



Service militaire avec limitations

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 27 juin 2025

L'essentiel en bref

S'appuyant sur une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a analysé l'aptitude au service militaire avec limitations dans le cadre d'une inspection. Elle s'est notamment intéressée à l'égalité de traitement entre les conscrits dans les différents centres de recrutement ainsi qu'aux processus et aux règles concernant le service militaire avec limitations lors du recrutement.

Sur la base des travaux du CPA, la CdG-N arrive à la conclusion que les processus de recrutement des conscrits sont organisés de manière opportune dans les centres de recrutement et que les facteurs externes, comme une forte affluence, n'ont pas d'incidence sur le recrutement.

Toutefois, l'évaluation du CPA a révélé que les critères de l'aptitude au service militaire n'étaient pas inscrits dans les bases légales de manière adéquate. Elle a en outre relevé que les directives internes du médecin en chef de l'armée ne définissaient pas assez clairement l'aptitude au service militaire avec limitations.

Par ailleurs, les directives du Conseil fédéral précisant qu'une appréciation de l'aptitude doit être effectuée par une commission de visite sanitaire (CVS) composée au minimum de deux médecins ne sont pas respectées. Les deux directives spécifiant que ces derniers soient incorporés comme médecins militaires ou engagés par l'armée ne sont de surcroît pas toujours appliquées. De plus, la décision concernant l'aptitude au service militaire doit être notifiée par le président ou la présidente de la CVS. Dans la pratique, les centres de recrutement ne respectent pas cette directive. En outre, les nouveaux médecins ne sont pas suffisamment formés, ce qui rend difficile une appréciation uniforme des conscrits dans les six centres de recrutement.

La commission déplore également que les médecins et les psychologues travaillant dans les centres de recrutement d'une part et le Service spécialisé chargé des contrôles de sécurité relatifs aux personnes (CSP) d'autre part se concertent parfois, ce qui n'est pas conforme au droit. Tant l'ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes que la directive interne du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) dépassent à cet égard le cadre fixé par la loi sur la sécurité de l'information (LSI) et le secret médical.

La commission voit également d'un œil critique le fait que le cercle des personnes habilitées à recourir contre une décision relative à l'aptitude au service militaire soit limité. D'un point de vue formel, les recours contre la décision d'aptitude ne peuvent émaner que de personnes aptes au service militaire (art. 39 de la loi sur l'armée, LAAM), même si, dans la pratique, des recours sont également possibles en cas d'aptitude au service militaire. Par ailleurs, les conditions pour une nouvelle appréciation de l'aptitude au service ne sont pas définies assez précisément.

La CdG-N demande donc que les critères d'aptitude au service militaire soient inscrits dans la loi. Le Conseil fédéral doit également analyser la pratique actuelle quant à l'échange d'informations entre les médecins et les psychologues d'une part et le Service spécialisé CSP d'autre part, et, au besoin, procéder à des adaptations. En outre les règles relatives aux décisions d'aptitude doivent être observées. Il y a aussi

lieu d'introduire des formations générales aux particularités de l'appréciation et de garantir la qualité des décisions. Enfin, la CdG-N demande que le droit de recours soit étendu à tous les conscrits et que les conditions d'une nouvelle appréciation soient définies au niveau de l'ordonnance.

Elle a adressé en tout sept recommandations au Conseil fédéral, qui prendra position d'ici au 30 septembre 2025.

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

Conformément à l'art. 59 de la Constitution fédérale¹, tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. Cette obligation concerne environ 36 000 conscrits chaque année². Les femmes et les Suisses de l'étranger peuvent servir à titre volontaire.

L'aptitude des conscrits au service militaire et au service de protection civile est appréciée dans six centres de recrutement répartis dans toute la Suisse. Est apte au service militaire quiconque, du point de vue médical, satisfait physiquement, intellectuellement et psychiquement aux exigences du service militaire³.

Au fil du temps, les tâches de l'armée, et donc les exigences régissant l'aptitude, ont évolué : par exemple, un soldat Cyber ne doit pas répondre aux mêmes exigences qu'un grenadier des forces spéciales. Les catégories d'aptitude au service militaire ont donc été régulièrement complétées (dernière fois en 2018).

Avec l'introduction du service civil en 1996, une nouvelle catégorie « apte au service militaire, inapte au tir » a été créée, car l'armée craignait de ne plus pouvoir recruter suffisamment de personnes. D'autres catégories s'y sont ajoutées les années suivantes. La part des personnes dont l'aptitude est limitée a augmenté ces dernières années. Actuellement, un militaire sur dix est apte au service militaire avec l'une ou l'autre restriction. Il n'est pas possible de déterminer clairement si l'augmentation de la part des personnes concernées est due à des raisons médicales ou à l'adaptation des critères d'aptitude. L'important à cet égard est que l'égalité devant la loi soit garantie et que l'aptitude des conscrits soit appréciée de façon identique dans les six centres de recrutement du pays. L'appréciation détermine en effet si la personne doit accomplir le service militaire, un service de remplacement ou encore s'acquitter de la taxe d'exemption de l'obligation de servir⁴.

S'agissant des taux d'aptitude, il existe toutefois des différences entre les centres de recrutement. Les pourcentages d'aptitude au service varient eux aussi grandement en fonction du canton d'origine des conscrits. Ainsi, en 2024, le taux d'aptitude des conscrits était de 58,5 % dans le canton du Valais, alors qu'il se montait à 82,4 % dans le

¹ Constitution fédérale du 18.4.1999 (Cst. ; **RS 101**)

² Conformément à la prise de position du DDPS lors de la consultation de l'administration, cette tendance sera à la hausse dans les années à venir en raison de la croissance démographique.

³ Ordonnance du 24.11.2004 concernant l'appréciation médicale de l'aptitude au service militaire et de l'aptitude à faire du service (**RS 511.12**, ci après OAMAS)

⁴ Service militaire avec limitations, Évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national du 6.9.2024 (ci-après : Rapport du CPA du 6.9.2024), ch. 1.1

canton d'Obwald⁵. Dans ce contexte, le CPA n'exclut pas que ces disparités soient dues, entre autres, à des processus différents dans les centres de recrutement⁶, ce qui indique qu'il n'y a pas d'égalité devant la loi entre les conscrits. Pour garantir l'égalité devant la loi, il est essentiel que les catégories d'aptitude soient inscrites au niveau approprié dans l'ordre juridique.

À leur séance du 25 janvier 2023, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le CPA de conduire une évaluation sur le service militaire avec limitations.

Dans son rapport, le CPA a réuni sous le terme de service militaire avec limitations 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 ». Dans cette dernière catégorie, l'aptitude de la personne à la marche, à porter ou à soulever des charges est réduite. Une distinction est établie entre aptitudes légèrement et considérablement réduites⁷. Le présent rapport complémentaire de la CdG-N se fonde sur la définition du CPA.

1.2 Objet de l'évaluation et procédure des CdG

1.2.1 Objet de l'évaluation

Le traitement de l'évaluation du CPA a été attribué à la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N. Les résultats de l'évaluation figurent dans le rapport final du CPA du 6 septembre 2024. L'évaluation a répondu aux questions suivantes :

- 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 ?

L'inspection se focalise donc sur la procédure d'appréciation de l'aptitude avec limitations. Elle ne porte cependant pas sur les tests d'aptitude et n'évalue pas si les critères d'aptitude sont adéquats pour les fonctions militaires.

Le CPA a présenté les résultats de son évaluation à la séance de la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-N, compétente en la matière, du 20 septembre 2024. À cette même séance, la sous-commission a décidé d'élaborer le présent rapport à l'intention

⁵ DDPS, Aperçu des conscrits ayant fait l'objet d'une évaluation définitive en 2024, par canton (dernière consultation le 20.5.2025)

⁶ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 1.3, p. 10

⁷ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 2.3, p. 19

de la CdG-N. Le projet de rapport de la sous-commission a été adopté par la CdG-N à l'intention du Conseil fédéral à la séance du 27 juin 2025. Par ailleurs, la CdG-N a décidé de publier le présent rapport en même temps que l'évaluation du CPA et l'avis de droit externe.

2 Constat et recommandations

Le présent chapitre contient les constatations et les recommandations de la CdG-N, qui s'appuient sur les conclusions du CPA.

2.1.1 Constatations générales du CPA

Pour répondre aux questions d'ordre juridique, le CPA a demandé un avis de droit externe. Il a également procédé à des analyses de documents, réalisé une enquête en ligne et mené des entretiens. En outre, le bureau d'étude Infras a effectué une analyse statistique des décisions d'aptitude.

Dans son évaluation, le CPA a constaté que l'appréciation de l'aptitude de plus de 36 000 conscrits par an dans les six centres de recrutement est, dans l'ensemble, organisée de façon efficiente et opportune. Les facteurs organisationnels comme le début imminent de l'école de recrue ou la forte affluence dans un centre de recrutement n'influencent pas systématiquement les décisions d'aptitude. En outre, lors de nouvelles appréciations effectuées en cas de recours ou de changement de l'état de santé, les décisions des autres centres de recrutement ne sont pas systématiquement corrigées.

Le CPA remarque toutefois que l'aptitude au service militaire avec limitations est appréciée de manière trop peu uniforme par les centres de recrutement. Selon lui, les prescriptions médicales ne sont pas suffisamment précises pour permettre une appréciation uniforme de l'aptitude au service militaire avec limitations. En outre, les prescriptions légales ne sont parfois pas respectées lors de l'appréciation de l'aptitude. Enfin, le CPA parvient à la conclusion que l'aptitude au service militaire et le droit de recours ne sont pas suffisamment ancrés dans la législation⁸. Ces constatations sont détaillées ci-après et évaluées par la CdG-N.

2.2 Règles applicables à l'appréciation de l'aptitude au service militaire avec limitations

2.2.1 Constatations du CPA

Est apte au service militaire quiconque, 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, OAMAS). Une CVS composée au minimum de deux médecins, conformément aux

⁸ Rapport du CPA du 6.9.2024, p.3-5

directives du médecin en chef de l'armée, évalue l'aptitude et rend une décision à ce sujet. Les critères d'appréciation de l'aptitude au service militaire figurent dans la « Nosologia Militaris ». Cette directive édictée par le médecin en chef de l'armée indique, dans un tableau, quelles conséquences ont toute une série de diagnostics médicaux sur l'aptitude. Par ailleurs, les CVS doivent s'appuyer sur la directive 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) et sur le règlement intitulé « Appréciation médicale de l'aptitude au service et de l'aptitude à faire service des conscrits ainsi que des militaires » (AMAS, 2011)⁹. Les directives et les règlements ne sont pas publics.

L'avis de droit rédigé sur mandat du CPA parvient à la conclusion que l'aptitude au service militaire n'est pas inscrite au niveau approprié dans l'ordre juridique. Selon cet avis, les critères d'aptitude au service militaire devraient être réglés, tout au moins dans leurs grandes lignes, dans une loi formelle. Actuellement, ces critères sont seulement mentionnés dans deux ordonnances ; à noter qu'ils sont définis dans le règlement classifié susmentionné (Nosologia Militaris). L'avis de droit en conclut que l'exigence de l'édition dans une loi formelle n'est pas remplie.

Par ailleurs, les critères de l'aptitude au service militaire devraient, dans les grandes lignes, être accessibles au public, étant donné le grand nombre de personnes concernées et la restriction des droits fondamentaux que peut impliquer la décision. Le règlement purement interne, tel qu'il existe aujourd'hui, ne satisfait pas à cette exigence. L'accessibilité serait garantie si les critères d'aptitude au service militaire et au service militaire avec limitations étaient définis, tout au moins dans leurs grandes lignes, au niveau de l'ordonnance¹⁰.

En plus de constater que les critères d'*aptitude au service militaire en général* ne sont pas inscrits au niveau approprié dans l'ordre juridique, le CPA arrive à la conclusion que les règles ne précisent pas suffisamment les critères d'*aptitude au service militaire avec limitations*. Les règles destinées aux médecins qui prennent les décisions sont fixées dans la Nosologia Militaris mentionnée ci-dessus. Toutefois, selon l'avis de droit, l'aptitude au service militaire avec limitations n'y est pas assez précisée. Ainsi, ce document n'indique pas comment faire la différence entre une aptitude légèrement réduite et une aptitude considérablement réduite. Le CPA ne remet pas en question le fait que les CVS doivent disposer d'une certaine marge de manœuvre. Cependant, comme l'indique l'avis de droit¹¹, il est déterminant pour les activités de l'administration que les règles soient assez claires afin de pouvoir garantir l'égalité de traitement.

Le CPA a constaté que, en raison de l'absence de règles, la fréquence des constatations d'une aptitude au service militaire avec limitations varie selon les centres de recrutement. Les différences entre les centres peuvent s'élever à six points de pourcentage, ce que les facteurs régionaux et autres facteurs ne suffisent pas à expliquer¹².

⁹ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 2.1, p. 13 s.

¹⁰ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 3.1, p. 20-22

¹¹ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 3.2, p. 22 et 23

¹² Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 5.1, p. 37-40

2.2.2 Conclusions de la CdG-N

Les règles s'appliquant à l'appréciation de l'aptitude au service militaire constituent une norme juridique importante, en particulier parce que l'aptitude au service militaire entraîne une restriction provisoire des droits fondamentaux. C'est pourquoi cette dernière doit satisfaire à l'exigence de l'édiction dans une loi formelle. Les conscrits doivent être en mesure d'évaluer avant le recrutement s'ils sont aptes ou non au service militaire. Cette information doit donc être accessible au public. À cet égard, il y a également lieu de garantir que la décision de l'aptitude au service militaire avec limitations ne dépende pas du centre de recrutement dans lequel elle est prise.

La CdG-N parvient donc à la conclusion que l'aptitude au service militaire doit être inscrite dans une loi formelle, étant donné qu'elle concerne un grand nombre de personnes. Par ailleurs, les critères d'aptitude au service militaire doivent être définis, au moins dans les grandes lignes, au niveau de l'ordonnance. Pour les conscrits, la décision éventuelle doit être prévisible. Enfin, les règles internes doivent être plus claires.

Recommandation 1 : Inscription des critères d'aptitude au service militaire dans une loi

Le Conseil fédéral est chargé d'inscrire dans une loi les critères fondamentaux de l'aptitude au service militaire. Par ailleurs, les critères d'aptitude au service militaire doivent être précisés au niveau de l'ordonnance, afin que cette information soit rendue publique et que les conscrits puissent estimer leur aptitude au service militaire.

2.3 Règles sur l'échange d'informations dans les centres de recrutement

2.3.1 Constatations du CPA

D'après l'avis de droit réalisé à l'occasion de l'évaluation du CPA, la directive sur l'échange d'informations dans les centres de recrutement va à l'encontre des prescriptions légales. Cela concerne d'une part les médecins et les psychologues qui travaillent dans les centres de recrutement et, d'autre part, le personnel du Service spécialisé CSP¹³.

L'avis de droit parvient à la conclusion qu'une directive sur l'échange d'informations de 2014 va plus loin que ne le permet le cadre légal s'agissant de la collaboration entre les médecins compétents et les psychologues d'une part et le personnel du Service spécialisé CSP d'autre part. La loi sur l'armée libère les médecins et les psychologues du secret professionnel inscrit dans la loi (art. 321 CP¹⁴, art. 11 OAMAS) 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, LAAM¹⁵). Si l'on en croit

¹³ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 3.3, p. 24

¹⁴ Code pénal suisse du 21.12.1937 (**RS 311.0**)

¹⁵ Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (**RS 510.10**, ci-après LAAM)

la directive mentionnée, il n’y a pratiquement aucune limite à l’échange d’informations sur les conscrits. La pratique qui en découle ne respecte donc pas le cadre légal¹⁶.

Certaines dispositions de l’ordonnance sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (OCSP)¹⁷ ne respectent pas non plus le cadre légal. Selon la LSI¹⁸ (art. 40, al. 2), le Service spécialisé CSP peut communiquer ses constatations intermédiaires aux centres de recrutement s’il dispose, avant la clôture de l’évaluation, d’indices concrets d’un risque pour la sécurité. Pour ce faire, l’on doit être en présence à la fois d’un danger et d’une urgence. De tels indices peuvent exister par exemple en lien avec la remise d’une arme personnelle.

Les prescriptions légales prévoient que l’aptitude au service militaire soit appréciée par des médecins avant que le Service spécialisé CSP ne rende une déclaration de sécurité. L’art. 23, al. 2, let. b, OCSP, dispose cependant que le Service spécialisé CSP puisse communiquer 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 ». L’ordonnance va donc plus loin que ce que prévoit la loi¹⁹.

Selon le CPA, la pratique actuelle en matière d’échange d’informations entre les médecins et le Service spécialisé CSP comporte le risque que ceux-ci se concertent, autrement dit que les médecins prononcent une inaptitude sur la base d’indications du Service spécialisé CSP. Cette situation est problématique, car il n’est pas possible de déposer un recours contre une décision d’inaptitude, alors que cela est possible en cas de CSP négatif. En fonction de la décision, les conscrits disposent donc de possibilités très différentes en matière de recours²⁰.

2.3.2 Conclusions de la CdG-N

La CdG-N estime qu’il est essentiel qu’aucune personne qui représente un danger pour elle-même ou pour les autres ne reçoive une arme de service. Elle peut donc comprendre que la directive prévoit un échange d’informations entre les différents services lorsqu’un cas n’est pas clair. Cela va cependant à l’encontre du secret professionnel — auquel sont tenus les médecins et les psychologues — et de la LSI, que le Service spécialisé CSP doit respecter. Par ailleurs, l’OCSP ne respecte pas non plus le cadre légal. Il convient de noter que tant les données de santé que les données du CSP (informations tirées du casier judiciaire et du registre des poursuites) sont des données personnelles sensibles selon la loi fédérale sur la protection des données²¹.

¹⁶ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 3.3.1, p. 24 et 25

¹⁷ Ordonnance du 8.11.2024 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (**RS 128.31**, ci-après OCSP)

¹⁸ Loi fédérale du 18.12.2020 sur la sécurité de l’information au sein de la Confédération (**RS 128**, ci-après LSI)

¹⁹ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 3.3.2, p. 25-27

²⁰ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 3.3.2, p. 26

²¹ Loi fédérale du 25.9.2020 sur la protection des données (LPD ; **RS 235.1**)

Étant donné que l’avis de droit parvient à la conclusion qu’une adaptation des bases légales serait nécessaire afin que l’échange d’informations corresponde aux prescriptions légales, la CdG-N estime que le Conseil fédéral devrait examiner l’opportunité de procéder à cette adaptation. Aux yeux de la commission, il conviendrait d’analyser, en se fondant sur la pratique actuelle, la nécessité de cet échange d’informations pour l’exécution des tâches des services concernés et éventuellement de proposer une modification de la loi. Dans tous les cas, il convient de veiller à ce que les voies de droit ne soient pas vidées de leur substance.

Recommandation 2 : Examiner la nécessité d’adapter la loi en vue de l’échange d’informations entre les médecins, les psychologues et le Service spécialisé CSP

Le Conseil fédéral est invité à analyser les bases légales actuelles, la pratique et la directive sur l’échange d’informations entre les services concernés. Il doit garantir que la directive et la pratique sont conformes au droit, que ce soit au moyen d’une révision de la loi ou d’une adaptation de la directive et de la pratique, si la révision de la loi devait se révéler inappropriée.

2.4 Processus dans les centres de recrutement

2.4.1 Constatations du CPA

Dans son rapport d’évaluation, le CPA arrive à la conclusion que les processus d’appréciation lors du recrutement sont efficaces et organisés de manière opportune. Les processus, les tests et les examens sont réalisés de manière opportune. Le CPA n’a pas non plus identifié de procédures faites à double. La décision d’aptitude est en outre prise indépendamment des besoins d’affectation à certaines fonctions dans les écoles de recrues. Néanmoins, les médecins ne sont pas suffisamment formés à cette tâche et une assurance qualité adéquate fait défaut²².

Le travail consacré aux investigations pour juger de l’aptitude au service militaire est adéquat

Le CPA estime que le travail consacré aux investigations pour juger de l’aptitude au service militaire est adéquat. L’enquête qu’il a menée auprès du personnel des centres de recrutement a montré qu’il n’y avait pas d’investigations ni de tests superflus. Les investigations sont également menées dans un ordre logique. Lorsqu’il y a un nombre plus important de conscrits participant à un cycle de recrutement dans un centre, les médecins et les psychologues disposent d’un peu moins de temps pour effectuer leurs examens. Toutefois, selon les analyses statistiques, le nombre de conscrits n’a pas d’influence sur les décisions relatives à l’aptitude avec limitations²³.

Les décisions d’aptitude sont indépendantes des besoins de l’armée

²² Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 4, p. 29

²³ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 4.2.1, p. 35

Il est important que dans le processus de recrutement, la décision d'aptitude et l'affectation à une fonction au sein de l'armée soient faites indépendamment l'une de l'autre. La décision d'affectation doit en outre être prise après celle d'aptitude. Ne constatant aucune irrégularité ni problème à cet égard, le CPA arrive à la conclusion que les places disponibles dans une école de recrues — et donc les besoins de l'armée — n'ont aucune influence sur les décisions d'aptitude²⁴.

Les prescriptions en vigueur ne sont pas toujours respectées

Le CPA a constaté que dans la pratique, les prescriptions légales et les directives du médecin en chef de l'armée concernant les décisions d'aptitude n'étaient pas respectées. Conformément à l'OAMAS, une CVS, chargée de prendre la décision médicale d'aptitude, doit être composée d'au moins deux médecins, à savoir un président ou présidente et au moins un membre adjoint. Les investigations du CPA ont montré que cette règle n'était pas appliquée et que les décisions d'aptitude étaient souvent prises par une seule personne, en raison notamment du manque de personnel au sein des centres de recrutement²⁵.

Dans ce contexte, il convient de mentionner que les décisions d'aptitude sont prises aussi par des médecins mandatés, qui les communiquent aux conscrits. Ces médecins travaillent le plus souvent à un taux d'occupation réduit pour les centres de recrutement. Cette pratique est contraire aux directives du médecin en chef de l'armée selon laquelle il revient au président ou à la présidente de la CVS de notifier la décision d'aptitude au conscrit. En d'autres termes, les médecins qui notifient la décision doivent être soit incorporés comme médecins militaires, soit engagés par l'armée. À cet égard, les centres de recrutement ne respectent pas toujours les prescriptions. Cette situation est d'autant plus problématique que, selon le Service médico-militaire, prendre une décision d'aptitude exige une grande expérience, que les médecins mandatés travaillant à un taux réduit ne peuvent pas acquérir²⁶.

Le CPA constate en outre qu'il n'existe pas de règles uniformes au sein des centres de recrutement en ce qui concerne la formation de nouveaux médecins. Par conséquent, au début de leur engagement, les médecins ne sont pas formés de manière uniforme aux processus et aux exigences de l'appréciation d'aptitude. Aux yeux du CPA, l'uniformité des appréciations dans les centres de recrutement n'est donc pas assurée de manière adéquate. Cette uniformité est pourtant décisive au regard de l'état de droit, car une décision d'aptitude ne doit pas dépendre des médecins du centre de recrutement dans lequel elle est prise²⁷.

Le CPA constate de surcroît qu'il n'existe pas de règles en matière d'assurance qualité. Ni le Service médico-militaire, ni le commandement de l'instruction n'effectuent de contrôles systématiques de l'uniformité des décisions d'aptitude ou des processus. Une assurance qualité fait également défaut au sein des différents services des centres de recrutement. Les psychologues constituent une exception, puisqu'ils peuvent

²⁴ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 4.2.2, p. 36

²⁵ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 4.1.1, pp. 30-31

²⁶ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 4.1.2, pp. 32-33

²⁷ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 4.1.2, pp. 31-32

émettre des recommandations sur l'aptitude à l'intention des médecins et prennent des mesures d'assurance qualité de leur propre initiative²⁸.

2.4.2 Conclusions de la CdG-N

Pour la CdG-N, l'efficacité et l'opportunité des processus dans les centres de recrutement sont toutes deux très positives. À ses yeux, il est important que les procédures durant le recrutement ne soient pas menées à double. Elle salue également le fait que même lorsqu'un nombre plus important de conscrits participent à un cycle de recrutement dans un centre, les décisions d'aptitude sont prises de manière uniforme. L'affluence au sein d'un centre n'a donc aucun effet sur les décisions relatives à l'aptitude au service militaire avec limitations.

Elle se félicite par ailleurs que les places disponibles pour le début de l'école de recrues n'aient aucune influence sur les décisions d'aptitude, et que ces dernières soient prises de manière indépendante et non en fonction des besoins de l'armée.

La CdG-N voit toutefois d'un œil critique le non-respect de règles et que de ce fait, des décisions d'aptitude soient prises par une seule personne. La pratique actuelle est également discutable en ce qui concerne l'assurance qualité des décisions d'aptitude. La commission estime donc qu'il est important que les médecins de recrutement appliquent les prescriptions légales et les directives du médecin en chef de l'armée, et qu'ils agissent conformément à leur relation contractuelle.

La CdG-N reconnaît le problème que représente la pénurie de personnel. Elle estime toutefois que cette dernière ne doit pas affecter la qualité des décisions d'aptitude, car cela pourrait avoir des effets non seulement sur l'égalité de traitement au niveau juridique, mais aussi sur la crédibilité des décisions en matière d'aptitude. Si la CdG-N admet que les médecins mandatés assurent des tâches importantes et sont indispensables au bon fonctionnement du système, il est essentiel que tant l'ordonnance que les directives du médecin en chef de l'armée en la matière soient respectées, et que les décisions d'aptitude soient prises par les personnes prévues pour cela, d'autant plus que l'application des prescriptions de la Nosologia Militaris qui, selon le Service médico-militaire, exige beaucoup d'expérience.

Recommandation 3 : Les règles applicables aux décisions d'aptitude doivent être respectées.

Le Conseil fédéral est chargé de garantir que les règles applicables aux décisions d'aptitude (décision et notification) soient respectées. Cela concerne en particulier les règles indiquant que la décision doit être prise par au moins deux médecins et qu'il revient au président ou à la présidente de la CVS, et non à un médecin mandaté, de transmettre la notification de la décision au conscrit.

²⁸ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 4.1.3, p. 34

En ce qui concerne l'initiation et la formation de nouveaux médecins, la CdG-N ne comprend pas qu'il n'existe pas de règles générales, qui permettraient de garantir l'uniformité des appréciations. Elle suggère que le médecin en chef de l'armée mette en place des formations uniformes afin d'harmoniser autant que possible les décisions d'aptitude. Il est inacceptable à ses yeux que les médecins soient formés différemment à cette tâche selon les centres de recrutement, car cela va à l'encontre de l'égalité de traitement juridique et effective des conscrits.

Recommandation 4 : Des formations générales sur l'appréciation de l'aptitude doivent être mises en place pour les nouveaux médecins.

Le Conseil fédéral est invité à veiller à ce que les services compétents prévoient des formations adéquates pour les nouveaux médecins, valables dans tous les centres de recrutement, afin de garantir l'uniformité des décisions d'aptitude.

L'assurance qualité, inexistante au sein des centres de recrutement selon le CPA, contribue également à l'égalité de traitement sur les plans juridique et effectif. Il est important, aux yeux de la CdG-N, que les décisions d'aptitude soient examinées régulièrement, au moins au niveau médico-militaire, pour s'assurer de leur uniformité. Cela est aussi dans l'intérêt du commandement de l'Instruction. La CdG-N suggère donc d'établir des processus de contrôle qualité.

Recommandation 5 : La qualité doit être assurée.

Le Conseil fédéral est invité à élaborer des mesures visant à assurer la qualité concernant les décisions d'aptitude et de veiller à ce que des contrôles soient effectués.

2.5 Décisions sur l'aptitude au service militaire

2.5.1 Constatations du CPA

L'analyse statistique externe montre qu'il existe des différences considérables entre les centres de recrutement quant aux décisions d'aptitude au service militaire avec limitations. Or, des facteurs locaux, ou autres, ne peuvent expliquer ces différences. Au total, ce sont environ 5 % des conscrits qui sont déclarés aptes au service militaire avec limitations. L'évaluation regroupe les différentes catégories d'aptitude sous le terme « aptitude avec limitations » (cf. ch. 2.2). Parmi les conscrits effectuant un service militaire avec limitations, un tiers a plus d'une limitation. Les proportions des limitations déclarées (inapte au tir, interdiction de conduire des véhicules à moteur militaires, inaptitude réduite à la marche, à porter, à soulever des charges) varient considérablement d'un centre de recrutement à l'autre. Aux yeux du CPA, les décisions d'aptitude avec limitations ne sont pas prises de manière suffisamment uniforme au sein des centres de recrutement²⁹.

²⁹ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 5.1, pp. 37-40

Le CPA a constaté que les facteurs organisationnels, tels que l'affluence dans un centre de recrutement, le début imminent de l'école de recrues ou le changement de médecin-chef, n'avaient pas d'effet sur les décisions d'aptitude. Si ces facteurs avaient joué un rôle sur les décisions, l'uniformité de ces dernières n'aurait pas été assurée³⁰.

Il est toutefois nécessaire de tenir compte d'autres facteurs, comme le nombre de modifications des premières appréciations, qui montre que les catégories d'aptitude ne sont pas définies assez clairement : les conscrits disposent d'un délai de 30 jours pour faire recours contre une décision d'aptitude. Seul 0,4 % des conscrits fait recours. Dans de nombreux cas toutefois, le recours aboutit à une nouvelle décision d'aptitude. Près de 69 % des conscrits aptes au service militaire et 75 % des conscrits aptes au service militaire avec limitations obtiennent, après leur recours, une nouvelle décision. Il en va de même pour environ la moitié des conscrits qui ont été déclarés inaptes au service militaire³¹.

S'agissant de la pratique relative aux nouvelles appréciations, le CPA n'a constaté aucune différence entre les centres de recrutement.

Le CPA a toutefois identifié deux autres problèmes concernant les recours et les nouvelles appréciations. Le droit de recours visé à l'art. 39 LAAM ne s'applique qu'aux « militaires ». Au sens strict, seuls les conscrits qui ont été déclarés aptes au service militaire peuvent donc bénéficier de ce droit et non les personnes jugées inaptes au service militaire. Toutefois, dans la pratique et selon la directive du Service médico-militaire de l'armée, le droit de recours est garanti pour tous les conscrits. L'avis de droit commandé par le CPA arrive à la conclusion que la loi devrait expressément accorder le droit de recours à tous les *conscrits*³².

Par ailleurs, selon l'avis de droit, le droit à une nouvelle appréciation est restreint de manière excessive. L'art. 20 LAAM est formulé de manière ouverte et indique simplement que la demande de nouvelle appréciation doit être motivée. Selon une directive interne du médecin en chef de l'armée, 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. Cette information est communiquée aux conscrits lors de la notification de la décision d'aptitude. Le Service médico-militaire a cependant indiqué au CPA que pratiquement toutes les demandes de nouvelle appréciation sont acceptées. Selon l'avis de droit, il serait opportun, au niveau de l'ordonnance, de décrire dans les grandes lignes 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 appréciation³³.

2.5.2 Conclusions de la CdG-N

La CdG-N estime que les différences d'appréciation de l'aptitude au service militaire avec limitations sont dues au fait que les directives ne sont pas suffisamment précises

³⁰ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 5.1, pp. 37-40

³¹ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 5.3.1, pp. 41-43

³² Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 3.4, pp. 27-28

³³ Rapport du CPA du 6.9.2024, ch. 3.4, pp. 28-29

et que les formations ne sont pas uniformes. C'est pourquoi elle suggère de mettre en œuvre en priorité les recommandations 1 et 4.

Par ailleurs, la commission salue le fait que les facteurs organisationnels comme le début de l'école de recrues ou l'affluence dans un centre de recrutement n'ont aucune influence sur les pratiques d'appréciation de l'aptitude au service militaire.

La CdG-N ne comprend toutefois pas comment les modifications de décisions d'aptitude peuvent être si nombreuses. Même si seul un petit nombre de conscrits use du droit de recours, la décision d'aptitude est modifiée dans plus de la moitié des cas. Selon la commission, cela montre que les critères d'aptitude au service militaire ne sont pas établis de manière suffisamment claire. Ces critères doivent être définis de sorte que les décisions d'aptitude soient justifiées de manière objective et adéquate, afin de pouvoir être maintenues dans la plupart des recours.

La CdG-N salue le fait que, lors de nouvelles appréciations (pour les demandes déposées en dehors du délai de recours de 30 jours), les autres centres de recrutement ne modifient pas systématiquement les décisions.

Concernant les recours et les nouvelles appréciations, la CdG-N estime qu'il est judicieux que les bases légales soient modifiées. Certes, dans la pratique, le droit de recours est également accordé aux conscrits inaptes au service militaire, mais comme la loi ne le prévoit pas expressément, la CdG-N recommande de procéder aux modifications légales nécessaires.

Recommandation 6 : Le droit de recours doit être étendu à tous les conscrits.

Le Conseil fédéral est chargé d'étendre le droit de recours (art. 39 LAAM) à tous les conscrits.

La CdG-N salue le fait que, selon le Service médico-militaire, il est donné suite à pratiquement toutes les demandes de recours pour une nouvelle appréciation de l'aptitude. Elle estime également qu'il est essentiel de transmettre aux conscrits les informations relatives à une éventuelle nouvelle appréciation lorsque la décision d'aptitude leur est notifiée. Elle suggère malgré tout de fixer au niveau de l'ordonnance les conditions préalables à une nouvelle appréciation.

Recommandation 7 : Les conditions préalables à une nouvelle appréciation doivent être réglées au niveau de l'ordonnance.

Le Conseil fédéral est invité à fixer, au niveau de l'ordonnance, ce qu'il faut entendre par faits médicaux nouveaux ou par modification de l'état de santé comme condition préalable à une nouvelle évaluation.

3 Conclusions

La CdG-N salue le fait que les processus dans les centres de recrutement soient organisés de manière opportune. Elle est également consciente du défi que représente la prise de décision pour les services impliqués qui, en deux à trois jours, doivent se prononcer de manière fondée sur l'aptitude au service militaire des conscrits. Le rapport du CPA montre toutefois, selon l'appréciation de la CdG-N, qu'il est nécessaire d'agir à différentes étapes du processus. La commission estime en particulier que les critères d'aptitude doivent être inscrits de manière plus explicite dans la loi. Le Conseil fédéral doit par ailleurs garantir que les directives et la pratique en matière d'échange d'informations entre, d'une part, les services impliqués dans l'appréciation de l'aptitude et, d'autre part, le Service spécialisé CSP ne contreviennent pas à la loi. La CdG-N suggère donc que le Conseil fédéral examine les bases légales et la pratique et les modifie si besoin. Pour la commission, il est par ailleurs décisif que les mêmes normes soient appliquées au sein des six centres de recrutement, en particulier lorsqu'il est question d'aptitude au service militaire avec limitations. Aux yeux de la CdG-N, des mesures doivent encore être prises à cet égard.

Excursus : dans le cadre de ses travaux sur le calcul des effectifs de l'armée, la CdG-N a constaté que l'armée devait disposer d'un effectif réglementaire de 100 000 militaires. Afin de garantir ce nombre, la loi prévoit que l'effectif réel de l'armée ne dépasse pas 140 000 personnes. Actuellement, l'armée compte plus de 140 000 militaires incorporés. La CdG-N se pose la question de savoir si, pour garantir l'effectif réglementaire de 100 000 militaires, l'effectif réel de 140 000 militaires ne devrait pas être géré de manière plus souple à l'avenir.

La CdG-N demande au Conseil fédéral de prendre position d'ici au 30 septembre 2025 sur les constatations et recommandations formulées dans le présent rapport et dans le rapport d'évaluation du CPA. Elle le prie par ailleurs de lui indiquer au moyen de quelles mesures il entend mettre en œuvre ces recommandations et à quelle échéance.

Le 27 juin 2025

Au nom de la Commission de gestion du
Conseil national
Le président : Erich Hess
La secrétaire : Ursina Jud Huwiler
Le président de la sous-commission
DFAE/DDPS : David Roth
La secrétaire de la sous-commission
DFAE/DDPS : Stephanie Vögeli

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, directive 93.013 du 1.2.2020
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 1.9.2011
art.	Article
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
ch.	Chiffre
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSP	Contrôle de sécurité relatif aux personnes
CVS	Commissions de visite sanitaire selon l'art. 4, al. 1, OAMAS
DDPS	Département de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
FF	Feuille fédérale
LAAM	Loi fédérale du 3.2.1995 sur l'armée et l'administration militaire (loi sur l'armée ; RS 510.10)
LPD	Loi fédérale du 25.9.2020 sur la protection des données (RS 235.1)
LSI	Loi fédérale du 18.12.2020 sur la sécurité de l'information au sein de la Confédération (loi sur la sécurité de l'information ; RS 128)
OAMAS	Ordonnance du 24.11.2004 concernant l'appréciation médicale de l'aptitude au service militaire et de l'aptitude à faire du service militaire (RS 511.12)
OCSP	Ordonnance du 8.11.2023 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes (RS 128.31)
p.	Page
RS	Recueil systématique
s.	Et suivant