qu'il a menés et des analyses de documents qu'il a effectuées, le CPA conclut que, dans de nombreux cas, les décisions d'aptitude sont prises par une seule personne. Tant la décision

<sup>59</sup> AAMAS, partie I, ch. 1, p. 2

<sup>60</sup> Recueil chronologique des décisions du S méd mil (état: novembre 2022), décision 4/12, p. 9

de 2012 susmentionnée que la pratique suivie par les centres ne sont donc pas conformes aux dispositions légales, ni aux directives du médecin en chef de l'armée. Le Service médico-militaire a affirmé à plusieurs reprises au CPA que les centres de recrutement respectaient les règles applicables aux CVS; toutefois, ses arguments variaient d'un entretien à l'autre. Il a par exemple déclaré qu'une CVS pouvait siéger sans que ses membres soient tous présents au même moment au même endroit. Selon lui, il n'est donc pas nécessaire de tenir une séance et des rapports écrits suffisent. Dans la réponse qu'il a fait parvenir au CPA dans le cadre de la consultation, le DDPS a toutefois affirmé qu'une séance entre médecins avait lieu après l'examen de chaque groupe de conscrits, ce qui est toutefois en contradiction avec les éléments tirés des analyses de documents et des entretiens menés par le CPA. Pour le CPA, il est donc clair que la pratique actuelle des CVS n'est pas conforme à la loi, car certaines personnes prennent la décision d'aptitude en lieu et place de la CVS concernée.

#### **4.1.2**

#### **Il n'y a aucune formation adéquate destinée aux médecins**

Il n'existe pas de règles uniformes concernant la formation et l'initiation des médecins avant leur engagement dans le cadre du recrutement. On peut s'en étonner, dans la mesure où le Service médico-militaire a souligné à plusieurs reprises auprès du CPA que l'interprétation des règles de la Nosologia Militaris exigeait une grande expérience, ce qui expliquerait entre autres pourquoi l'accès à ce document est limité. Les analyses du CPA montrent en outre que les règles relatives à l'aptitude avec limitations ne sont pas suffisamment précises (cf. ch. 3.2). Pour ces raisons, il serait essentiel de former les médecins pour garantir une appréciation uniforme dans les six centres de recrutement. Selon les personnes interrogées, les médecins sont initiés à leurs tâches pendant leur travail au sein du centre. Par conséquent, l'initiation diffère entre les centres de recrutement. Il n'existe pas non plus de règles applicables à la formation continue des médecins pendant leur engagement, par exemple dans le cadre de l'intervention. Dans l'enquête en ligne, la majorité des personnes interrogées ont indiqué qu'elles se sentaient suffisamment formées pour travailler dans un centre de recrutement.

## Encadré 3

### De nombreux médecins mandatés participent à l'appréciation de l'aptitude au service

L'appréciation de l'aptitude s'appuie fortement sur des médecins mandatés, qui travaillent dans les centres de recrutement pour un salaire horaire de 200 francs. Dans les six centres de recrutement, il y a au total 88 médecins mandatés et 16 médecins titulaires.

Les contrats passés avec les médecins mandatés sont conclus pour une durée de deux ans et prévoient un plafond de coûts. Entre 2019 et 2022, les honoraires annuels totalisaient entre deux millions et deux millions et demi de francs<sup>61</sup>.

En l'absence de règles uniformes applicables à l'initiation et à la formation, le CPA estime toutefois qu'il n'est pas garanti que l'appréciation de l'aptitude des conscrits soit suffisamment similaire dans les six centres de recrutement. Cette situation est particulièrement problématique dans le cas des médecins, qui sont responsables des décisions d'aptitude. De surcroît, dans les centres de recrutement, l'appréciation de l'aptitude au service militaire des conscrits est souvent confiée à des médecins mandatés (cf. encadré 3). Ces derniers sont payés à l'heure, travaillent souvent à un taux d'occupation réduit (20 % au maximum) et assument des tâches qui vont au-delà de l'examen médical des conscrits (cf. figure 5).

Ainsi, 45 % des médecins mandatés indiquent qu'ils communiquent «régulièrement» la décision d'aptitude aux conscrits, et 27 % «de temps en temps» au moins. Même les médecins mandatés ayant moins d'un an d'expérience communiquent des décisions d'aptitude (28 % «régulièrement», 33 % «de temps en temps»). En outre, 55 % de tous les médecins mandatés indiquent qu'ils font «de temps en temps» ou «régulièrement» partie d'une CVS; cette proportion n'est que légèrement inférieure parmi ceux qui ont moins d'un an d'expérience (39 %). Cette pratique est contraire à une directive du médecin en chef de l'armée selon laquelle le président ou la présidente de la CVS notifie la décision d'aptitude au conscrit<sup>62</sup>. Or, comme mentionné plus haut, cette personne doit être un médecin incorporé comme médecin militaire ou engagé par l'armée. Une décision des médecins-chefs des centres de recrutement montre que cette pratique est répandue: dans le procès-verbal d'une séance d'échange au niveau de la direction, on peut lire qu'une décision peut également être notifiée par des médecins mandatés expérimentés<sup>63</sup>.

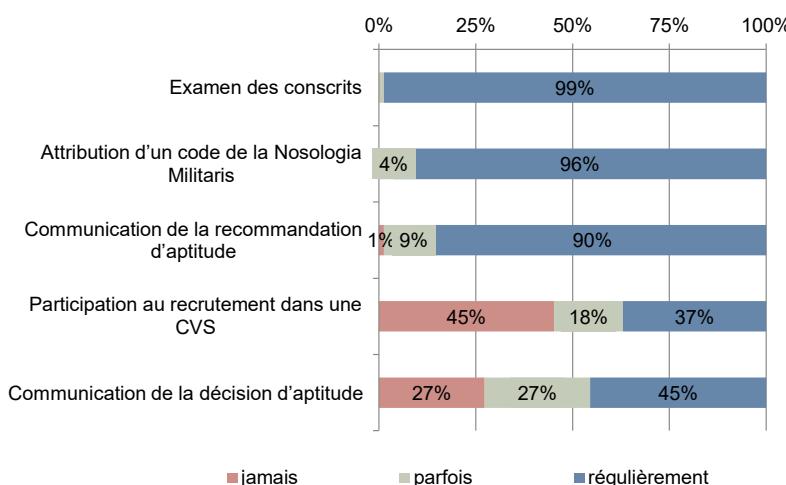
<sup>61</sup> 2019: 2 millions de francs; 2020: 1,8 million de francs (le recrutement a été en partie reporté à raison du COVID-19); 2021: 2,2 millions de francs; 2022: 2,4 millions de francs.

<sup>62</sup> AAMAS, partie II, art. 2.6, et partie I, art. 1

<sup>63</sup> Procès-verbal de la séance d'échange d'octobre 2022, p. 6

Figure 5

## Activités des médecins mandatés dans le cadre du recrutement



Légende: «À quelle fréquence effectuez-vous les tâches suivantes dans le cadre du recrutement?», n=73–77.

Source: enquête en ligne du CPA.

Le CPA reconnaît le rôle important joué par les médecins mandatés lors de l'examen médical de nombreux conscrits. Selon le Service médico-militaire, en raison de la pénurie de personnel qualifié, il est difficile de recruter des médecins pour les centres de recrutement, d'autant plus que le salaire est peu attrayant. Le Service médico-militaire pointe également la diminution de la proportion d'hommes dans les études de médecine: en conséquence, moins de militaires titulaires d'un diplôme en médecine peuvent être engagés au sein des centres de recrutement dans le cadre de leur obligation de servir. Enfin, les effectifs ne peuvent pas être augmentés.

Le CPA estime toutefois que l'absence de règles applicables à l'initiation et à la formation des médecins est d'autant plus problématique que l'appréciation de l'aptitude est confiée à des personnes dont le taux d'occupation au sein des centres est très bas. Le fait qu'un médecin-chef ou une autre personne soit disponible en cas de questions ou d'incertitudes ne suffit pas à compenser un manque d'initiation ou de formation, eu égard à la portée de la décision d'aptitude. Il est également essentiel que le personnel soit informé de manière adéquate des changements apportés aux directives; or, près de 30 % des médecins mandatés interrogés ont indiqué ne pas être informés de manière adéquate lorsque les règles sont adaptées.

#### 4.1.3

#### L'assurance qualité des processus d'appréciation est insuffisante

Il n'existe pas de directives prévoyant un contrôle systématique de l'uniformité des décisions d'aptitude ou des processus entre les centres. Un contrôle systématique de l'uniformité n'est effectué ni par le Service médico-militaire, compétent en matière d'appréciation de l'aptitude, ni par le commandement de l'instruction. Ces deux organes ont certes déclaré au CPA que des visites étaient menées dans les centres de recrutement et que des séances d'échange étaient organisées entre et avec les responsables des centres; par exemple, les médecins-chefs organisent deux fois par an un séminaire de deux jours et une fois par mois une séance d'échange (appelée «focam»). Ces rencontres offrent la possibilité de discuter de questions liées à l'uniformité; toutefois, l'analyse des procès-verbaux de ces séances a montré que de telles discussions étaient rares.

Lors du recrutement, toutes les données, y compris la décision d'aptitude, sont saisies dans les différents systèmes informatiques. Le service sanitaire n'analyse pas systématiquement ces données. Une assurance qualité adéquate fait également défaut au sein des différents centres de recrutement. Les personnes interrogées ont indiqué que l'uniformité était assurée par les médecins-chefs et les médecins titulaires. Selon les règles applicables, les médecins-chefs des centres de recrutement sont responsables des CVS et déléguent la responsabilité de la décision d'aptitude aux présidents des CVS. Pendant le recrutement, les médecins-chefs se tiennent en outre à la disposition des autres médecins pour répondre à des questions d'ordre médical<sup>64</sup>. Le CPA constate cependant que la composition des CVS ne respecte pas les règles (cf. ch. 4.1.1). En outre, les décisions d'aptitude analysées par le CPA mettent en évidence des différences entre les centres dans l'appréciation de l'aptitude au service militaire avec limitations (ch. 5.1). Cela montre, selon le CPA, que l'assurance qualité n'est pas appropriée et que l'uniformité des décisions n'est pas suffisamment garantie.

S'agissant des problèmes liés à l'assurance qualité, les psychologues travaillant dans les centres de recrutement constituent une exception, puisqu'ils peuvent émettre une recommandation sur l'aptitude à l'intention des médecins (cf. ch. 2.2). Même si le commandant du recrutement ne leur soumet aucune règle concernant l'assurance qualité, ils analysent certaines données de leur propre initiative. Ils savent ainsi comment les recommandations d'aptitude émises après un entretien psychologique varient d'un centre à l'autre<sup>65</sup>. En outre, ils ont mené une enquête interne en 2023 dans le but de comparer les processus entre les centres<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> AAMAS, partie II, ch. 2.6 et 2.7

<sup>65</sup> Service psychologique du recrutement (2023): Leitfaden für die Abklärung der psychologischen Tauglichkeit in der Rekrutierung, gültig ab 1. Juni 2023 (en allemand), p. 16.

<sup>66</sup> Résultats de l'enquête interne du service psychologique des centres de recrutement, novembre 2023

**4.2****L'appréciation est organisée de manière opportune**

Le CPA a évalué si les investigations menées pour juger de l'aptitude au service militaire étaient appropriées et si les informations recueillies étaient adéquates (ch. 4.2.1). Il s'est également demandé si les processus garantissent que la décision d'aptitude au service militaire est prise indépendamment de l'affectation d'un conscrit à une fonction à l'école de recrues (ch. 4.2.2).

**4.2.1****L'appréciation de l'aptitude se déroule de manière efficiente**

Le CPA estime que le travail consacré aux investigations pour juger de l'aptitude au service militaire est adéquat. Avant le recrutement, des informations médicales sont recueillies au moyen d'un questionnaire; si ces informations permettent de conclure que le conscrit n'est apte ni au service militaire ni au service de protection civile, il n'est pas convoqué pour le recrutement et son cas est évalué *in absentia* (cf. ch. 2.2). Les directives garantissent que les informations médicales obtenues avant le recrutement sont mises à la disposition du personnel<sup>67</sup>.

Les directives garantissent également que les tests et examens ne sont pas menés à double: elles définissent dans quels cas tels tests et examens doivent être effectués, lesquels sont obligatoires et lesquels sont facultatifs, et quand des examens complémentaires doivent être ordonnés. Par exemple, si un conscrit est très probablement inapte au service, il ne faut pas ordonner d'investigations médicales complémentaires<sup>68</sup>. Les personnes interrogées par le CPA estiment que le temps consacré aux investigations est adéquat et que les examens et les tests ne sont ni superflus ni trop nombreux. Selon elles, les examens et les tests ont un objectif clair et sont effectués dans un ordre logique; de plus, les informations nécessaires à l'appréciation de l'aptitude sont disponibles en quantité et en qualité suffisantes.

Globalement, le personnel interrogé estime que le temps consacré aux investigations est adéquat. Le CPA a toutefois constaté que ni les médecins, ni les psychologues n'avaient défini le temps qu'il fallait consacrer, pour chaque conscrit, aux différents examens permettant d'apprécier l'aptitude. Les médecins, qui examinent tous les conscrits, et les psychologues, qui mènent des entretiens avec environ un tiers des conscrits, sont d'avis que l'augmentation du nombre de conscrits va de pair avec la diminution du temps à disposition pour des examens et des tests individuels. Il ne ressort toutefois pas des analyses statistiques des décisions d'aptitude figurant au ch. 5.2 que le nombre de conscrits participant à un cycle de recrutement a des répercussions sur les décisions relatives à l'aptitude avec limitations dans tous les centres de recrutement. Le CPA estime donc que le temps consacré est globalement adéquat.

En 2024, le médecin en chef de l'armée a chargé un organe interne de vérifier l'efficacité des processus d'appréciation. Les résultats de cet examen n'étant pas attendus avant la fin de l'année 2024, le CPA n'a pas pu les prendre en considération.

<sup>67</sup> AAMAS, partie II, ch. 2.2.1, p. 13

<sup>68</sup> AAMAS, partie I, ch. 5.5, p. 8

#### 4.2.2

#### **L'appréciation de l'aptitude est indépendante de la décision d'affectation**

L'appréciation de l'aptitude et l'affectation à une fonction de recrutement doivent être effectuées indépendamment l'une de l'autre. Si ces deux processus n'étaient pas séparés, les places disponibles pour un début d'école de recrues pourraient influencer la décision d'aptitude s'il y avait besoin de recruter davantage de personnes pour certaines fonctions militaires. Dans un tel cas, les conscrits ne seraient plus jugés de la même manière et indépendamment les uns des autres quant à leur aptitude au service militaire.

L'appréciation de l'aptitude et l'affectation relèvent de la responsabilité de deux unités distinctes (cf. figure 4 au ch. 2.2). Les médecins chargés de l'appréciation de l'aptitude font partie du Service médico-militaire et, à ce titre, sont rattachés à la Base logistique de l'armée. Les commandants des centres de recrutement et leurs suppléants, compétents pour décider de la fonction qu'un conscrit apte au service militaire assumera à l'école de recrues, sont pour leur part rattachés au commandement de l'instruction. Les psychologues des centres de recrutement constituent une exception à cette séparation organisationnelle des tâches: ils sont subordonnés au commandement de l'instruction et non au service sanitaire. Ils peuvent émettre une recommandation concernant l'aptitude d'un conscrit, mais c'est le médecin qui est responsable en dernier ressort de la décision d'aptitude.

Conformément aux processus, la décision d'affectation est prise après celle de l'appréciation de l'aptitude. Selon les personnes interrogées, le nombre de places à pourvoir n'a aucune influence sur les décisions d'aptitude. Les personnes interrogées ont reconnu qu'il pouvait y avoir des interactions entre les commandants, d'une part, et les médecins et psychologues impliqués dans le recrutement, d'autre part; toutefois, elles ont confirmé que cela n'avait aucune influence sur les décisions d'aptitude. Le seul élément qui pourrait contredire cette thèse, selon le CPA, est que les informations fournies par le Service spécialisé CSP influencent les décisions d'aptitude (cf. ch. 3.3). En ce qui concerne la décision d'affectation, par contre, l'indépendance est suffisamment garantie. Les analyses statistiques des décisions d'aptitude (cf. ch. 5.2) n'indiquent pas non plus que des facteurs organisationnels tels que l'approche du début de l'école de recrues influencerait l'appréciation.

## 5

## **Décisions sur l'aptitude au service militaire**

Sur mandat du CPA, le bureau d'étude Infras a analysé l'uniformité des décisions concernant l'aptitude au service militaire de quelque 122 000 conscrits (cf. ch. 1.2 pour la méthodologie)<sup>69</sup>. Cette analyse avait pour but de déterminer si les décisions d'aptitude étaient prises de manière suffisamment uniforme entre les différents centres de recrutement et si elles dépendaient de facteurs organisationnels, tels que le changement de médecin-chef ou le nombre de conscrits participant à un cycle de recrutement dans un centre. L'analyse a également porté sur les modifications ultérieures

<sup>69</sup> Analyses des décisions

apportées aux décisions d'aptitude initiales à la suite de recours ou de nouvelles appréciations jusqu'à la fin de l'école de recrues.

*Résumé:* Pour les décisions d'aptitude, l'égalité devant la loi n'est que partiellement garantie. En effet, la proportion de conscrits déclarés aptes au service militaire avec limitations varie considérablement d'un centre de recrutement à l'autre. De plus, les différentes catégories d'aptitude avec limitations varient elles aussi fortement selon les centres (ch. 5.1). Cependant, rien n'indique que des facteurs organisationnels influencent systématiquement les décisions d'aptitude (ch. 5.2). En cas de recours, la décision d'aptitude est très souvent modifiée, ce qui est incompréhensible pour le CPA. Quant aux décisions d'aptitude qui sont prises lors de nouvelles appréciations, par exemple pendant l'école de recrues, elles n'indiquent pas d'inégalités entre les centres de recrutement (ch. 5.3).

## 5.1

### **La fréquence des constatations d'une aptitude au service militaire avec limitations varie selon les centres de recrutement**

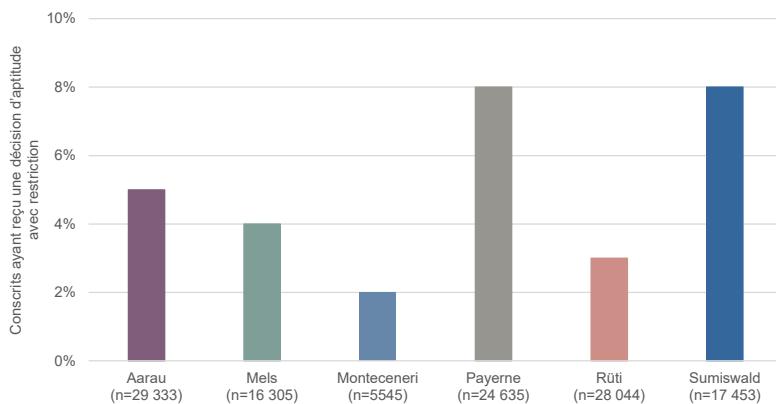
Les analyses statistiques des décisions d'aptitude montrent des différences considérables entre les centres de recrutement, qui ne peuvent pas être expliquées par les différents antécédents des conscrits. Ces différences entre les centres se retrouvent également dans la proportion de conscrits dans chacune des catégories d'aptitude au service militaire avec limitations.

De manière générale, seule une petite partie des conscrits aptes au service militaire sont déclarés aptes au service militaire avec limitations lors de la première appréciation dans un centre de recrutement. Parmi les plus de 120 000 conscrits qui ont été évalués lors du recrutement entre 2019 et 2023, en moyenne, seuls 5 % ont été déclarés aptes au service militaire avec limitations. Deux conscrits sur trois ont été déclarés aptes au service militaire sans limitation (71 %) et un quart (24 %) a été déclaré inapte au service militaire<sup>70</sup>.

Comme le montre la figure 6, des différences considérables entre les centres de recrutement peuvent toutefois être observées. À Monteceneri et à Rüti, seuls 2 à 3 % des conscrits sont déclarés aptes au service militaire avec limitations, alors qu'à Sumiswald et à Payerne, cette proportion atteint 8 %.

<sup>70</sup> Analyses des décisions, tableau 3, p. 16

Figure 6

**Proportion des conscrits aptes au service militaire avec limitations**

Source: analyses des décisions, figure 1, p. 17.

Une explication possible pourrait provenir des différences dans le profil des conscrits. Deux études commandées par le médecin en chef de l'armée ont montré que les conscrits plus âgés ainsi que ceux provenant de zones urbaines étaient plus fréquemment déclarés inaptes au service militaire<sup>71</sup>. Dans les analyses des décisions, ces facteurs n'expliquent toutefois que partiellement les différences dans la proportion de conscrits déclarés aptes au service militaire avec limitations. Si les conscrits plus âgés sont davantage déclarés aptes au service militaire avec limitations, l'âge des conscrits pourrait uniquement expliquer la proportion plus élevée dans le centre de recrutement de Payerne (cf. figure 7), mais pas dans les autres centres de recrutement<sup>72</sup>. Par contre, le fait qu'un conscrit provienne d'une commune urbaine ou d'une commune rurale n'a aucune influence sur l'aptitude au service militaire avec limitations: en moyenne, 5 % des conscrits sont aptes au service militaire avec limitations<sup>73</sup>. Les différences entre les centres de recrutement persistent donc même lorsque ces facteurs sont pris en compte.

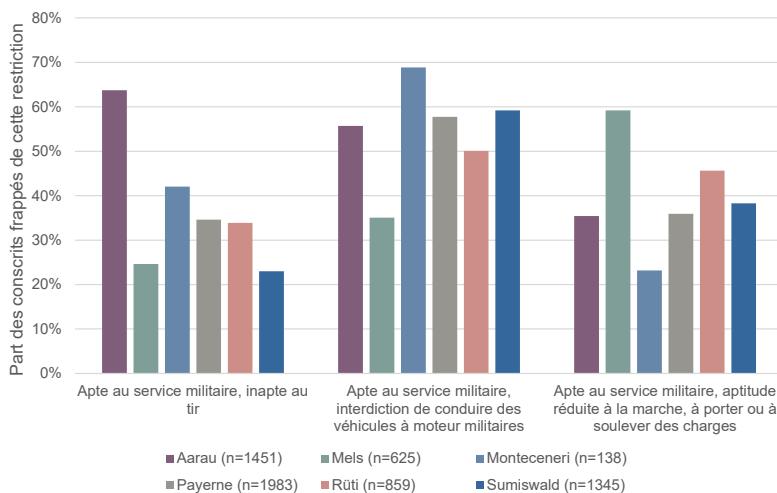
<sup>71</sup> Floris/Staub/Rühli (2016), Floris/Staub/Held/Rühli (2019)

<sup>72</sup> Analyses des décisions, ch. 4.1.7, p. 24

<sup>73</sup> Analyses des décisions, figure 6, p. 25

Figure 7

## Comparaison des décisions d'aptitude au service militaire avec limitations



*Remarques:* le total par centre de recrutement correspond au nombre de conscrits qui ont été déclarés aptes au service militaire avec la limitation concernée. Un conscrit peut présenter plusieurs catégories de limitations de l'aptitude au service militaire en même temps.

*Source:* figure réalisée par le CPA sur la base des tableaux 10 à 12, pp. 48 ss, des analyses des décisions.

Dans le cadre de l'évaluation, différentes catégories d'aptitude ont été regroupées sous le terme «aptitude avec limitations» (cf. ch. 2.3). Pour un tiers des conscrits ayant fait l'objet de l'analyse, on observe plus d'une limitation. Il peut donc arriver qu'un conscrit ne puisse pas effectuer de longues marches (aptitude à la marche réduite) et ne soit pas non plus apte au tir. Les analyses montrent que, parmi les conscrits aptes avec limitations, la restriction porte dans un cas sur deux (55 %) sur l'interdiction de conduire des véhicules à moteur militaires pour des raisons médicales. La part des conscrits ayant une aptitude réduite à soulever ou à porter des charges et à marcher (40 %) est pratiquement équivalente à celle des conscrits inaptes au tir pour des raisons médicales (38 %)<sup>74</sup>.

Une comparaison de ces proportions montre des différences considérables entre les centres de recrutement (figure 7). Bien qu'il existe un test auditif standardisé qui sert également à déterminer si un conscrit ne peut pas tirer pour des raisons médicales (ch. 3.2), les analyses des décisions d'aptitude montrent toutefois qu'il est beaucoup plus fréquent à Aarau que dans tous les autres centres de recrutement qu'un conscrit apte au service militaire soit inapte au tir. À Monteceneri, de très nombreux conscrits

aptes au service militaire avec limitations ne sont pas autorisés à conduire des véhicules à moteur militaires, alors qu'à Mels, cela ne concerne qu'un conscrit sur trois. Une aptitude réduite à soulever ou à porter des charges et à marcher est beaucoup plus souvent diagnostiquée dans le centre de recrutement de Mels que dans les autres centres, tandis qu'à Monteceneri, c'est l'inverse. Au vu des grandes différences qui existent entre les centres de recrutement, le CPA arrive globalement à la conclusion que les différentes catégories d'aptitude avec limitations ne sont pas appliquées de manière suffisamment uniforme entre les différents centres de recrutement.

## 5.2

### Les décisions relatives à l'aptitude ne sont pas influencées par des facteurs organisationnels

Le CPA s'est demandé si des facteurs organisationnels, tels que le nombre de conscrits participant à un cycle de recrutement dans un centre ou le changement de médecin-chef, pouvaient expliquer les différences présentées ci-dessus entre les centres de recrutement, ce qui n'est pas le cas. De tels facteurs ne devraient pas non plus systématiquement influencer les décisions d'aptitude, car sinon les conscrits ne seraient pas évalués de manière uniforme par rapport à leur aptitude au service militaire.

Le *nombre de conscrits participant à un cycle de recrutement* pourrait avoir des répercussions sur les décisions relatives à l'aptitude si, en cas de forte affluence, un centre dispose de moins de temps pour chaque conscrit. Dans deux des six centres de recrutement, il existe certes un lien non négligeable entre l'aptitude avec limitations et le nombre de conscrits participant à un cycle de recrutement: plus l'affluence y est élevée, plus il est rare qu'un conscrit soit déclaré apte avec des limitations. Toutefois, peu de conscrits sont déclarés aptes au service militaire avec limitations dans ces deux centres par comparaison avec les quatre autres (cf. ch. 5.1). De plus, on ne constate aucun lien de ce type lorsque l'on prend en considération tous les centres et que l'on contrôle pour d'autres facteurs tels que l'âge des conscrits<sup>75</sup>.

Selon les analyses, un *début imminent de l'école de recrues* n'a pas non plus d'influence systématique sur les décisions d'aptitude<sup>76</sup>. Une telle influence aurait pu être constatée si les places disponibles dans une école de recrues, que ce soit en été ou en hiver, avaient une incidence sur les appréciations de l'aptitude. Cela aurait été le signe que l'appréciation de l'aptitude n'aurait pas forcément été indépendante de l'affectation dans une fonction à l'école de recrues. Les analyses détaillées montrent certes de légères fluctuations des taux d'aptitude au cours de l'année dans la plupart des centres de recrutement, mais aucun lien statistiquement significatif n'en découle. Le début de l'école de recrues n'influence donc pas systématiquement les décisions d'aptitude.

Par ailleurs, le *changement de médecin-chef* n'a pas eu d'influence systématique sur les décisions d'aptitude. Dans quatre centres de recrutement, les médecins-chefs ont changé entre 2019 et 2023. Dans deux de ces quatre centres, la proportion de conscrits aptes au service militaire a évolué avec le changement de médecin-chef, si l'on prend en considération des facteurs tels que l'âge des conscrits. Dans les deux autres centres

<sup>75</sup> Analyses des décisions, ch. 4.1.3 et ch. 4.2

<sup>76</sup> Analyses des décisions, ch. 4.1.4

de recrutement, on ne constate en revanche aucune influence d'un tel changement sur les décisions qui ont été prises<sup>77</sup>.

## **5.3                   À la suite de recours ou de nouvelles appréciations, les décisions relatives à l'aptitude sont souvent adaptées**

Les décisions d'aptitude au service militaire peuvent être modifiées ultérieurement dans le cadre de recours et de nouvelles appréciations (ch. 2.1.2). Dans cette partie, le CPA évalue, sur la base des analyses des décisions d'aptitude effectuées par Infras, dans quelle mesure les décisions d'aptitude sont modifiées après un recours (ch. 5.3.1) et si les nouvelles appréciations révèlent des différences entre les centres de recrutement (ch. 5.3.2).

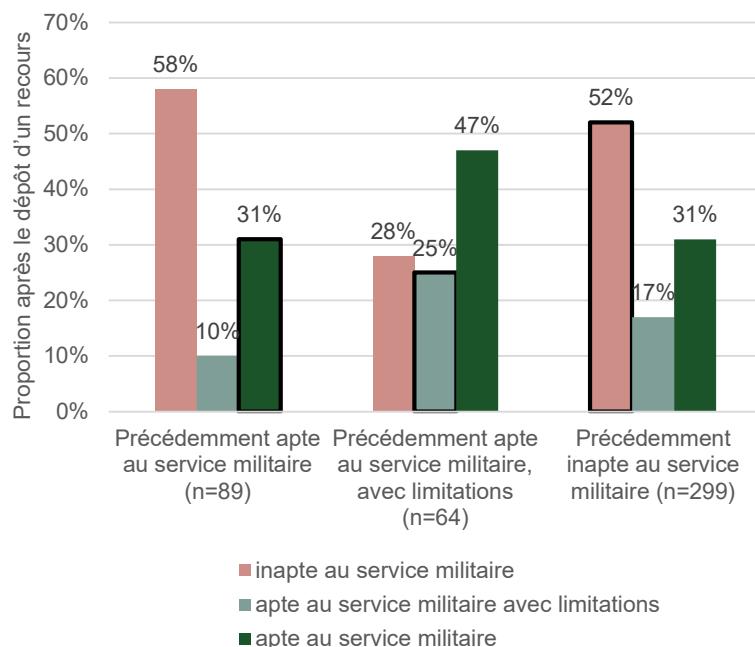
### **5.3.1               En cas de recours, un nombre inexplicablement élevé de décisions d'aptitude est modifié**

Les conscrits ont la possibilité de faire recours contre la décision d'aptitude dans un délai de 30 jours (cf. ch. 2.1.2 et ch. 3.4 pour l'avis du CPA concernant les règles en la matière). Durant la période analysée, seul 0,4 % des conscrits a fait recours, ce qui signifie que les décisions concernant l'aptitude ne sont que très rarement remises en question<sup>78</sup>. Cependant, lorsqu'un conscrit fait recours, celui-ci aboutit très souvent à une nouvelle décision d'aptitude, comme le montre la figure 8. En cas d'aptitude au service militaire ou d'aptitude au service militaire avec limitations, cette appréciation n'est maintenue respectivement que pour un tiers (31 %) et un quart (25 %) des conscrits. Pour ce qui est des conscrits déclarés dans un premier temps inaptes au service militaire, cette décision n'est maintenue que dans 52 % des cas après un recours: cela signifie que la moitié des conscrits déclarés inaptes au service militaire peuvent tout de même effectuer leur service militaire après avoir fait recours.

<sup>77</sup> Analyses des décisions, ch. 4.1.5

<sup>78</sup> Analyses des décisions, ch. 5.2

Figure 8

**Aptitude au service militaire à la suite d'un recours**

*Remarque:* les décisions non modifiées sont encadrées en noir.

*Source:* analyses des décisions, figure 10, p. 35.

Le CPA ne comprend pas pourquoi l'appréciation de l'aptitude est modifiée dans autant de cas. Les conscrits ont la possibilité de faire recours dans les 30 jours qui suivent la première décision. Ce recours est généralement traité dans les six mois qui suivent<sup>79</sup>. Il est peu probable que l'état de santé d'un conscrit change autant dans un si grand nombre de cas entre la première et la nouvelle appréciation. Les conscrits dont l'aptitude au service militaire ne peut pas être déterminée lors du recrutement en raison d'une pathologie aiguë sont systématiquement reconvoqués à une date ultérieure. Par exemple, un conscrit qui se présente à son recrutement avec une jambe cassée pourra passer les tests psychologiques, mais il devra se représenter plus tard pour effectuer les tests sportifs et se soumettre aux examens médicaux. La décision concernant son aptitude au service militaire ne sera prise que lorsque toutes les informations seront disponibles.

<sup>79</sup> Analyses des décisions, ch. 5.2

Pour expliquer le taux élevé de modifications des décisions d'aptitude en cas de recours, le Service médico-militaire a indiqué que les conscrits qui n'étaient pas d'accord avec la décision d'aptitude lui remettaient des certificats médicaux supplémentaires qui plaident en faveur d'une autre appréciation. Il indique en outre que pour juger si un conscrit est capable de répondre aux exigences physiques et psychiques du service militaire, il faut également tenir compte de sa motivation. Le CPA peut comprendre cette démarche dans une certaine mesure; toutefois, celle-ci soulève la question de l'objectivité d'une décision d'aptitude. Le CPA rappelle que le Conseil fédéral avait souligné le fait qu'il était essentiel de déterminer l'aptitude des conscrits au service militaire selon des critères objectifs<sup>80</sup>. Pour le CPA, la part élevée des décisions d'aptitude qui sont modifiées après un recours, de même que les arguments avancés par le Service médico-militaire, est une indication supplémentaire que les règles relatives à l'appréciation de l'aptitude au service militaire ne sont pas suffisamment précises (cf. ch. 3.2) pour permettre de prendre une décision selon des critères objectifs.

### 5.3.2

### **Les nouvelles appréciations ne révèlent pas un manque d'uniformité dans l'appréciation de l'aptitude**

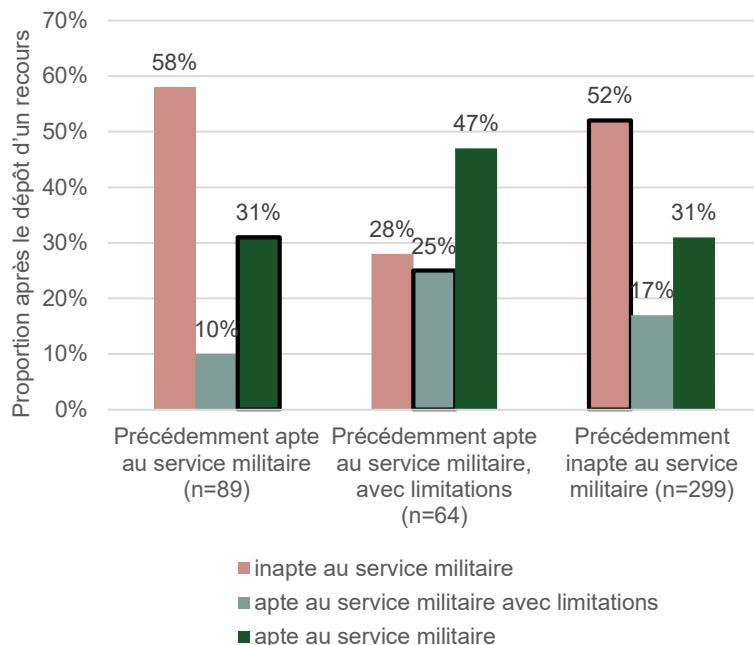
La loi sur l'armée autorise une nouvelle appréciation de l'aptitude au service militaire même en dehors du délai de recours de 30 jours (ch. 2.1.2). Environ 7 % des conscrits qui, dans un premier temps, ont été déclarés aptes au service militaire dans un centre de recrutement font par la suite l'objet d'une nouvelle appréciation pendant l'école de recrues<sup>81</sup>. Sur la période analysée, ce nombre correspond à environ 6600 nouvelles appréciations. Dans la plupart des cas, ces nouvelles appréciations ont entraîné une modification de l'aptitude au service militaire, comme le montre la figure 9. Un conscrit apte au service militaire sur deux a été déclaré inapte au service militaire lors d'une nouvelle appréciation. En parallèle, plus de 60 % des conscrits qui ont été déclarés inaptes au service militaire dans un premier temps sont finalement déclarés aptes au service militaire après une nouvelle appréciation.

Les règles pourraient expliquer la part élevée de décisions modifiées. Une directive exige en effet que les demandes de nouvelles appréciations ne soient autorisées que si l'état de santé d'une personne a changé, ce qui, selon l'avis de droit, constitue une limitation non conforme au droit (cf. ch. 3.4). Néanmoins, le CPA peut aussi comprendre que l'aptitude d'une personne astreinte au service militaire puisse également changer. Par exemple à la suite d'un accident ou s'il s'avère qu'un militaire n'est pas en mesure de supporter les contraintes, une nouvelle appréciation de l'aptitude au service militaire peut alors être indiquée, et aboutir à un résultat différent.

<sup>80</sup> Message concernant l'initiative populaire «Oui à l'abrogation du service militaire obligatoire» (FF 2012 7659, p. 7676).

<sup>81</sup> Analyses des décisions, tableau 3 et figure 8

Figure 9

**Aptitude au service militaire à la suite d'une nouvelle appréciation**

Remarque: les décisions non modifiées sont encadrées en noir.

Source: analyses des décisions, figure 8, p. 32.

Il existe certaines différences entre les centres de recrutement en ce qui concerne la part des nouvelles appréciations. En effet, les décisions d'aptitude qui sont prises au centre de recrutement de Payerne entraînent un peu plus souvent de nouvelles appréciations (6,6 %) que celles prises par exemple au centre de Monteceneri (4,9 %)<sup>82</sup>. Pourtant, le centre de recrutement de Payerne examine presque cinq fois plus de conscrits que celui de Monteceneri<sup>83</sup>. En outre, l'armée n'a que peu d'influence sur les raisons qui conduisent à de nouvelles appréciations, raison pour laquelle les différences constatées sont plausibles pour le CPA.

Sur mandat du CPA, Infras a également analysé la fréquence à laquelle les décisions d'aptitude de certains centres de recrutement étaient modifiées en cas de nouvelle appréciation effectuée par un autre centre. Si les décisions d'un centre de recrutement étaient modifiées plus souvent que la moyenne, cela indiquerait que l'appréciation de

<sup>82</sup> Analyses des décisions, tableau 7

<sup>83</sup> Analyses des décisions, figure 1

l'aptitude n'était pas effectuée de manière uniforme<sup>84</sup>. Les différences entre les centres sont toutefois minimales, comme le montrent les analyses<sup>85</sup>. Les décisions d'aptitude au service militaire des conscrits qui ont d'abord été évalués à Payerne sont modifiées un peu plus souvent. Une explication possible réside dans le faible taux d'aptitude lors de la première appréciation de ce centre de recrutement par rapport aux autres centres. Dans l'ensemble, les analyses ne montrent toutefois pas que les décisions d'aptitude de certains centres de recrutement sont plus fréquemment modifiées lors de nouvelles appréciations.

## 6 Conclusions

Le CPA a évalué l'appréciation de l'aptitude au service militaire avec limitations. Il conclut globalement que l'égalité devant la loi n'est pas garantie lors du recrutement. Même si les processus d'appréciation sont efficents et organisés de manière opportune dans les centres de recrutement (ch. 6.1), il n'est pas garanti que l'appréciation de l'aptitude des conscrits soit menée uniformément dans les six centres (ch. 6.2). En outre, les prescriptions légales ne sont pas respectées dans deux domaines essentiels de l'appréciation de l'aptitude (ch. 6.3). Enfin, l'aptitude au service militaire n'est pas suffisamment ancrée dans la loi et des questions juridiques se posent en ce qui concerne les recours (ch. 6.4).

### 6.1

#### **L'appréciation de l'aptitude est globalement efficiente et organisée de manière opportune**

Lors du recrutement, les médecins disposent de deux à trois jours pour déterminer si un conscrit est apte au service militaire. Chaque année, environ 35 000 conscrits, répartis dans six centres de recrutement, sont soumis à différents examens et tests d'aptitude. Sur cette base, les médecins décident si la personne est vraisemblablement en mesure de supporter les contraintes psychiques et physiques du service militaire et si elle est donc apte au service militaire. Ils peuvent aussi décider qu'un conscrit est apte au service militaire, mais avec certaines limitations.

L'évaluation montre que les processus d'appréciation de l'aptitude sont globalement efficents et que l'appréciation est organisée de manière opportune. Les processus se déroulent en grande partie de manière uniforme dans les différents centres de recrutement (ch. 4.1.1). En outre, les médecins mènent des investigations adéquates et les informations qu'ils recueillent pour leur appréciation de l'aptitude sont appropriées. Dans le cadre de l'enquête en ligne du CPA, ils ont indiqué qu'ils disposaient des informations nécessaires pour prendre la décision d'aptitude. En outre, les processus permettent d'éviter que les tests et les examens fassent double emploi. Enfin, le dé-

<sup>84</sup> Contrairement aux nouvelles appréciations qui ont généralement lieu dans le même centre de recrutement que la première appréciation, les nouvelles appréciations qui sont effectuées au cours de l'école de recrues ont, quant à elles, majoritairement lieu dans un autre centre de recrutement. Cf. analyses des décisions, note de bas de page 29, p. 33.

<sup>85</sup> Analyses des décisions, figure 9

roulement du recrutement garantit que l'on détermine tout d'abord si un conscrit est apte au service, indépendamment de la fonction que, le cas échéant, le commandant du centre de recrutement lui attribuera ensuite pour l'école de recrues (ch. 4.2).

Les analyses statistiques effectuées sur mandat du CPA confirment que les facteurs organisationnels n'influencent pas systématiquement les décisions d'aptitude. Rien n'indique que le moment où la décision d'aptitude au service militaire est prise joue un rôle. Ainsi, dans les mois qui précèdent le début des écoles de recrues, il n'y a pas plus ou moins de conscrits jugés aptes au service militaire. De même, le nombre de conscrits participant à un cycle de recrutement dans un centre ou un changement de médecin-chef n'influencent pas systématiquement les décisions relatives à l'aptitude au service militaire (ch. 5.2). Les personnes peuvent être jugées à plusieurs reprises quant à leur aptitude au service militaire. Les analyses statistiques ne montrent pas non plus d'anomalies en la matière: lors d'une nouvelle appréciation, les décisions d'aptitude d'un centre de recrutement ne sont pas plus souvent modifiées que celles d'un autre (ch. 5.3.2).

## 6.2

### **L'appréciation de l'aptitude au service militaire avec limitations n'est pas uniforme**

Le CPA conclut que les prescriptions médicales à l'intention des médecins ne sont pas suffisamment précises pour permettre une appréciation uniforme de l'aptitude au service militaire. Par exemple, elles ne mentionnent que marginalement l'aptitude réduite à la marche, à porter ou à soulever des charges; elles ne précisent pas les critères permettant de faire la distinction prévue par l'ordonnance entre une aptitude *légèrement* réduite et une aptitude *considérablement* réduite. D'une manière générale, il apparaît que, pour les diagnostics les plus fréquemment posés, les directives ne proposent qu'une *recommandation* sur ce qu'il faut en déduire concernant l'aptitude au service militaire. Une commission spéciale, la CVS centrale, peut même contourner les directives qualifiées d'impératives. L'uniformité de l'appréciation n'est donc pas garantie et, selon l'avis de droit, il n'est pas possible de déterminer si et dans quelle mesure l'égalité devant la loi au sens de l'art. 8, al. 1, de la Constitution fédérale est respectée lors d'une décision concernant l'aptitude au service militaire (ch. 3.2).

Les médecins des centres de recrutement interrogés par le CPA ont pour leur part jugé que les catégories d'aptitude avec limitations étaient clairement définies et faciles à appliquer. Aux yeux du CPA, il est possible qu'une conception commune de l'aptitude au service militaire se soit imposée parmi eux (ch. 3.2). Cependant, il n'existe pas de règles sur l'initiation et la formation des médecins aux particularités de l'appréciation de l'aptitude, qui pourraient garantir une appréciation uniforme malgré l'imprécision des directives en la matière (ch. 4.1.2). Il serait d'autant plus judicieux de prévoir de telles règles que tous les centres de recrutement font appel à des médecins mandatés. Ces derniers sont payés à l'heure et travaillent généralement à un taux d'occupation réduit dans les centres de recrutement. Ils n'ont donc pas acquis la même routine dans l'appréciation de l'aptitude au service militaire que les médecins titulaires; c'est particulièrement problématique, parce que les médecins mandatés participent également aux décisions d'aptitude, bien que cela ne soit pas conforme aux règles en la matière.

(cf. ch. 6.3). Par ailleurs, il n'y a pas de directives en matière d'assurance qualité. L'uniformité des processus dans les centres de recrutement et des décisions d'aptitude n'est pas systématiquement contrôlée (ch. 4.1.3). Les analyses des décisions d'aptitude demandées par le CPA montrent par conséquent que la fréquence des constatations d'une aptitude avec limitations varie selon les centres: la proportion des conscrits présentant une aptitude au service militaire avec limitations se situe entre 2 et 8 %. La fréquence à laquelle les différentes catégories d'aptitude avec limitations sont constatées varie elle aussi fortement d'un centre à l'autre. Les différentes catégories d'aptitude avec limitations ne sont donc pas appliquées de manière suffisamment uniforme (ch. 5.1).

L'analyse des nouvelles décisions prises à la suite de recours contre des décisions d'aptitude confirme le fait que les règles sont formulées de manière trop générale. Lors d'un recours, l'appréciation initiale de l'aptitude est modifiée dans plus de la moitié des cas. Cela signifie que dans la moitié des cas, les personnes jugées inaptes au service militaire lors du recrutement peuvent tout de même effectuer un service militaire. Pour le CPA, cela soulève la question de l'objectivité des décisions d'aptitude. Dans l'ensemble, le CPA conclut que les règles ne garantissent pas l'appréciation uniforme de l'aptitude au service militaire avec limitations.

### 6.3

### **Les prescriptions légales ne sont parfois pas respectées lors de l'appréciation de l'aptitude**

Dans les six centres de recrutement, les prescriptions légales ne sont pas respectées dans deux domaines essentiels de l'appréciation de l'aptitude. Premièrement, selon l'ordonnance et les directives pertinentes du médecin en chef de l'armée, la décision d'aptitude devrait être prise par une commission composée d'au moins deux médecins incorporés comme médecins militaires ou engagés par l'armée, ce qui exclut donc les médecins mandatés, qui sont payés à l'heure dans les centres de recrutement. Par ailleurs, il incombe au président ou à la présidente de cette commission de notifier la décision d'aptitude au conscrit; toutefois, dans la pratique, c'est souvent un médecin – parfois même un médecin mandaté – qui prend seul la décision. Les prescriptions légales ne sont donc pas respectées dans la plupart des décisions d'aptitude, et ce, depuis longtemps (ch. 4.1.1).

Deuxièmement, l'échange d'informations entre les services impliqués dans le recrutement au sein d'un centre n'est pas conforme au droit. Depuis des années, les médecins partagent régulièrement des informations sur des conscrits avec le Service spécialisé CSP. Or, la loi ne les libère du secret professionnel que si des indices laissent présumer que le conscrit pourrait utiliser son arme personnelle d'une manière dangereuse. En partageant ces informations, les médecins pourraient se rendre punissables. Depuis des années, le Service spécialisé CSP partage lui aussi régulièrement des informations sur des conscrits avec les médecins. Toutefois, la loi ne l'autorise à le faire que s'il existe des signes de risque pour la sécurité requérant une action immédiate. La directive pertinente, qui date de 2014, ne mentionne ni le risque pour la sécurité ni l'utilisation de l'arme d'une manière dangereuse en tant que conditions préalables permettant un échange d'informations, mais donne l'impression que l'échange d'in-

formations est pratiquement illimité. Le CPA peut comprendre que, des deux côtés, on souhaite exploiter autant que possible toutes les informations disponibles sur les conscrits, car il est compliqué, en peu de temps, de prendre une décision sur l'aptitude au service militaire et d'évaluer un risque pour la sécurité. Cependant, les informations relatives à des condamnations pénales et à l'état de santé, auxquelles les médecins et le Service spécialisé CSP ont accès, sont des données personnelles sensibles, qui font l'objet d'exigences de protection élevées dans la loi. La directive et l'échange d'informations qui a effectivement lieu dépassent ce cadre légal et ne sont donc pas conformes au droit (ch. 3.3).

## 6.4

### **L'aptitude au service militaire et le droit de recours ne sont pas suffisamment ancrés dans la législation**

Tous les hommes suisses majeurs doivent se soumettre à une appréciation de l'aptitude, qui permet de décider si un conscrit peut effectuer du service ou s'il doit acquitter la taxe d'exemption de l'obligation de servir. La décision d'aptitude est donc une norme juridique importante. Or, selon l'avis de droit que le CPA s'est procuré, les dispositions légales en la matière ne respectent pas les exigences applicables aux normes juridiques importantes. Pour ce faire, les principes applicables à l'aptitude au service militaire devraient être, réglés dans une loi au sens formel, qui autoriserait le Conseil fédéral à réglementer plus précisément l'aptitude au service militaire. Il faudrait définir dans une ordonnance, du moins dans les grandes lignes, les critères d'appréciation de l'aptitude au service militaire pour les rendre accessibles au public. Garder le secret sur ces critères n'est possible que si la loi le prévoit, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui (ch. 3.1).

L'avis de droit identifie également des problèmes s'agissant des *recours* contre une décision d'aptitude. Le fait que la loi ne prévoie actuellement aucune voie de droit devant une instance supérieure concernant les recours contre des décisions d'aptitude est conforme au droit, mais il est problématique que ni le Conseil fédéral, dans le message concerné, ni le législateur n'aient présenté les raisons cette exception. L'avis de droit estime que, d'un point de vue constitutionnel, cette restriction des voies de droit mériterait une justification plus approfondie. Le CPA se demande dans quelle mesure la réglementation actuelle correspond réellement à la volonté du législateur. L'avis de droit soulève en outre que selon la LAAM, les conscrits ne sont en fait pas autorisés à déposer un recours. La loi ne fait référence qu'aux «militaires», excluant ainsi les personnes jugées inaptes lors du recrutement qui souhaiteraient effectuer un service militaire. Même si, dans la pratique, le droit de recours est accordé à tous les conscrits, l'avis de droit précise qu'il serait essentiel, du point de vue de l'état de droit, que la loi prévoie expressément ce droit (ch. 3.4).

Enfin, il est problématique qu'une directive limite les *nouvelles appréciations* de l'aptitude au service militaire. Selon la LAAM, une personne peut à tout moment déposer par écrit une demande motivée en vue d'une nouvelle appréciation de son aptitude au service militaire. Or, une directive interne prévoit qu'une telle demande n'est acceptable que si l'état de santé de la personne concernée a changé, ce qui limite illégalement le droit à une nouvelle appréciation (ch. 3.4).

## Liste des abréviations

---

AAMAS	Directives du médecin en chef de l'armée concernant l'application de l'appréciation médicale de l'aptitude au service militaire et de l'aptitude à faire du service militaire, directives 93.013 du 1 <sup>er</sup> mars 2020
al.	alinéa
AMAS	Appréciation médicale de l'aptitude au service et de l'aptitude à faire service des conscrits et des militaires, règlement 59.002 du 1 <sup>er</sup> septembre 2011
art.	article
BLA	Base logistique de l'armée
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
ch.	Chapitre
CP	Code pénal suisse (RS 311.0)
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
CVS	Commissions de visite sanitaire selon l'art. 4, al. 1, OAMAS
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
FF	Feuille fédérale
LAAM	Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (loi sur l'armée [RS 510.10])
let.	lettre
LSI	Loi fédérale sur la sécurité de l'information au sein de la Confédération (loi sur la sécurité de l'information [RS 128])
OAMAS	Ordonnance concernant l'appréciation médicale de l'aptitude au service militaire et de l'aptitude à faire du service militaire (RS 511.12)
OCSP	Ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (RS 128.31)
OMi	Ordonnance sur les obligations militaires (RS 512.21)
RS	Recueil systématique
RSA	Règlement de service de l'armée (RS 510.107.0)

## Bibliographie et liste des documents

CdG-N (2013): Contrôle de suivi de l'inspection relative aux circonstances de la nomination de Roland Nef au poste de chef de l'armée. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national (FF 2013 5619)

Conseil fédéral (1992): Rapport du Conseil fédéral aux Chambres fédérales concernant la conception de l'armée dans les années nonante (Plan directeur de l'armée 95) du 27 janvier 1992 (FF 1992 843)

Conseil fédéral (2010): Rapport sur l'armée 2010 (FF 2010 8109)

Conseil fédéral (2012): Message concernant l'initiative populaire «Oui à l'abrogation du service militaire obligatoire» (FF 2012 7659)

Conseil fédéral (2017): Message concernant la loi sur la sécurité de l'information du 22 février 2017 (FF 2017 2765) [message sur la LSI]

Conseil fédéral (2022): Alimentation de l'armée et de la protection civile. Partie 2: possibilités de développement à long terme du système de l'obligation de servir (FF 2022 665)

Conseil fédéral (2023): Modification de la loi sur l'armée, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'administration de l'armée et de l'organisation de l'armée. Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation du 22 novembre 2023

État-major de conduite de l'armée (2014): Interne Weisung zur Zusammenarbeit zwischen der PSP, der Medizin / Psychologie und den Kommandanten der Rekrutierungszentren vom 14. April 2014 (*document en allemand non public*)

Médecin en chef de l'armée (2011): Appréciation médicale de l'aptitude au service et de l'aptitude à faire service des conscrits et des militaires (AMAS). Règlement 59.002 du 1<sup>er</sup> septembre 2011 (*document non public*)

Médecin en chef de l'armée (2020): Directives du médecin en chef de l'armée concernant l'application de l'appréciation médicale de l'aptitude au service militaire et de l'aptitude à faire du service militaire (AAMAS). Directives 93.013 du 1<sup>er</sup> mars 2020 (*document non public*)

Médecin en chef de l'armée (2022): Nosologia Militaris, valable à partir du 1<sup>er</sup> avril 2022. Règlement 59.010 (*document non public*)

Floris Joël, Staub Kaspar, Rühli Frank (2016): «Analyse möglicher Ursachen für die kantonalen Unterschiede in den Militärtauglichkeitsraten». Rapport (disponible uniquement en allemand) à l'attention du médecin en chef de l'armée suisse

Floris Joël / Staub Kaspar / Held Leonhard / Rühli Frank (2019): «Vertiefte Analyse der Tauglichkeitsraten bei der Rekrutierung für die Schweizer Armee 2016–2017». Rapport final (disponible uniquement en allemand) à l'attention du médecin en chef de l'armée suisse (*document non public*)

Infras (2023): Beurteilung der eingeschränkten Militärdiensttauglichkeit: Statistische Analyse der Tauglichkeitsentscheide ab 2019 (*en allemand*). Sur mandat du CPA.

Office fédéral de la statistique (2023): Légère baisse des jugements de mineurs en 2022. Communiqué de presse du 20 juin 2023

Secrétariat général du DDPS (2023): Législation d'exécution relative à la loi sur la sécurité de l'information. Explications du 8 novembre 2023

Service psychologique du recrutement (2023): Leitfaden für die Abklärung der psychologischen Tauglichkeit in der Rekrutierung, gültig ab 1. Juni 2023 (*document en allemand non public*)

Zentrum für Demokratie Aarau (2023): Juristisches Kurzgutachten zur Militärdiensttauglichkeit mit Einschränkungen. Sur mandat du CPA (*en allemand*).

## Liste des personnes auditionnées

La liste ci-dessous indique la fonction de la personne concernée au moment de son entretien avec le CPA. Certaines personnes ont été auditionnées plusieurs fois par le CPA.

Aldcroft, Fabian	Chef de l'état-major / Inspectorat des affaires sanitaires, Affaires sanitaires, Base logistique de l'armée
Cancela, Enrico	Dr. med., médecin en chef du Centre de recrutement de Payerne, Affaires sanitaires, Base logistique de l'armée
Crettol, Samuel	Commandant du Centre de recrutement de Payerne, Commandement du recrutement, Commandement de l'instruction
Del Colle, Angelo	Chef Obligations militaires et décisions, Commandement de l'instruction
Floris, Joël	Dr., postdoc, Institut de médecine évolutionniste, Université de Zurich
Fumeaux, Cédric	Chef Application du droit et directives / suppléant du chef Pilotage et directives, Personnel de l'armée, Commandement de l'instruction
Genini, Oscar	Spécialiste senior Gestion de la qualité et bases légales / suppléant du chef R / D, Personnel de l'armée, Commandement de l'instruction
Gionata, Carmine	Chef Contrôles de sécurité relatifs aux personnes du Centre de recrutement de Payerne, Secrétariat général DDPS <sup>a</sup>
Gubser, Stefan	Chef Contrôles de sécurité relatifs aux personnes du Centre de recrutement de Rüti, Secrétariat général DDPS <sup>a</sup>
Keller, Thomas	Commandant Recrutement, Commandement de l'instruction
Knill, Dominik	Président, Société suisse des officiers
Lenhardt, Kerstin	Cheffe psychologue du Centre de recrutement de Rüti, Commandement du recrutement, Commandement de l'instruction
Mobbs, Olivia	Cheffe psychologue du Centre de recrutement de Payerne, Commandement du recrutement, Commandement de l'instruction
Moser, Caroline	Dr. med., cheffe du Service médico-militaire et suppléante du médecin en chef de l'armée, Affaires sanitaires, Base logistique de l'armée

---

Müller, Matthias	Chef IT / Pilotage recrutement, Commandement du recrutement, Commandement de l'instruction
Nacht, Andreas	Dr. med., médecin en chef du Centre de recrutement de Mels, chef Psychiatrie de l'armée suisse, Affaires sanitaires, Base logistique de l'armée
Rihs, Markus	Chef du Personnel de l'armée
Roduit, Nicolas	Chef de projet Alimentation, Commandement des opérations
Savoy, Olivier	Secrétaire général, Société suisse des officiers
Siegenthaler, Rolf André	Chef de la Base logistique de l'armée
Stettbacher, Andreas	Dr. med., chef Affaires sanitaires / médecin en chef de l'armée, Affaires sanitaires, Base logistique de l'armée
Süssli, Thomas	Chef de l'armée
Vaso, Martin	Dr. med., chef Centres de recrutement médicaux / médecin d'arrondissement, Affaires sanitaires, Base logistique de l'armée
Walser, Hans-Peter	Chef Commandement de l'instruction
Wyss, Sarah	Cheffe psychologue du Centre de recrutement de Sumiswald, Commandement du recrutement, Commandement de l'instruction
Zwahlen, Roger	Chef du Service spécialisé chargé des contrôles de sécurité relatifs aux personnes, Secrétariat général DDPS <sup>a</sup>

---

<sup>a</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, le Service spécialisé chargé des contrôles de sécurité relatifs aux personnes est intégré au Secrétariat d'État à la politique de sécurité du DDPS.

*Annexe 1***Approche de l'évaluation****Objectifs de la politique:**

La Constitution dispose que tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. Les personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas effectuer de service militaire doivent effectuer un service de remplacement (protection civile ou service civil) ou s'acquitter d'une taxe d'exemption de l'obligation de servir.

**Moyen pour les atteindre:**

Le recrutement, qui dure de deux à trois jours, est mené dans l'un des six centres de recrutement et vise à apprécier l'aptitude du conscrit au service militaire. Divers examens et tests permettent de déterminer si une personne est physiquement et psychiquement apte au service militaire, éventuellement avec des limitations, et si elle peut accomplir son école de recrues.

**Objet de l'évaluation:**

La question principale consiste à savoir si l'aptitude au service militaire avec limitations est évaluée de manière uniforme pour tous les Suisses lors du recrutement.

**Questions de l'évaluation:**

Les règles relatives à l'appréciation de l'aptitude avec limitations sont-elles opportunes et conformes au cadre légal?

Des processus d'appréciation de l'aptitude uniformes et opportuns sont-ils appliqués lors du recrutement?

Le traitement égalitaire, selon les critères légaux, des décisions relatives à l'aptitude avec limitations est-il assuré de manière adéquate?

**Analyses effectuées:**

Avis de droit (mandat externe); Analyses de documents; Entretiens

Analyses de documents; Enquête en ligne; Entretiens

Analyse statistique (mandat externe)

*Annexe 2***Critères d'évaluation**

Critère	Éléments d'appréciation
<i>Légalité et opportunité des règles (ch. 3)</i>	
Constitutionnalité et conformité aux lois	L'aptitude au service militaire avec limitations est conforme à la Constitution fédérale. Les règles relatives à l'appréciation de l'aptitude au service sont définies au niveau approprié dans l'ordre juridique (Constitution, loi, ordonnance, directive, règlement). Les règles sont conformes à la loi. Les dispositions des ordonnances, des directives et des règlements sont adéquates, de sorte que l'égalité devant la loi soit garantie lors de l'appréciation de l'aptitude.
Clarté des règles	Les règles relatives à l'appréciation de l'aptitude sont précisées de manière adéquate et cohérente. Les différentes catégories d'aptitude au service militaire avec limitations sont complètes (elles couvrent tous les cas), bien définies et claires (les personnes peuvent être clairement classées dans les différentes catégories). Toutes les catégories d'aptitude sont effectivement nécessaires (il n'y a pas de catégories superflues). Des valeurs seuils ainsi que des critères explicites et clairs sont définis pour tous les tests, de sorte que la décision d'aptitude se fonde sur les résultats de ces tests. Pour chaque fonction, on sait clairement quelles compétences et responsabilités sont nécessaires à l'appréciation de l'aptitude.
Adéquation des possibilités de recours	Les possibilités de recours sont conformes à la Constitution et aux droits fondamentaux. Sur le plan juridique, il existe des possibilités appropriées de faire recours contre une décision d'aptitude. Les procédures de recours sont définies au niveau approprié dans l'ordre juridique et de manière adéquate. Sur le plan juridique, les procédures garantissent que la nouvelle appréciation est suffisamment indépendante.
<i>Uniformité et opportunité des processus d'appréciation (ch. 4)</i>	
Conformité des processus appliqués avec les règles	Les processus appliqués sont conformes aux règles, notamment en ce qui concerne: <ul style="list-style-type: none"> <li>– l'application des catégories d'aptitude définies dans l'ordonnance pour les décisions d'aptitude;</li> <li>– la réalisation des tests et des examens;</li> <li>– l'implication et l'exercice des compétences des responsables concernés;</li> </ul>

Critère	Éléments d'appréciation
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– l'échange d'informations entre les services dans les centres de recrutement. Seules les informations autorisées sont échangées.</li> </ul>
Adéquation des informations recueillies pour l'appréciation de l'aptitude	Les informations recueillies sont nécessaires et pertinentes pour l'appréciation de l'aptitude. Sur la base de ces informations, il est notamment possible de déterminer clairement une aptitude avec limitations. Les informations pertinentes sont prises en compte dans la décision d'aptitude. Les informations nécessaires sont disponibles lorsque la décision d'aptitude est prise.
Adéquation des clarifications prévues	Les clarifications et tests prévus pour l'appréciation de l'aptitude sont nécessaires et explicitement justifiés. Il est clairement défini quels sont les examens et tests lors du recrutement qui sont obligatoires et ceux qui sont facultatifs; il est en outre défini dans quels cas des examens ou des documents supplémentaires sont nécessaires.
Clarifications minimales et temps consacré	Les informations disponibles sont prises en compte de manière appropriée. Les processus garantissent que les informations disponibles avant le recrutement sont mises à la disposition des services habilités pour l'appréciation de l'aptitude. La raison et l'objectif de chaque examen ou test sont clairs, y compris pour le personnel qui les effectue. Tous les examens et tests effectués sont nécessaires pour l'appréciation de l'aptitude, ce qui signifie notamment qu'aucun test ou examen n'est mené à double. Si un conscrit est clairement inapte au service militaire sur la base d'un diagnostic, aucune autre classification n'est effectuée.
Uniformité des processus appliqués	L'appréciation de l'aptitude est réalisée le plus rapidement possible, notamment en vue de déterminer des limitations pertinentes. Les processus sont mis en œuvre de manière à ce que le nombre de conscrits n'ait aucune influence sur la durée de l'appréciation.
Adéquation du contrôle de l'uniformité	Tous les centres de recrutement appliquent les mêmes processus pour l'appréciation de l'aptitude.
Indépendance de l'appréciation de l'aptitude par rapport à la décision d'affectation	L'uniformité des processus appliqués et des décisions est vérifiée à l'aide de méthodes appropriées qui permettent d'obtenir des informations fondées. La vérification se fait à des intervalles définis et pertinents.
	Dans la pratique, l'appréciation de l'aptitude a lieu avant l'affectation à une fonction. Le fait qu'un contingent soit complet ou, au contraire, incomplet ne joue aucun rôle dans les décisions relatives à l'aptitude.

Critère	Éléments d'appréciation
Utilisation suffisante des ressources	Suffisamment de personnes et de temps, y compris aux yeux du personnel, sont disponibles pour garantir une appréciation uniforme. Les ressources effectivement engagées (personnel et temps consacré) sont conformes aux règles.
Adéquation de la formation du personnel	Le personnel engagé évalue suffisamment de cas pour être familiarisé avec les règles et leur application. Il doit suivre une initiation appropriée avant de pouvoir effectuer des appréciations de l'aptitude. On vérifie (par ex. au moyen d'un examen final) que le personnel possède les connaissances suffisantes pour effectuer des appréciations de l'aptitude de manière autonome. Des formations sont dispensées aux différentes catégories de personnel (personnel engagé, médecins mandatés) à des intervalles appropriés. En cas d'adaptation des règles relatives à l'appréciation de l'aptitude, le personnel est instruit de manière appropriée à ce sujet. Il se sent suffisamment instruit et préparé aux tâches qui lui incombent.

#### *Uniformité des décisions d'aptitude (ch. 5)*

Uniformité entre les centres de recrutement	La proportion de conscrits déclarés aptes au service militaire avec limitations ou inaptes au service militaire est globalement la même dans tous les centres de recrutement. La probabilité qu'un conscrit soit déclaré apte ou inapte au service militaire ne présente pas de différences substantielles entre les centres de recrutement. Les différences concernant la proportion de conscrits dans chacune des catégories d'aptitude peuvent s'expliquer. La probabilité d'être déclaré apte au service militaire avec limitations lors d'une nouvelle appréciation ne dépend pas du centre de recrutement dans lequel la première décision a été prise.
Uniformité au sein des centres de recrutement	La taille du centre de recrutement ou le nombre de conscrits par cycle de recrutement n'ont aucun lien avec les taux d'aptitude. Le cycle de recrutement n'a aucune influence sur la décision d'aptitude. Les taux d'aptitude restent globalement les mêmes pour tous les mois de l'année. Un changement de médecin-chef ou de médecin-chef d'un centre de recrutement n'a pas d'influence sur les taux d'aptitude.
Indépendance et uniformité des nouvelles appréciations et des recours	Une proportion raisonnable de nouvelles appréciations et de recours aboutit à une nouvelle décision d'aptitude. La proportion de nouvelles appréciations n'est pas déraisonnablement plus élevée pour les décisions d'aptitude avec limitations que pour les décisions d'aptitude et les décisions d'inaptitude.

## **Impressum**

### **Réalisation de l'évaluation**

Dr. Luzia Helfer, CPA (direction de projet)

Ueli Löffel, CPA (collaboration scientifique)

### **Avis de droit et conseil juridique (mandat externe)**

Prof. Andreas Glaser, Zentrum für Demokratie Aarau

Clara Beer, Zentrum für Demokratie Aarau

Lukas Christen, Zentrum für Demokratie Aarau

### **Analyses des décisions (mandat externe)**

Beatrice Ehmann, Infras

Judith Trageser, Infras

Thomas von Stokar, Infras

### **Remerciements**

*Le CPA remercie le DDPS et, en particulier, le Personnel de l'armée ainsi que les Affaires sanitaires du Groupement Défense pour les documents et les données qu'ils ont mis à sa disposition, pour les vérifications qu'ils ont effectuées et pour les renseignements qu'ils lui ont fournis. Il remercie également les mandataires mentionnés ci-dessus pour la bonne collaboration. Enfin, le CPA remercie aussi le personnel des centres de recrutement pour sa participation à l'enquête en ligne et pour les renseignements fournis.*

### **Contact**

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlament.ch/fr/cpa](http://www.parlament.ch/fr/cpa)

*Langue originale du rapport: allemand*