

09.063

**Message
concernant la modification de la loi sur l'armée
et l'administration militaire**

du 19 août 2009

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation un projet de modification de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire.

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

19 août 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Contexte

Dans son message du 7 mars 2008 (08.027, FF 2008 2841), le Conseil fédéral avait proposé aux Chambres fédérales une modification de la législation militaire comprenant un projet de loi fédérale sur les systèmes d'information de l'armée (LSIA) et un projet de modification de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM).

La LSIA a été adoptée au vote final par les deux conseils le 3 octobre 2008 (FF 2008 7505). Le délai référendaire a expiré le 2 janvier 2009 sans avoir été utilisé; la LSIA entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2010, en même temps que l'ordonnance d'exécution.

Les deux conseils ne sont cependant pas parvenus à éliminer toutes les divergences sur le projet de modification de la LAAM. La proposition de la conférence de conciliation a en effet été refusée par le Conseil national le 10 juin 2009, entraînant le classement du projet conformément à l'art. 93, al. 2, de la loi sur le Parlement (RS 171.10).

Contenu du projet

Le projet de modification de la LAAM classé le 10 juin 2009 portait notamment sur les services à l'étranger et sur leur procédure d'approbation par le Parlement. Ces dispositions, sont celles sur lesquelles les conseils ne sont pas parvenus à éliminer l'ensemble de leurs divergences ou celles qui étaient largement controversées. Aussi ne figurent-elles plus dans le présent projet. Le Conseil fédéral se réserve toutefois la possibilité de présenter à nouveau l'une ou l'autre de ces propositions.

Le présent projet ne contient donc plus que les dispositions non contestées présentées avec le message du 7 mars 2008. Le Conseil fédéral a renoncé à y inclure de nouvelles propositions. On pourra donc se référer pour l'essentiel aux explications du message du 7 mars 2008.

Message

1 **Présentation de l'objet**

1.1 **Solutions étudiées**

1.1.1 **Généralités**

Le présent projet ne touche pas la politique de sécurité ou la politique militaire. Il se limite à certaines modifications et améliorations dans le domaine de l'administration de l'armée (ou dans celui de l'obligation de servir dans la protection civile), ainsi qu'à quelques adaptations dont la nécessité est apparue depuis l'adoption de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) et qu'il semble judicieux et utile de réaliser dans les plus brefs délais. Il tient également compte de l'objectif de la motion Eichenberger du 11 juin 2009 (09.3609, non encore examinée par les conseils), à savoir la création des bases légales permettant de prendre des mesures plus différenciées en matière de non-recrutement ou d'exclusion de l'armée, telles qu'elles étaient prévues dans le message du 7 mars 2008 (08.027, FF 2008 2841).

Les modifications des art. 41, 47, 54a, al. 2^{bis}, 66, al. 4 et 5, et 70 LAAM ont été abandonnées. Ces dispositions sont celles sur lesquelles les conseils ne sont pas parvenus à éliminer l'ensemble de leurs divergences, d'où le classement du projet (art. 93, al. 2, LParl, RS 171.10), ou celles qui étaient largement controversées.

1.1.2 **Points centraux de la révision**

1.1.2.1 **Arme personnelle** (art. 113 LAAM)

Afin d'examiner tout motif empêchant la remise de l'arme personnelle, l'Etat-major de conduite de l'armée a besoin d'un certain nombre de données. Il s'agit d'en créer la base formelle dans une loi.

1.1.2.2 **Prestations commerciales** (art. 148i LAAM et 73a LPPCi)

L'art. 41 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC, RS 611.0) prévoit que les unités administratives ne peuvent fournir des prestations commerciales à des tiers que si une loi les y autorise. Cette disposition traduit le principe constitutionnel selon lequel la production de biens et la fourniture de prestations de service sur le marché libre incombent en principe à l'économie privée. L'administration ne peut fournir de telles prestations que lorsqu'une loi spéciale l'y autorise expressément (cf. message concernant la révision totale de la LFC, commentaire relatif à l'art. 41, FF 2005 5).

Actuellement, diverses unités administratives du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) fournissent des prestations commerciales. Le Groupement Défense loue ainsi depuis des années des véhicules,

des appareils et du matériel, ainsi que des bâtiments, sur mandat du Groupement armasuisse; ce dernier fournit lui aussi des prestations commerciales, par exemple sous la forme de mises sous licence de marques du DDPS.

La présente révision crée donc la base légale permettant de poursuivre ces activités.

1.2 Justification et appréciation des solutions proposées

1.2.1 Résultats de la procédure de consultation

Le projet du 7 mars 2008 a fait l'objet d'une procédure de consultation en 2006. Ses résultats sont exposés dans le message concerné (FF 2008 2841, ch. 1.2). Les points les plus critiqués ont été abandonnés dans le présent projet (voir ch. 1.1.1). Comme il ne comporte pas de nouvelle disposition (à l'exception de l'art. 130b, qui a cependant été ajouté par les Chambres fédérales et qui n'apporte de surcroît pas de changement fondamental), aucune autre consultation n'a été lancée.

2 Commentaire

Remarques préliminaires

Le présent projet repose sur celui du 7 mars 2008 (FF 2008 2841), sans les art. 41, 47, 54a, al. 2^{bis}, 66, al. 4 et 5, et 70 LAAM et 24, al. 3, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers, RS 172.220.1). Il reprend par ailleurs certaines modifications de pure forme apportées par la Commission de rédaction.

En l'absence de commentaire, on se référera au message du 7 mars 2008 (ch. 2.1).

Art. 20, al. 1^{bis}

Contrairement au commentaire contenu dans le message du 7 mars 2008, la formulation de cette disposition ne peut pas encore reposer sur le nouveau droit de protection des adultes du code civil (modification du 19 décembre 2008, FF 2009 139). Il faut en effet d'abord que les cantons adaptent leurs dispositions d'exécution en conséquence. La terminologie doit donc continuer de se référer à l'ancien droit.

Art. 23

Lors de l'examen du projet du 7 mars 2008, les Chambres fédérales se sont entendues pour modifier le titre de l'article («Procédure») en «Compétence et accès aux données pertinentes», afin d'éviter les malentendus. Le présent projet supprime le terme «pertinentes» pour alléger le titre (d'autres modifications ne concernent que le texte allemand).

Art. 130b

Le Conseil des Etats a introduit cette disposition dans le projet du 7 mars 2008 à sa séance du 15 septembre 2008. Le rapporteur de la commission a notamment souligné que la priorité accordée aux cantons et aux communes ne signifiait pas une vente à bon marché ou à des prix spéciaux et que celle-ci devait correspondre aux

prix du marché, même si l'acquéreur était un canton ou une commune. Cette nouvelle disposition donne simplement une priorité d'achat aux cantons et aux communes en cas de vente, à des conditions répondant au principe de la concurrence. Le Conseil national a approuvé sans discussion cette proposition du Conseil des Etats à sa séance du 9 décembre 2009. Elle correspond d'ailleurs largement à la pratique du DDPS.

Le Conseil fédéral est d'avis que la priorité d'achat accordée aux cantons et aux communes doit s'appliquer également aux immeubles militaires de la Confédération et à tous les immeubles de la Confédération. L'art. 13 de l'ordonnance du 5 décembre 2008 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC, RS 172.010.21, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009) met ainsi déjà en œuvre cet objectif. Les besoins de la Confédération y priment certes les besoins cantonaux et communaux, mais l'art. 130b LAAM ne l'interdit pas. Cette disposition peut donc être maintenue dans le présent projet.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Le total des dépenses du DDPS pour la conservation des biens culturels de l'armée (art. 109a LAAM) a été estimé à environ 11,5 millions de francs par an au moment de l'approbation du message du 7 mars 2008 par le Conseil fédéral. Sur cette somme, environ 8 millions avaient une incidence financière (y compris les dépenses de personnel). Entre-temps, un expert externe a établi un nouveau plan général de collection et de réalisation pour le matériel historique de l'armée. Lorsque les travaux de déménagement et de transport nécessaires auront été réalisés, les coûts pour le dépôt et l'entretien des collections ne s'élèveront plus qu'à environ 7,5 millions de francs par an (contre environ 11,5 millions actuellement). Sur cette somme, seuls 4,8 millions de francs (contre 8 millions actuellement) auront une incidence financière. Des économies seront en effet réalisées par une limitation des objets à deux exemplaires, par une amélioration des procédures, par une concentration sur trois sites (Thoune, Berthoud et Dübendorf), par l'engagement de spécialistes et, comme jusqu'à présent, par le recours à des bénévoles habitant pour l'essentiel à proximité des sites précités. Le projet ASIMC (voir le commentaire relatif à l'art. 48b LAAM dans le message du 7 mars 2008) n'a pour sa part entraîné aucun coût supplémentaire par rapport à la date de référence de fin décembre 2005, que ce soit sur le plan financier, sur celui du personnel ou sur celui de l'informatique. Les coûts du projet, qui s'élèvent à quelque 1,3 million de francs par an, sont réglés par des crédits autorisés et sont inclus dans le budget ordinaire.

Les autres points de la révision sont, en principe, financièrement neutres, s'agissant de la simple mise à jour des bases légales pour des tâches qui sont déjà assumées. Il n'y aura pas davantage de conséquences au niveau du personnel.

3.2 Conséquences pour les cantons

Le projet ne modifier guère les tâches des cantons. La Confédération (Base logistique de l'armée) sera désormais responsable de la restitution du matériel lors de la libération du service militaire; les cantons seront uniquement chargés de l'aspect administratif (voir le commentaire relatif à l'art. 122 LAAM dans le message du 7 mars 2008).

3.3 Conséquences économiques

Aucune conséquence prévisible.

3.4 Autres conséquences

Aucune conséquence prévisible.

4 Liens avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 682 711) et dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de législature 2007 à 2011 (FF 2008 7748). Les modifications font partie des objectifs du Conseil fédéral en matière de politique de sécurité et de sa stratégie de mise en œuvre.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

La législation militaire, la législation sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir et sur la protection civile et la législation en matière de droit pénal relèvent de la compétence de la Confédération (art. 59, al. 3, 60, al. 1, 61, al. 1, et 123 de la Constitution, RS 101). La Confédération peut par conséquent édicter les dispositions nécessaires en ce domaine. Les modifications proposées sont toutes conformes à la Constitution.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales et la neutralité de la Suisse

Les modifications proposées sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse. Elles n'engagent pas la Suisse dans de nouvelles obligations à l'égard d'autres Etats ou organisations internationales.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient des normes législatives importantes au sens de l'art. 164 Cst., qui doivent être fixées au niveau d'une loi.

5.4 Frein aux dépenses

Le présent projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions, ni de crédits d'engagement ou de plafond des dépenses qui entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs. Il n'est donc pas soumis aux dispositions sur le frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet ne prévoit pas d'aides financières ou d'indemnités au sens de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (RS 616.1).

5.6 Délégation de compétences législatives

L'art. 55, al. 4, LAAM autorise le Conseil fédéral à déléguer au DDPS le règlement de certaines modalités des services d'instruction.

