

# Feuille Fédérale

Berne, 5 juillet 1976

128<sup>e</sup> année

Volume II

N<sup>o</sup> 26

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 85 francs par an, 48 fr. 50 pour six mois.  
Etranger: 103 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

---

76.060

## Message concernant l'introduction d'un service civil de remplacement

Du 21 juin 1976

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous présenter un message proposant de compléter l'article 18 de la constitution ainsi que le demande l'initiative populaire pour la création d'un service civil (dite initiative de Münchenstein).

Nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, d'agréer les assurances de notre haute considération.

Berne, le 21 juin 1976

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,  
**Gnägi**Le vice-chancelier,  
**Sauvant**

---

## Aperçu

*L'initiative populaire pour la création d'un service civil a été approuvée le 18 septembre 1973 par l'Assemblée fédérale. Nous avons été chargés en même temps de lui présenter un rapport et de lui proposer de modifier l'article 18 de la constitution. Nous nous acquittons de ce mandat par le présent message.*

*L'initiative a été présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux et approuvée comme telle. L'Assemblée fédérale doit dès lors adopter une disposition complétant l'article 18 de la constitution, conformément aux objectifs généraux énoncés par l'initiative. Nous fondant sur les travaux d'une commission d'experts, ainsi que sur les résultats de la procédure de consultation, nous vous proposons de compléter l'article 18 de la constitution par un 5<sup>e</sup> alinéa ainsi rédigé :*

Celui qui, du fait de ses convictions religieuses ou morales, ne peut concilier l'accomplissement du service militaire dans l'armée avec les exigences de sa conscience est appelé à faire un service civil de remplacement équivalent. La loi en règle les modalités.

*Bien que le mandat du Conseil fédéral consiste en substance à proposer une modification de la constitution, le présent message ne saurait se limiter à exposer la nouvelle disposition constitutionnelle. Cela d'autant moins que les modalités du service de remplacement devront être réglées par une loi. Il semble dès lors opportun de renseigner dès maintenant le Parlement et l'opinion publique sur les buts visés par la modification constitutionnelle, notamment sur l'admission dans le service de remplacement, son organisation et ses activités. Même s'il n'a pas paru indiqué de présenter, au stade actuel déjà, un projet proprement dit de loi sur le service de remplacement, le message n'exposera pas moins les idées fondamentales sur lesquelles reposera cette nouvelle institution. Il indiquera notamment les critères d'admission ainsi que la procédure à suivre en l'occurrence, et esquissera les grandes lignes de l'organisation, de ses activités, de même que les principes directeurs dont ce service devra s'inspirer.*

---

## Message

### 1 Considérations générales

#### 11 Historique

##### 111

Un comité composé de professeurs du gymnase de Münchenstein a déposé le 12 janvier 1972 une *initiative populaire pour la création d'un service civil* portant 62 343 signatures valables. L'initiative revêt la forme d'une proposition conçue en termes généraux; elle invite les autorités fédérales à modifier l'article 18 de la constitution au sens du texte de l'initiative.

Le présent message utilisera l'expression «Service de remplacement»; les raisons en sont exposées au chiffre 421.

##### 112

Dans notre rapport du 10 janvier 1973 (FF 1973 I 89), *nous avons proposé d'approuver l'initiative.*

##### 113

Cette même année, les *chambres* ont examiné l'initiative. Dans les deux conseils, les problèmes fondamentaux que pose l'introduction d'un service de remplacement ont été largement débattus et quelques principes directeurs de l'organisation d'une telle institution ont pris forme au cours des débats.

##### 113.1

Le *Conseil national* en a débattu les 25 et 26 juin 1973. Trente députés se sont exprimés sur l'initiative; deux seulement ont proposé de la rejeter. Ainsi, la presque totalité des orateurs ont recommandé la création d'un service civil, tout en exprimant des réserves de diverse nature et en nuancant leurs avis. L'approbation était notamment fondée sur les motifs les plus divers, mais il est incontestable que la majorité du Conseil entendait surtout témoigner de la compréhension pour le véritable désarroi que l'obligation de servir dans l'armée provoque dans la conscience de certains hommes. Presque tous les orateurs ont abordé le problème très important qui consiste à trouver une définition claire de l'incapacité – au sens de l'initiative – dans laquelle se trouve un individu de concilier l'accomplissement du service militaire avec les exigences de sa foi ou de sa conscience. Invoquant l'indivisibilité de la conscience, plusieurs orateurs ont estimé qu'il convenait de lui donner une acception aussi large que possible. Selon eux, la notion de conscience engloberait non seulement les motivations

inspirées par les préceptes religieux ou moraux, mais encore par des préoccupations d'ordre politique. De nombreux autres orateurs ont rétorqué qu'un futur service civil de remplacement ne pourrait être en aucun cas ouvert aux citoyens qui, rejetant et notre Etat et notre forme de société, utilisent l'objection de conscience comme un moyen d'opposition à nos institutions. Une nette majorité a admis que seuls les motifs de conscience inspirés par la foi et la morale pouvaient justifier l'admission à un service civil de remplacement, alors que des motivations d'ordre politique exclusivement ne pouvaient pas être retenues. Seul pourrait être admis à accomplir un tel service celui qui établit de manière digne de foi que des motifs graves d'ordre religieux ou moraux lui interdisent de servir dans l'armée.

La difficulté de tracer une limite précise, notamment entre convictions éthiques et convictions politiques, n'a pas échappé au conseil. On a toutefois exprimé l'avis que la jurisprudence des tribunaux militaires concernant l'application de l'article 81, 2<sup>e</sup> alinéa, du code pénal militaire fournit en l'occurrence des critères valables. Le conseil a catégoriquement rejeté, en revanche, la possibilité d'un libre choix entre le service militaire et un service de remplacement. Une telle alternative serait non seulement contraire à la lettre de l'initiative, mais conduirait en outre à un affaiblissement de la défense nationale dont on ne saurait présentement prendre la responsabilité. Enfin tous les orateurs ont souligné qu'un service civil de remplacement ne saurait servir d'expédient aux paresseux et aux mauvaises têtes. Cela pourrait être évité si l'on prévoit d'emblée que le service civil doit être plus long que le service militaire.

### 113.2

Le *Conseil des Etats* a traité l'affaire le 18 septembre 1973 et, à l'encontre de la majorité de sa commission, a approuvé également l'initiative. Dans son rapport, le président de la commission s'était élevé contre l'idée selon laquelle la conscience est indivisible et obéit aussi bien à des mobiles religieux ou éthiques que politiques. Il importe notamment d'éviter de mettre en parallèle conscience et convictions. Si un grave conflit de conscience peut mériter certes une considération particulière, on ne saurait cependant voir dans les convictions politiques des scrupules véritables de conscience. En effet, celui qui agit par conviction politique a la faculté de présenter ses revendications par les voies constitutionnelles. Le refus de servir fondé sur une opposition à l'ordre constitutionnel ne figure pas dans le texte de l'initiative. Des motifs exclusivement politiques ne constitueraient donc pas une raison suffisante pour justifier l'admission dans un service civil de remplacement.

Il ressort du débat du Conseil des Etats que l'élaboration d'une nouvelle disposition constitutionnelle ne peut se référer qu'au seul texte de l'initiative et non pas à de quelconques interprétations formulées après coup par ses auteurs ou par d'autres cercles intéressés. Les députés qui se sont exprimés ont en outre

rejeté à l'unanimité – ce que fait d'ailleurs l'initiative – le libre choix entre le service militaire et le service de remplacement, solution qui aurait pour effet de saper le principe de l'obligation générale de servir. L'idée que des motivations politiques puissent justifier l'admission dans un service de remplacement a été tout aussi nettement repoussée.

Enfin, les députés se sont sérieusement demandé comment le service de remplacement envisagé pourrait être concrètement organisé. Sur ce point, divers orateurs ont exprimé l'avis que seul un service de remplacement de plus longue durée serait à même de compenser en quelque sorte les exigences élevées et les dangers du service militaire. L'unanimité s'est faite aussi dans ce conseil pour constater que la meilleure organisation possible d'un service de remplacement ne saurait résoudre une fois pour toutes le problème de l'objection de conscience en Suisse; au mieux, elle pourrait en atténuer l'acuité. La tentative de donner à ce problème une solution équitable constitue néanmoins un geste bienvenu de tolérance à l'endroit d'une petite minorité de citoyens. Cependant, il importe d'avoir la garantie que cette bienveillance ne profitera qu'aux seuls objecteurs de conscience vraiment sincères et non pas à des individus qui ne la méritent pas.

### 113.3

L'arrêté fédéral du 18 septembre 1973 (FF 1973 II 573) sanctionne l'*approbation* par les conseils législatifs de l'initiative populaire pour la création d'un service civil; il nous charge de présenter à l'Assemblée fédérale un rapport proposant de modifier l'article 18 de la constitution.

### 114

Nous avons autorisé le Département militaire fédéral à constituer une *Commission d'experts*, qui a été chargée d'examiner les questions d'ordre juridique et matériel découlant de l'initiative et de lui présenter des *propositions* en vue de compléter l'article 18 de la constitution. Cette commission comprenait:

Messieurs P. Dürrenmatt, conseiller national, à Riehen, en qualité de président,  
 J. Castella, juge fédéral, à Lausanne,  
 F. Gygi, professeur, à Berne,  
 A. Muheim, conseiller national, à Lucerne.

Le rapport demandé a été présenté au département le 18 septembre 1974. La commission ne s'est pas contentée de proposer la modification de l'article 18 de la constitution, mais a tenu à donner son avis sur les critères et la procédure d'admission dans un service de remplacement, de même que sur la structure d'un tel service.

Au cours de l'hiver et du printemps 1974, le Département militaire fédéral a soumis le rapport de la commission d'experts aux gouvernements cantonaux, aux partis, aux organisations religieuses, militaires, féminines et de jeunesse, ainsi qu'à un grand nombre d'autres milieux intéressés. Les autorités et les organismes consultés avaient été priés de répondre à un questionnaire concernant ce projet.

La consultation, qui a éveillé un intérêt extraordinaire, a pris fin en juin 1975. Les avis exprimés ont été soigneusement analysés. Comme les cercles consultés étaient très nombreux et de tendance fort diverse, l'éventail des réponses est exceptionnellement étendu. La question de principe: «acceptation ou rejet d'un service de remplacement» n'a pas été posée puisqu'elle avait déjà été tranchée par l'arrêté fédéral du 18 septembre 1973. Le questionnaire visait les *problèmes les plus importants que posent les modalités d'organisation d'un tel service* et ne contenait donc que des *questions particulières*. Dès lors, la consultation n'a guère permis de tirer des conclusions précises sur la manière dont les questions de principe sont jugées; ce n'est que par les opinions exprimées sur certains points de détail que l'on peut s'en rendre compte. Les avis donnés par un grand nombre de gouvernements cantonaux et les associations militaires montrent toutefois que l'idée de la création d'un service de remplacement suscite une nette hésitation, si ce n'est même une opposition. D'un autre côté, notamment de la part d'organisations pacifistes, on a proposé des types de services civils, en partie très élaborés, dont la réalisation déborderait largement le cadre de l'initiative. En résumé, on peut dire que la moitié environ des réponses se rallient aux conclusions du rapport de la commission. Le maintien du principe de l'obligation générale de servir prévu par l'initiative est expressément demandé dans les trois quarts environ des réponses. Ainsi, les propositions essentielles des experts ont été approuvées par la majorité des cercles consultés; les divergences d'opinion concernent essentiellement des questions de détail.

Nous avons tenu compte, dans le présent message, des propositions formulées dans la mesure où elles paraissent utiles à la poursuite des travaux. Dans le cas contraire, nous nous en expliquons sous les chiffres correspondants.

## 12 But et forme juridique de l'initiative

### 121

L'initiative demande une modification de *l'article 18 de la constitution*. Les chambres nous ont chargés de leur présenter un projet.

Bien que le mandat reçu se limite à la création de la base constitutionnelle d'un service de remplacement, nous sommes d'avis que notre message *ne peut se*

*limiter à cette seule proposition.* La disposition constitutionnelle que nous préconisons ne doit en effet contenir que le *principe, primordial certes, du service de remplacement à créer*, tandis que les modalités d'un tel service ne peuvent être réglées que par une loi détaillée. La nouvelle disposition fondamentale ne précisera pas non plus les critères permettant d'admettre des militaires dans le service de remplacement, ni sous quelle forme ce service devrait être organisé.

Un message se contentant d'exposer et de justifier la disposition constitutionnelle nouvelle ne renseignerait qu'imparfaitement le Parlement et l'opinion publique sur la *portée pratique* de l'innovation. Nous estimons dès lors qu'il importe également d'exposer ici les *règles essentielles du futur service de remplacement*, opinion que les organes consultés ont d'ailleurs nettement soutenue. Cependant, nous n'entendons pas aller jusqu'à présenter le projet définitif d'une loi sur le service de remplacement. Un tel procédé aurait pour effet de retarder par trop le règlement de l'initiative. Nous estimons d'ailleurs que le constituant n'a pas à empiéter sur les travaux du législateur, ni à préjuger de ses décisions. En revanche, nous pensons qu'il est opportun et nécessaire d'*exposer les grandes lignes de la réglementation que nous projetons d'élaborer* dans la mesure où elles peuvent être esquissées dès aujourd'hui. On pourra ainsi se rendre compte de la nature des innovations qui découleront de la disposition constitutionnelle. Il faut qu'on puisse situer la révision projetée dans le cadre élargi des travaux législatifs qui suivront et l'apprécier en considérant l'ensemble du problème.

*L'esquisse de réglementation du futur service de remplacement*, sous chiffre 42, a donc la portée d'une information d'ordre général. Elle a un caractère documentaire et provisoire et non l'importance d'une proposition ferme. En particulier, une telle esquisse ne doit pas préjuger les travaux du législateur.

## 122

L'initiative a été présentée par ses auteurs dans la forme d'une *proposition conçue en termes généraux* selon l'article 121, 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> alinéas, de la constitution; elle a été approuvée par l'Assemblée fédérale et doit dès lors continuer à être traitée comme telle. La forme juridique de l'initiative produit des effets fondamentaux sur la procédure à suivre.

Selon l'article 121, 4<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, la demande d'initiative peut revêtir la forme d'un *projet rédigé de toutes pièces* ou celle d'une *proposition conçue en termes généraux*.

### 122.1

*Le projet rédigé de toutes pièces* doit être soumis sans modification à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons. Ses auteurs en arrêtent le texte qui est définitif. L'Assemblée fédérale peut cependant opposer, sur le même objet, un

*contre-projet* à l'initiative lorsqu'elle estime souhaitable que la question soulevée soit réglée par une disposition constitutionnelle, mais n'approuve pas le texte proposé.

## 122.2

Pour sa part, l'*initiative conçue en termes généraux* se borne à exprimer une idée directrice et laisse le soin à l'Assemblée fédérale de formuler, sur la base de cette proposition, la disposition constitutionnelle.

Cette transformation d'une proposition conçue en termes généraux en une disposition constitutionnelle rédigée par l'Assemblée fédérale – de même que la rédaction d'un contre-projet – est considérée, selon notre régime constitutionnel, comme une *création juridique propre* du Parlement (ATF 73 I 33). Ce qui est déterminant pour la rédaction, c'est l'interprétation que le Parlement donne du texte proposé, en se fondant sur le sens que les signataires ont voulu donner à l'initiative. En d'autres termes, l'Assemblée fédérale doit, en sa qualité de législateur, discerner les *idées directrices de l'initiative* puis élaborer, dans ce sens, et selon son propre jugement, la disposition constitutionnelle demandée (art. 121, 5<sup>e</sup> al., cst.; art. 26, 2<sup>e</sup> al., de la loi sur les rapports entre les conseils [RS 171.11]). En revanche, les conseils ne sont pas liés par les détails du texte de l'initiative qui sortent du cadre de propositions conçues en termes généraux (BO. CE 1973 p. 467, ch. 5; CE Bolla, réf. ATF 73 I 22 s. not. 33). Seule l'*idée maîtresse exprimée dans l'initiative* s'impose à l'Assemblée fédérale (J. F. Aubert: Traité de droit constitutionnel suisse, p. 151, n<sup>o</sup> 386).

Ainsi, en leur qualité d'autorité constituante, les chambres créent du droit dans le cadre général de l'initiative. L'élaboration de la nouvelle disposition ne tend dès lors pas uniquement à concrétiser les propositions contenues dans l'initiative (BO. CE 1973 p. 467, ch. 5; ATF 73 I 33). L'Assemblée fédérale au contraire fixera elle-même la forme que doit revêtir dans la constitution la proposition conçue en termes généraux. Pour cette raison, l'initiative qui combine les deux formes prévues par la constitution doit être déclarée nulle (art. 3, 1<sup>er</sup> al., de la loi sur les initiatives [RS 162.I] et art. 24, 1<sup>er</sup> al., de la loi sur les rapports entre les conseils). La proposition conçue en termes généraux ne doit pas revêtir la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, car l'Assemblée fédérale a pour tâche, lors de révisions partielles de la constitution qui procèdent d'une proposition présentée en termes généraux, de contribuer en toute indépendance à déterminer le contenu de la modification.

## 123

L'initiative se qualifie expressément de projet rédigé en termes généraux, mais le caractère très concret de son libellé la rapproche fortement du projet rédigé de toutes pièces. Les deux conseils ayant admis, comme nous le proposons, qu'il



s'agissait d'une proposition conçue en termes généraux, la *condition de l'unité de la forme a été considérée comme remplie*. Il faut donc continuer à traiter cette initiative comme telle.

Quand bien même le texte de l'initiative formule à maints égards des conditions limitatives, il n'est pas permis de restreindre la liberté d'action qu'une initiative conçue en termes généraux confère à l'autorité constituante. *La participation autonome des conseils législatifs à la revision est expressément voulue par la constitution*. L'Assemblée fédérale ne saurait en être privée par le fait que, tout en présentant formellement une proposition conçue en termes généraux, les auteurs de l'initiative ont adopté une formulation détaillée qui empêcherait le Parlement d'interpréter le texte selon ses propres critères et d'exercer ses prérogatives de constituant. Si les auteurs de l'initiative entendaient que leurs propositions soient soumises sans modification au peuple et aux cantons, ils auraient dû adopter la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. (Nous nous référons à cet égard aux considérations de notre message du 9 décembre 1974 sur l'initiative populaire en faveur d'une imposition plus équitable et de l'abolition des privilèges fiscaux) (FF 1975 I 277/8).

Ce point de droit a été pris en considération lors de la préparation de la nouvelle disposition constitutionnelle.

### 13 Teneur de l'initiative

#### 131

L'Assemblée fédérale doit se laisser guider lors de la rédaction du nouvel article 18 de la constitution par *l'idée fondamentale* exprimée dans l'initiative. Cette idée ressort avant tout du texte même, qui a la teneur suivante:

S'appuyant sur l'article 121 de la constitution fédérale, les citoyens soussignés, ayant le droit de vote, invitent les autorités fédérales, par la voie d'une initiative conçue en termes généraux, à modifier l'article 18 de la constitution fédérale dans le sens suivant:

- a. En règle générale, l'obligation de service militaire est maintenue;
- b. Un service civil est prévu comme solution de remplacement du service militaire, pour les Suisses qui ne peuvent concilier l'accomplissement du service militaire avec les exigences de leur foi ou de leur conscience;
- c. Il sera pourvu à la création d'une Organisation fédérale du service civil.

Cette organisation

- ne doit pas incorporer dans l'armée les citoyens astreints au service civil;
- doit les employer judicieusement dans le cadre des buts généraux de la Confédération (art. 2 de la constitution fédérale), en tenant compte, autant qu'il est possible, de leurs aptitudes;
- ne doit pas exiger, de leur part, des prestations de service inférieures à celles du service militaire.

Les objectifs principaux suivants se dégagent de l'initiative :

- Maintien, comme règle générale, de *l'obligation de servir*;
- *Service de remplacement* pour les citoyens qui ne peuvent concilier *l'accomplissement du service militaire avec leur foi ou leur conscience*;
- Le service de remplacement est accompli *en dehors de l'armée* et dans le cadre des buts généraux de la Confédération, tels qu'ils ressortent de la constitution;
- Les prestations exigées des citoyens astreints au service de remplacement *ne doivent pas être inférieures* à celles qui sont imposées par le service militaire.

### 132

Ces objectifs principaux de l'initiative doivent être *précisés* d'abord sur deux points :

#### 132.1 *Maintien du principe de l'obligation générale de servir dans l'armée*

Il importe de souligner d'emblée que l'initiative s'en tient sans équivoque à la *règle fondamentale* du *service militaire obligatoire*; elle ne remet donc pas en question ce principe, mais au contraire le *confirme expressément* dans le texte, en ce sens que l'obligation de servir dans l'armée est considérée comme la règle. L'initiative élimine de ce fait toute solution qui laisserait à chacun la possibilité de décider librement, à son gré, s'il veut faire du service militaire, n'en pas faire du tout ou faire un autre service, par exemple un service de remplacement. Le *texte de l'initiative exclut le libre choix entre service militaire et service de remplacement*.

#### 132.2

Aux termes de l'initiative, un service civil doit être ouvert aux militaires auxquels l'ordre légal reconnaîtra des motifs fondés sur les exigences de la foi ou de la conscience. Ces hommes seront alors exemptés du service militaire et astreints à accomplir en lieu et place un service de remplacement. On entend par là, au sens de l'initiative, une prestation civile étrangère au domaine militaire.

Il est essentiel pour le futur service de remplacement de *fixer les conditions et les modalités selon lesquelles un citoyen, invoquant des motifs de conscience ou de croyance, pourra être libéré de l'obligation d'accomplir le service militaire*. Par conséquent, il importe de *préciser dans la constitution même ce que l'initiative entend par incompatibilité de la foi ou de la conscience avec l'accomplissement du service militaire*.

Constatons à ce propos qu'une très grande majorité de nos concitoyens, qui ont accepté de servir dans l'armée, observent eux aussi, avec une entière conviction, le commandement divin «Tu ne tueras point». Toutefois, ils ne lui accordent pas une portée absolue et inconditionnelle lorsqu'il s'agit de protéger la communauté suisse contre une agression d'un ou plusieurs Etats étrangers. Ils sont prêts à prendre les armes, c'est-à-dire qu'ils accepteront le sacrifice suprême, dès que la situation exigera de défendre les vies, la liberté et l'existence même de notre pays.

Mais à l'opposé de cette très forte majorité de citoyens, nous trouvons un groupe d'hommes aptes au service qui, même en cas de péril menaçant notre pays, *déclarent ne pas pouvoir mettre leur personne à la disposition de l'armée et ne pas être en état de faire au besoin usage des armes en cas de conflit*. Pour ces objecteurs de conscience sincères, le commandement «Tu ne tueras point» a une valeur inconditionnelle et absolue. Ils obéissent à une *contrainte morale qui les empêche d'accomplir les devoirs militaires imposés par l'Etat*. Leur caractère propre et leurs convictions les rendent incapables d'user de la force et de tuer, même lorsqu'il s'agit de sauver leur propre vie. Il est dès lors absurde de vouloir instruire militairement un homme qui, en raison de sa foi et de sa conscience, se sent en son for intérieur incapable d'accomplir les devoirs que lui impose le service militaire. Un tel homme doit dès lors être dispensé de servir comme soldat et doit être appelé à exécuter d'autres tâches dans l'intérêt de la communauté nationale.

Et c'est bien là le but visé par l'initiative. Elle n'entend pas permettre l'admission générale des militaires dans un service civil, mais veut obtenir qu'un service de remplacement équivalent aux obligations militaires leur soit substitué chaque fois qu'il sera établi à l'évidence qu'un citoyen ne peut concilier l'accomplissement du service militaire avec les exigences de sa foi ou de sa conscience.

### 133

Dans notre rapport du 10 janvier 1973, nous nous sommes ralliés aux objectifs et aux considérations des auteurs de l'initiative et vous avons proposé d'approuver celle-ci. Nous sommes conscients de l'importance et de la portée de cette proposition. Elle est nettement contraire à l'opinion soutenue jusqu'ici par le Conseil fédéral, qui a toujours considéré que la participation aux tâches de la défense nationale constitue l'un des *devoirs absolus de tout citoyen suisse apte à servir*. On a toujours déclaré que celui qui bénéficie des avantages que procure un Etat disposant d'une armée veillant sur sa sécurité et son indépendance doit être prêt aussi à participer à la sécurité de son pays lorsqu'il est menacé. Une défense militaire efficace et inspirant la confiance doit pouvoir compter sur la collaboration indéfectible de chaque Suisse apte à porter les armes. Notre armée a pour mission suprême de préserver la paix; on doit attendre de tout citoyen suisse qu'il participe à cette mission.

Nous restons fidèles à la conception traditionnelle du devoir de servir. Cependant, nous devons admettre qu'il existe chez nous des situations créées par les exigences de la foi ou de la conscience qui rendent impossible l'accomplissement du service militaire. Encore qu'il s'agisse d'une très petite minorité de citoyens, il convient, à notre avis, de faire preuve de tolérance et de prendre en considération ces cas d'espèce lorsqu'ils sont justifiés et d'accepter la possibilité d'un service accompli dans l'intérêt de la communauté.

En aucun cas cependant une telle solution ne doit conduire à un affaiblissement du sens des responsabilités au sein de l'Etat. Il importe de ne pas créer deux catégories de citoyens: l'une comprenant ceux que les exigences de leur conscience n'empêchent pas d'accomplir sans restriction leurs devoirs militaires au service du pays, l'autre composée d'une petite minorité à laquelle on reconnaît la conscience «intransigeante» dont ils se réclament pour se décharger de toute responsabilité. Rappelons avec force que, comme jusqu'ici, *l'accomplissement du service militaire doit continuer à constituer la règle dans notre pays*, que cette obligation fait partie des devoirs civiques primordiaux du citoyen et *que des mesures de magnanimité ne doivent être appliquées qu'à certains cas particuliers reconnus avec certitude comme justifiés.*

L'initiative reste sur ce terrain. Elle ne demande pas une exemption généralisée du service militaire ou le libre choix entre le service militaire et le service de remplacement, mais propose une solution particulière pour les hommes que l'accomplissement de ce devoir dans l'armée place devant un grave conflit de conscience. La question essentielle consiste dès lors à déterminer s'il est possible de circonscrire avec précision les cas dignes d'être pris en considération et de les reconnaître dans l'application.

La principale question qui se pose sur le plan constitutionnel et légal, en vue de l'application du nouveau régime, consiste dès lors à définir d'une manière précise les motifs formels de croyance ou de conscience qui pourront légalement être invoqués par celui qui se refuse à accomplir son service militaire. Il faudra établir si cette détermination repose sur des motifs de conscience, de conviction religieuse ou encore, le cas échéant, sur d'autres raisons.

La question est en rapport avec l'opinion très controversée selon laquelle l'admission au service de remplacement peut se justifier par des raisons d'ordre religieux, éthique, philosophique, voire politique.

### 134

Aux termes de l'initiative, ceux qui ne peuvent concilier l'accomplissement du service militaire avec les exigences de leur foi ou de leur conscience doivent être libérés de leurs obligations militaires et appelés à faire un service de remplacement.

La commission d'experts nommée par le Département militaire est partie de l'idée qu'un militaire *obéit à sa conscience* lorsqu'il décide que le commandement «Tu ne tueras point» est inconditionnellement valable en toute circonstance, même en cas d'agression armée contre notre pays. La commission n'entend pas accorder une importance capitale aux motifs qui inspirent une telle décision. A son avis, il importe peu que son auteur se soit inspiré de raisons religieuses ou qu'il fonde son attitude plutôt sur des valeurs morales. La question essentielle est de savoir si sa conscience interdit à un homme astreint au service de faire violence à quelqu'un, au besoin de tuer. La commission d'experts entend ainsi placer l'admission au service de remplacement uniquement sur le plan de la *conscience du militaire*; elle considère comme décisive *l'existence d'un grave conflit de conscience provoqué par la nécessité militaire d'utiliser la force contre des vies humaines*. La commission soutient l'idée qu'en s'en tenant exclusivement à la conscience du militaire, on exclut n'importe quel motif de nature politique invoqué pour prétendre que notre pays, en raison de son ordre légal et social ou de son régime politique, ne mérite pas d'être défendu. Un *réfractaire qui motive politiquement sa décision* n'est pas empêché par sa conscience d'employer la force, car c'est en raison de ses convictions politiques qu'il revendique le droit de ne pas s'acquitter de ses devoirs civiques – et parmi eux le service militaire en particulier – envers un Etat et une société qu'il rejette.

Si séduisante que puisse être l'argumentation de la commission d'experts, elle n'en présente pas moins l'inconvénient que la seule référence à la conscience peut, selon les cas, rencontrer de sérieuses difficultés dans l'administration de la preuve. D'un côté, il peut être très difficile, même pour une personne sincère, de rendre vraisemblable un réel conflit de conscience; de l'autre, il y a danger que certains militaires réussissent indûment à faire cette preuve même lorsque les conditions d'un conflit de conscience ne sont pas remplies.

En raison du caractère problématique que comporte indéniablement l'examen de la conscience d'un individu, il est indispensable de trouver une solution qui ne se fonde pas exclusivement sur le critère de la conscience, mais prenne aussi en considération la *motivation du conflit de conscience*. On complète ainsi les éléments propres à rendre vraisemblable que le militaire est en proie à un conflit de conscience. Pour fixer les critères qui détermineront l'admission dans le service de remplacement, nous voudrions nous fonder sur la disposition du code pénal militaire qui permet d'user de clémence envers les objecteurs pour raison de conscience. Depuis la révision de ce code en 1967, les *convictions «religieuses» et «morales»* d'un objecteur de conscience sont un facteur d'atténuation de la peine lorsqu'elles l'ont conduit à un grave conflit de conscience (art. 81, ch. 2, CPM).

Il convient de préciser que, dans la solution préconisée, la désignation des deux groupes de motifs est exhaustive. On n'admet pas d'autres justifications. Les raisons «politiques» sont exclues «per argumentum e contrario», sans qu'il

soit nécessaire de le dire expressément. L'exclusion du service de remplacement des réfractaires qui invoquent des arguments politiques répond non seulement aux déclarations faites par la grande majorité des députés des deux chambres qui ont pris part aux débats sur l'initiative mais aussi aux vœux exprimés par la majeure partie des réponses données dans la procédure de consultation. Selon notre conception du droit, il n'est pas permis de chercher à atteindre des objectifs politiques en refusant d'accomplir des devoirs civiques. Notre ordre légal offre à cet égard suffisamment de moyens démocratiques. Notons cependant que le nombre des objecteurs strictement politiques est relativement modeste.

L'expérience montre qu'il n'est pas toujours facile de *définir clairement les convictions morales* et surtout de les distinguer nettement des motifs politiques. En de nombreuses occasions, des actes politiques se réclament de l'éthique. Il sera dès lors indispensable d'élaborer des directives précises au sujet de ces définitions. Au cours des huit années écoulées depuis la révision du code pénal militaire, les tribunaux de division ont eu l'occasion d'établir une jurisprudence cohérente sur les notions de convictions «religieuses» et «morales», ce qui a permis de les délimiter par rapport aux «motifs politiques».

Nous pensons qu'on peut se servir de l'expérience et de la jurisprudence des tribunaux militaires pour définir les critères d'admission au service de remplacement, les convictions «religieuses» ou «morales» étant reconnues comme raisons d'admission lorsqu'elles suscitent un grave conflit de conscience. Nous ne doutons pas que la procédure d'admission au service de remplacement permettra de discerner le caractère politique d'une objection et en particulier de la distinguer des objections fondées sur des convictions morales. Lorsqu'on peut nettement reconnaître que les motifs invoqués ne sont ni «religieux» ni «moraux», la demande d'admission dans le service de remplacement doit être écartée.

En admettant les raisons «religieuses» ou «morales» comme critères d'incompatibilité entre le service militaire et la conscience de l'objecteur, on atténue le texte de l'initiative qui ne se réfère qu'aux exigences de la foi ou de la conscience. Nous pensons cependant que ces critères sont conformes à l'esprit de l'initiative, car la condition ainsi fixée repose sur des principes identiques à ceux qui sont à la base de l'initiative. En définissant ces critères, l'Assemblée fédérale crée du droit, ainsi qu'elle a pouvoir de le faire à l'endroit d'initiatives populaires conçues en termes généraux.

## 2 Modification de l'article 18 de la constitution

### 21 Statut légal actuel

#### 211

Peut-on introduire dans la constitution le principe d'un service de remplacement? Notre examen portera d'abord sur la structure de *l'article 18 actuel*; cet article a la teneur suivante:

<sup>1</sup> Tout Suisse est tenu au service militaire.

<sup>2</sup> Les militaires qui, par le fait du service fédéral, perdent la vie ou voient leur santé altérée d'une manière permanente, ont droit à des secours de la Confédération, pour eux ou pour leur famille, s'ils sont dans le besoin.

<sup>3</sup> Chaque soldat reçoit gratuitement ses premiers effets d'armement, d'équipement et d'habillement. L'arme reste en mains du soldat aux conditions qui seront fixées par la législation fédérale.

<sup>4</sup> La taxe d'exemption du service militaire est perçue par les cantons pour le compte de la Confédération selon les dispositions de la législation fédérale.

#### 212

L'article 18 actuel contient ainsi les *principes suivants*:

- l'*obligation générale* d'accomplir le service militaire;
- la *protection sociale* du militaire (assurance militaire);
- la gratuité de l'*équipement personnel* et le droit de garder chez soi les effets de l'équipement militaire (un des aspects du système de milice);
- la *taxe d'exemption*.

### 22 Nouvelle disposition constitutionnelle

#### 221

Nous sommes d'avis que l'énoncé de la *nouvelle disposition doit être aussi lapidaire que possible*. Il suffira dès lors d'insérer dans la constitution la disposition fondamentale et essentielle pour l'exécution, tandis que la loi contiendra les prescriptions de détail. Dans les dispositions qu'il édicte, le constituant doit en effet se limiter à l'essentiel. Il importe avant tout de préciser les buts et les intentions pour bien cerner le sujet et éviter que les dispositions d'exécution ne s'écartent des principes fondamentaux qui régissent la matière. Ces *principes fondamentaux* doivent servir de fil conducteur au législateur.

Il incombera en revanche au législateur de *régler les détails* et, dans les limites de la disposition constitutionnelle, d'adopter les solutions répondant à la situation du moment. Les dispositions prises à l'échelon législatif peuvent être adaptées

ultérieurement à l'évolution des idées plus facilement que ne pourrait l'être le texte constitutionnel. Ce procédé est d'autant plus indiqué que dans notre Etat les lois sont soumises au référendum.

## 222

Quant au service de remplacement pour les hommes exemptés du service militaire pour des motifs de croyance ou de conscience, la disposition constitutionnelle peut, à notre avis, revêtir la forme d'un 5<sup>e</sup> alinéa complétant l'article 18. Cette disposition fait suite à celle qui traite de la taxe d'exemption et l'on maintient ainsi la relation entre le service militaire obligatoire, qui constitue la règle, l'obligation d'acquitter la taxe pour les citoyens qui sont incapables au service et le service de remplacement pour les militaires exemptés du service pour des motifs de croyance ou de conscience. La structure juridique logique du régime actuel ne sera pas perturbée par cette adjonction, mais au contraire sauvegardée.

## 223

Après avoir envisagé les diverses possibilités de rédiger le 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 18 de la constitution en se limitant à l'essentiel, nous proposons le texte ci-après :

Celui qui, du fait de ses convictions religieuses ou morales, ne peut concilier l'accomplissement dans l'armée du service militaire avec les exigences de sa conscience est appelé à faire un service civil de remplacement équivalent. La loi règle les modalités.

Nous croyons que le texte proposé contient toutes les données utiles au travail du législateur. La disposition énumère les conditions que doit remplir le militaire qui prétend être admis dans le service de remplacement, et elle prescrit que ce service doit être équivalent au service militaire. Il appartiendra à la loi de fixer de quelle manière cette équivalence doit être réalisée.

## 23

La nouvelle disposition proposée prévoyant que les modalités sont fixées dans la loi, il convient, comme nous l'avons déjà relevé au chiffre 121, de *définir d'une manière aussi précise que possible les grandes lignes de cette législation*. Le régime futur du service de remplacement devra régler les points essentiels suivants :

- les *critères de l'admission*;
- la *procédure* permettant d'examiner si les conditions sont remplies et de prononcer la libération de l'obligation d'accomplir le service dans l'armée;
- l'*organisation* du service de remplacement indépendant de l'armée;
- la *nature* et la *durée* de ce service;



- les *prestations de l'Etat* en faveur des personnes admises au service de remplacement;
- le règlement de toutes les *questions particulières*, notamment le traitement des demandes n'alléguant aucun motif valable de libération, le traitement des militaires qui refusent aussi le service de remplacement, la procédure à suivre en cas de mutations ultérieures entre l'armée et le service de remplacement, etc.

Ainsi que nous l'avons déjà relevé, ces considérations ont essentiellement le caractère d'une *information générale et provisoire*. Elles ne sont ni exhaustives, ni définitives et ne prétendent qu'indiquer les grandes orientations à suivre.

### **3 Admission dans le service de remplacement**

#### **31 Critères d'admission**

##### **311**

Le service de remplacement ne peut être ouvert qu'à des *hommes aptes au service*. Ainsi, l'admission ne peut être prononcée que si cette aptitude est établie au préalable, c'est-à-dire lors du recrutement. Les opérations de recrutement seront dès lors interrompues durant la procédure d'admission. Comme dans l'armée, il faut s'attendre à des défections dans le service de remplacement par suite d'incapacité d'ordre psychique ou physique.

##### **312**

Celui qui est déclaré apte au service mais n'a pas encore été affecté à une arme sera, sur sa demande, libéré de l'obligation de servir dans l'armée et admis à accomplir le service de remplacement s'il rend vraisemblable d'une manière convaincante qu'il ne peut concilier l'accomplissement du service militaire dans l'armée avec les exigences de sa conscience en raison de ses convictions religieuses ou morales. Ce conflit de conscience que l'intéressé est tenu de rendre vraisemblable doit exister au moment où il en est fait état, c'est-à-dire lors du recrutement. Les principaux cas seront donc des demandes d'affectation au service de remplacement présentées à ce moment-là.

##### **313**

*Des méthodes de recrutement aussi minutieuses que possible* doivent garantir que l'objecteur de conscience ne sera pas, sans justification, libéré médicalement de l'obligation de servir, mais qu'il suivra la procédure d'admission dans le service de remplacement.

## 32 Procédure

### 321 Preuve

#### 321.1

Lorsqu'il s'agit de trancher la question de l'admission dans le service de remplacement, la difficulté essentielle réside dans la *procédure probatoire*. Il incombe au citoyen qui prétend un statut spécial en raison d'un conflit de conscience d'en apporter la preuve (art. 8 CC [RS 210]). Or, dans le fond, aucun individu n'est en mesure, au moment de sa déclaration, de dire avec certitude et en pleine connaissance de cause comment il agira, poussé par sa conscience, dans une situation extrême, précisément en cas de guerre et d'agression contre le pays. Assez nombreux ont été les objecteurs qui face aux menaces militaires et politiques dont a été l'objet notre pays avant et pendant la Seconde guerre mondiale – soit en des circonstances où une agression armée proprement dite n'a pas eu lieu – ont révisé leur jugement après un examen de conscience. On dispensera néanmoins de l'obligation de collaborer celui qui, de bonne foi, est convaincu qu'en toute circonstance ses convictions religieuses ou morales dicteront à sa conscience de ne pas s'opposer par les armes à une agression. En imposant des exigences plus grandes, on subordonnerait à des conditions trop difficiles à satisfaire le droit de se prévaloir d'un conflit de conscience.

#### 321.2

L'existence des conditions propres à justifier la libération du service militaire doit être *constatée expressément* dans chaque cas. Il ne suffit pas que l'objecteur déclare unilatéralement qu'il est incapable d'accomplir le service dans l'armée; cela équivaudrait à *choisir* entre le service militaire et le service de remplacement. Celui qui prétend être admis dans le service de remplacement et, partant, être au préalable libéré du service militaire, doit d'abord en présenter la *demande motivée*. La décision que lui dicte sa conscience sera reconnue s'il peut établir d'une manière convaincante l'existence d'un conflit intérieur pour des raisons d'ordre religieux ou moral, c'est-à-dire si son comportement rend ses affirmations vraisemblables. Cette preuve devra être appréciée selon des *critères sévères* sans qu'on puisse toutefois exiger des conditions impossibles à remplir. L'autorité chargée de cette tâche devra notamment tenir compte des difficultés qu'il y a à savoir comment un individu se déterminerait dans un cas de conscience hypothétique qui peut se produire à l'occasion d'un événement ultérieur. Les difficultés inhérentes à cette procédure probatoire ne doivent pas tourner uniquement au désavantage du requérant et le mettre dans l'impossibilité d'établir la véracité de ses allégations.

Il est évident que de simples assurances verbales et des phrases-clichés mémorisées ne sauraient constituer la preuve d'un conflit de conscience. Il doit être possible dépendant de reconnaître l'objecteur loyal, mû par des motifs religieux

ou moraux sincères, à son attitude sérieuse et aux qualités morales caractérisant sa personnalité, à son comportement général et à son mode de vie. Ces critères devraient permettre de mesurer et de vérifier la *sincérité de sa détermination*.

Nous nous rendons bien compte que la *limitation inévitable de la preuve au seul élément de la «bonne foi»* n'est pas faite pour éliminer tout danger d'abus. Tout doit être dès lors entrepris pour éviter cet écueil et pour empêcher que, par le biais de la procédure d'admission, ne s'instaure le «libre choix» entre le service militaire et le service de remplacement. Il faut éviter que des objecteurs ne soient admis dans le service de remplacement, bien que les conditions déterminant le conflit de conscience ne soient pas remplies, notamment lorsqu'il s'agit de réfractaires fondant leur refus sur des raisons politiques. Inversement, il faut s'assurer dans la plus large mesure que l'autorité chargée de l'appréciation des cas saura reconnaître pleinement l'existence et l'importance d'un conflit de conscience authentique. Nous croyons que ces craintes, qui en soi ne sont pas injustifiées, pourront être surmontées grâce au soin apporté à la composition de l'autorité chargée de l'appréciation, à une procédure bien conçue et à une définition claire des critères.

### 321.3

Au cours des discussions sur le problème des objecteurs, les partisans comme les adversaires d'un service de remplacement ont parfois tenté, dans l'intention d'éliminer les difficultés que présente l'administration de la preuve d'un conflit de conscience véritable et sérieux, de fixer une *durée beaucoup plus longue pour ce service que pour le service militaire*. L'acceptation d'un tel sacrifice confirmerait l'authenticité d'un conflit de conscience. On a même, de divers côtés, proposé de renoncer à la procédure d'appréciation et de considérer la volonté d'accomplir un service de plus longue durée comme la seule preuve du conflit de conscience.

Nous sommes d'avis que le fait d'accepter de servir plus longtemps constitue un *argument supplémentaire* en faveur de la sincérité de l'objecteur, mais qu'on ne saurait se contenter de ce seul critère d'appréciation. Certes, un service de remplacement de plus longue durée serait ressenti par l'intéressé comme une «solution très désagréable» mais, en se fondant exclusivement sur cette preuve, on se rapprocherait de très près du libre choix entre le service militaire et le service de remplacement, ce qui serait indésirable et contraire à l'initiative.

C'est pourquoi nous considérons qu'il n'est pas opportun de fixer la durée du service de remplacement uniquement en partant de l'idée que son acceptation démontrerait la sincérité des convictions de l'objecteur. D'autres moyens permettent d'établir la sincérité du refus de faire du service militaire pour des raisons de conscience. Nous pensons qu'il devrait être possible de régler la procédure et l'administration des preuves de manière à reconnaître l'objecteur sincère. *Un service d'une longueur disproportionnée n'est donc pas nécessaire. De*

plus, imposer cette épreuve à l'objecteur véritable l'atteindrait injustement et le frapperait pour ses opinions. A moins d'une absolue nécessité, il n'y a pas lieu de recourir à ce procédé. Nous croyons toutefois qu'une prolongation raisonnable du service de remplacement par rapport au service militaire pourrait servir de critère supplémentaire pour déterminer la sincérité des convictions invoquées. En outre, on obtiendrait ainsi que la durée du service de remplacement ne fasse pas naître la tentation de le préférer au service militaire.

### 321.4

Dans cet ordre d'idées, il faut considérer que la conscience peut être aussi *sujette à revirement*. On ne peut s'en tenir à une appréciation faite à un seul moment, d'autant moins que les obligations militaires s'étendent sur trente ans. C'est pourquoi il importe de se ménager la *possibilité de soumettre ultérieurement les cas de conscience à un nouvel examen*. C'est particulièrement nécessaire lorsque les exigences en matière de preuve ont été atténuées ou que, malgré les doutes, le bénéfice de la bonne foi a été accordé par bienveillance. En conséquence, le service de remplacement ne devra pas, si possible, être accompli en une seule fois.

## 322 Autorité chargée de l'appréciation et procédure

### 322.1

Il importe d'instituer une autorité spéciale devant laquelle l'objecteur exposera les raisons de conscience qu'il peut faire valoir pour justifier son admission dans le service de remplacement. On peut penser à des *commissions civiles* nommées par le Conseil fédéral et composées de cinq membres, dont au moins un médecin (à la rigueur un psychiatre), un juriste et un commandant de troupe expérimenté.

### 322.2

La *procédure* devant les commissions et les autorités de recours est réglée selon les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative; le Conseil fédéral arrête les prescriptions complémentaires nécessaires. Celles-ci devront notamment préciser que le requérant aura largement l'occasion de s'exprimer librement et que des témoins (parenté, ecclésiastiques, maître, connaissances, etc.) pourront être entendus à sa demande. La commission pourra aussi faire appel à des experts et demander des rapports d'expertise.

La commission apprécie librement les arguments développés par l'objecteur.

Le requérant et l'administration peuvent recourir auprès d'une *commission fédérale de recours* contre la décision de la commission.

La décision sur recours peut être déferée au *Tribunal fédéral* par la voie du recours de droit administratif.

Le requérant et la Confédération pourront demander ultérieurement la *revision de la décision* lorsque des faits nouveaux et importants montrent qu'elle n'est plus fondée ou lorsque l'objecteur se rend indigne par son comportement du service de remplacement. La revision ne peut plus avoir lieu en temps de paix lorsque le service de remplacement a été accompli.

La procédure décrite peut être ouverte aussi bien lors du recrutement qu'ultérieurement pour les hommes qui, après avoir fait du service, demandent d'accomplir le service de remplacement.

Il conviendra en particulier de fixer les modalités d'inscription et les délais pour l'admission ultérieure dans le service de remplacement.

## **4 Organisation et structure du service de remplacement**

### **41 Service de remplacement et défense nationale**

#### **411**

Nous devons d'abord répondre à une question essentielle: que faut-il entendre par «*service de remplacement*» au sens de l'initiative?

#### **412**

On peut imaginer une organisation intégrée dans la défense générale. Celle-ci comprend, outre la défense militaire, des secteurs non militaires, c'est-à-dire la défense civile, dont font partie la protection civile, la protection des biens culturels, la défense économique, la défense psychologique et l'aide aux réfugiés (cf. rapport du 27 juin 1973 sur la politique de sécurité de la Suisse, FF 1973 II 105 s., not. 128 s.). Un service de remplacement dans le domaine civil de la défense générale serait ouvert non seulement aux objecteurs de conscience, mais aussi aux femmes, ainsi qu'aux hommes inaptes au service militaire, mais disposés à participer à la défense nationale et aux jeunes gens qui ne sont pas en âge de servir. A cet égard, relevons d'emblée que, selon l'expérience acquise, il est permis de penser qu'un nombre élevé d'objecteurs pour raisons religieuses ou morales ne pourront pas concilier les exigences de leur conscience avec l'accomplissement de ce service et la préparation qu'il suppose, puisqu'il aurait lieu dans le cadre de la défense générale. Certes, de tels motifs ne suffiraient pas à justifier une exemption du service, la prestation de remplacement devant être accomplie dans la défense générale, mais hors de l'armée, sans participation à

des combats et dans un domaine où seules sont imposées des tâches de surveillance et de protection qui, à vues humaines, ne devraient pas heurter les convictions religieuses ou morales.

Il convient en outre de considérer qu'un jour ou l'autre nous pourrions ressentir la nécessité de créer un service civil, par exemple comme «*service national*» pour l'accomplissement de tâches vitales d'utilité publique, mais sans rapport aucun avec l'objection de conscience (p. ex. service hospitalier, service en cas de catastrophes, etc.). L'établissement d'un lien entre ce service et l'objection de conscience pourrait nuire au recrutement des citoyens, notamment des femmes.

En raison de la nécessité de maintenir *l'unité de la matière*, ainsi que l'exige le droit constitutionnel, il ne conviendrait pas de résoudre le problème de l'objection de conscience par le biais de la défense générale, qui ne figure d'ailleurs pas encore comme telle dans notre constitution. Il ne serait pas possible non plus, pour cette même raison, de créer les bases légales d'un service national en liaison avec la question de l'objection de conscience. Une innovation aussi importante et aussi vaste ne saurait être liée au projet du service de remplacement. Pareille solution déborderait le cadre de l'initiative, qui vise uniquement la création d'un service civil de remplacement pour ceux qui ne peuvent concilier l'accomplissement du service dans l'armée avec les exigences de leur conscience du fait de leurs convictions religieuses ou morales.

Ainsi, pour des raisons de principe, le problème de l'objection ne peut être résolu dans le cadre de la défense générale. Au sens de l'initiative, un «service de remplacement» doit être conçu comme une prestation utile à la communauté, accomplie *hors de la défense générale et sans rapport avec elle*.

## 42 Conditions générales découlant de l'initiative

### 421

Le service envisagé est le corollaire de la libération de l'obligation d'accomplir le service militaire; il est accompli en lieu et place de celui-ci. Il est dès lors logique de le dénommer «service de remplacement». Le lien avec le service militaire (article 18 de la constitution) est donc sauvegardé.

### 422

L'initiative ne contient que de très vagues indications sur la *structure concrète* du service de remplacement demandé; elle se contente en effet de suggérer un emploi judicieux dans le cadre des buts généraux de la Confédération selon l'article 2 de la constitution, buts qui visent à assurer l'indépendance de la partie contre l'étranger, à maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, à protéger la

liberté et les droits des Confédérés et à accroître leur prospérité commune. Seule cette dernière tâche pourrait présenter une certaine affinité avec le but visé. Il s'ensuit qu'il faut considérer un service de remplacement au premier chef comme une *prestation de caractère social* fournie dans le secteur civil sur territoire suisse. Sur ce point, force est de constater que la référence aux buts généraux de la Confédération est problématique, car les tâches convenant particulièrement bien à un service de remplacement, savoir les services sociaux, relèvent de la compétence cantonale en vertu de la répartition des attributions entre la Confédération et les cantons.

On pourrait songer aussi à des travaux de nature très diverse dans le cadre de l'aide technique.

#### 423

L'initiative n'indique pas non plus clairement comment le futur service de remplacement devrait être organisé. Elle demande seulement un emploi judicieux des personnes qui y seront astreintes *dans le cadre des buts généraux de la Confédération*, compte tenu, autant que possible, de leurs aptitudes. Cette formulation accorde une *très large liberté d'action* au législateur.

#### 424

L'initiative ne précise pas non plus si la prestation doit être fournie exclusivement *en Suisse* ou bien également à *l'étranger*. Il est vrai que la référence à l'article 2 de la constitution permet de se limiter à la perspective d'un travail accompli dans le pays.

#### 425

L'initiative demande enfin que les prestations civiles de remplacement ne soient *pas inférieures* aux exigences du service militaire. A cet égard, les auteurs de l'initiative ont voulu sans doute parler avant tout de la *durée* du service civil; les autres exigences ne pourraient guère être évaluées.

L'initiative demandant seulement que les prestations civiles ne soient pas inférieures au service militaire, il n'est *pas nécessaire* qu'elles soient hors de proportion, notamment en ce qui concerne la durée de l'obligation. Ce qui est certain, c'est que les auteurs de l'initiative n'entendent pas que le service de remplacement offre un attrait particulier. Il ne faudrait pas qu'en raison d'exigences moins élevées des citoyens soient incités à y demander leur admission quand bien même ils n'en rempliraient pas les conditions.

La durée de l'obligation n'est d'ailleurs pas, à elle seule, un critère satisfaisant pour comparer les exigences posées par les divers services. Il va de soi que le

soldat servant dans l'armée est mis à *contribution de manière beaucoup plus intense qu'un citoyen astreint à servir dans une organisation civile*. Le service militaire ne connaît généralement pas d'interruption; il dure en principe 24 heures sur 24. Les exigences physiques et psychiques imposées au soldat doivent être aussi étendues que possible, car la troupe s'entraîne au combat. L'armée exigera donc du militaire des efforts allant parfois jusqu'à la limite de ses forces (ch. 46 du règlement de service). Enfin, les dangers auxquels les hommes sont exposés dans l'armée – en temps de paix déjà et à plus forte raison en cas d'hostilités – sont incomparablement plus grands que dans un service civil. Il faut aussi considérer que le soldat reste durant trente ans prêt à servir, qu'il s'acquitte de diverses obligations hors du service (tirs, inspections, entretien de l'équipement, etc.) et qu'après avoir accompli ses obligations militaires, il est pendant dix ans encore à la disposition de la protection civile. Le service de remplacement ne connaîtra pas toutes ces obligations.

Il n'y aurait donc pas d'équivalence entre le service de remplacement et le service militaire si leur durée était la même. L'objecteur ne serait pas mis à contribution dans la même mesure que s'il avait fait du service dans l'armée. En tendant demander à celui qui fait du service de remplacement en temps de paix des prestations pouvant être considérées à peu près comme équivalentes au service militaire si on les calcule en jours de service, nous envisageons une durée de dix-huit mois en tout. A notre avis, cette solution tient raisonnablement compte de la différence des charges qu'impose chacune des deux formes de service et assure donc l'équivalence entre elles.

#### 426

La création d'un service civil de remplacement ne doit pas exclure la possibilité d'accomplir le *service militaire non armé*; cette forme de prestation accomplie dans l'armée doit être maintenue. S'ils remplissent les conditions exigées, les militaires qui sont prêts à servir dans l'armée, même sans armes, doivent avoir la possibilité de le faire. En aucun cas, ils ne devront être affectés, contre leur volonté, au service de remplacement.

### 43      **Principes directeurs d'une future loi fédérale sur le service de remplacement (ébauche d'une réglementation)**

#### 431      **Organisation et structure**

##### 431.1

Le service de remplacement doit être doté d'une organisation proprement suisse, qui sera subordonnée à un *département civil*. Pour la période de mise en place,



elle sera *aussi simple que possible*, ne demandant qu'un minimum de personnel et de moyens et n'occasionnant que des frais minimes.

#### 431.2

Dans ses grandes lignes, l'organisation comprendra :

- Une *direction centrale* (office fédéral) rattachée au département fédéral compétent,
- Les organes *cantonaux* d'exécution;
- Les organismes *locaux*, soit les «groupes du service de remplacement» proprement dits.

Le département compétent nommera une *commission* du service de remplacement, qui comprendra aussi des représentants des milieux intéressés du pays. Cette commission exercera la surveillance sur le service de remplacement et conseillera le département sur toutes les affaires concernant ce service.

#### 431.3

L'*activité* des organes sera réglée par une loi et une ordonnance, qui préciseront notamment :

- L'*activité* et les *responsabilités* dans le service,
- Le *statut hiérarchique* des divers échelons,
- L'*organisation du travail* dans les groupes,
- Le *droit d'inspection et de surveillance*.

#### 431.4

Les groupes seront *organisés hiérarchiquement* et comprendront les chefs, les cadres et les participants. Les prescriptions d'exécution détermineront les degrés hiérarchiques, les rapports de subordination, les attributions et les responsabilités. Elles définiront sommairement les règles disciplinaires.

La loi et l'ordonnance définiront les *droits et les devoirs* des participants.

#### 431.5

En règle générale, le travail dans les unités sera accompli en *groupes sous la conduite de cadres*; le travail individuel ne sera admis que dans des cas exceptionnels.

#### 431.6

Généralement, les participants seront *logés* dans des bâtiments de la Confédération ou loués par elle. Il convient d'éviter le casernement.

431.7

Un *vêtement distinctif* sera porté pour le travail; il sera fourni par la Confédération. On portera des vêtements civils pour la sortie et pendant les congés.

#### 432 Activités dans le service de remplacement

Les personnes astreintes au service de remplacement pourront exprimer le vœu d'être affectées à un travail pour la détermination duquel leurs aptitudes et désirs seront pris en considération. Elles ne pourront toutefois prétendre à une affectation particulière.

On peut énumérer les *groupes d'activités* suivants au sein du service de remplacement; il s'agit d'*exemples* très généraux, car, pour des raisons pratiques, le choix des travaux sera forcément limité.

##### 432.1 *Activités d'ordre sanitaire et humanitaire; aide en cas de catastrophes:*

- service social dans les hôpitaux, établissements, institutions pour invalides et maisons de repos, établissements de cure;
- service dans les organisations de sauvetage, en cas de catastrophes, d'accident, d'épidémie, d'état de détresse, dans le pays ou éventuellement à l'étranger, et comme renfort des sapeurs-pompiers;
- dans les services préposés à la circulation, aux accidents, à l'assistance sanitaire;
- *centres de recherche* de la Confédération et des cantons.

##### 432.2 *Activités dans la construction (bâtiments et travaux publics); aide technique:*

- aide technique au profit de certains groupes de population;
  - aide aux paysans de la montagne (construction de chemins, améliorations foncières, rénovation d'alpages, pose de conduites);
  - *sylviculture* (construction de chemins, déboisements, drainages, réfections);
  - *agriculture* (récoltes, constructions, aide sociale);
- *déneigement et nettoyage* des routes et chemins;
- *protection de l'environnement*; nettoyage des forêts, cours d'eau et rives, enlèvement des ordures, entretien des canalisations, parcs, lieux de détente et de repos;
- *protection des biens culturels* (travaux préparatoires).

## 433 Principes généraux

### 433.1

Les *frais* occasionnés par le service de remplacement sont supportés par la Confédération (cf. ch. 44).

### 433.2

L'activité du service de remplacement se déroule généralement en Suisse. Des travaux à l'étranger ne peuvent entrer en considération que dans des circonstances particulières et à l'occasion de missions organisées, par exemple en cas de catastrophes ou d'autres interventions humanitaires.

### 433.3

L'activité doit être d'*intérêt public* ou en faveur de communautés économiquement faibles. Elle doit être *utile*; on évitera de se contenter d'«occuper» les participants. Le travail ne doit pas viser un but lucratif. Les prestations sont en général gratuites.

### 433.4

Il importe d'éviter si possible que les activités du service de remplacement ne concurrencent l'économie locale.

## 434 Durée du service de remplacement

### 434.1

En temps de paix, le service durera *dix-huit mois*. Il sera accompli en une fois ou pourra être fractionné en plusieurs périodes, la première durant neuf mois au moins, les suivantes trois mois au moins chacune. Le service devra être accompli dans les dix ans à compter de l'affectation.

Le *service militaire* déjà accompli sera imputé sur la durée du service de remplacement.

### 434.2

En cas de *service actif*, les personnes astreintes au service de remplacement travailleront durant une période correspondant à la moyenne du service accompli par les militaires. Ce principe est aussi applicable à celui qui a déjà accompli le service de remplacement du temps de paix.

Le Conseil fédéral fixera selon les circonstances les tâches qui seront imposées aux participants au service de remplacement *en cas de service actif* et, notamment, *en cas de guerre*.

#### **435 Instruction**

##### **435.1**

Une formation de base sera donnée dans chaque domaine; elle sera suivie d'une *activité pratique* qui constituera l'essentiel de l'instruction.

##### **435.2**

Pour que l'organisation dispose de ses propres cadres, outre les cadres de carrière, les assujettis seront tenus, tout comme les militaires (art. 10 OM), d'accepter une fonction supérieure et, au besoin, de recevoir la formation nécessaire dans des cours de complément.

Les chefs qui manquent encore aujourd'hui seront instruits *avant* que débute l'activité du service de remplacement.

Les hommes participant au cours de cadres recevront les mêmes indemnités que les gradés militaires.

#### **436 Prestations sociales**

##### **436.1**

Les prestations sociales seront réglées par analogie avec celles du service militaire et de la protection civile. Il importe de régler notamment les questions concernant la solde, le logement, la franchise de port, les titres de transport, les soins médicaux, l'habillement, l'assurance et la compensation pour perte de gain.

##### **436.2**

Il sera aussi nécessaire d'établir une réglementation pour les congés, les dispenses, les *permutations de services*, etc.

##### **436.3**

Il faudra également régler la *protection en matière de poursuites et celle de l'emploi* pendant le service de remplacement, notamment en raison de ses périodes de plus longue durée.

## 437 Dispositions pénales

### 437.1

La loi sur le service de remplacement définira les *infractions* particulières à ce service. Les tribunaux ordinaires du canton de domicile connaîtront des délits de droit commun qui seront commis pendant le service de remplacement.

### 437.2

L'organisation aura son propre *règlement disciplinaire*, distinct de celui de l'armée.

### 437.3

Le refus d'accomplir le service de remplacement (dit «objection absolue») relèvera des tribunaux ordinaires du canton de domicile. Les éléments des infractions seront fixés dans la loi.

### 437.4

*L'objection opposée après un refus d'admission* dans le service de remplacement, c'est-à-dire par des personnes qui sont tenues dès lors d'accomplir le service militaire, relèvera des tribunaux militaires; dans ce cas, les motifs d'atténuation de la peine de l'article 81 CPM ne seront plus applicables. Il en sera de même pour les réfractaires qui n'auront pas demandé d'être admis dans le service de remplacement. Les articles 81 et 83 CPM seront adaptés à la nouvelle règle.

## 438 Questions particulières

Enfin, de nombreuses *questions particulières* appellent une réglementation plus précise, notamment:

### 438.1

*Libération du service de remplacement* (accomplissement des prestations du temps de paix, raisons de santé, motifs d'exemption et d'exclusion, congés pour l'étranger, dispenses, passage dans l'armée, etc.).

### 438.2

Possibilité offerte aux personnes astreintes au service de remplacement de *rejoindre ultérieurement l'armée* (procédure, incorporation, etc.), âge auquel l'école de recrues doit être encore accomplie et à partir duquel l'affectation au service complémentaire entre en considération.

## 438.3

Traitement des assujettis qui refusent d'être astreints à la protection civile, ainsi que le sont les militaires après leur temps de service.

## 438.4

Organisation d'un *contrôle* de l'effectif pour le service de remplacement (analogue à celui de l'armée). Sont importants notamment les contrôles sur l'accomplissement du service.

## 438.5

Libération du paiement de la *taxe militaire*; assujettissement en cas d'accomplissement partiel du service de remplacement.

## 438.6

*Matériel, habillement et équipement.*

## 438.7

*Responsabilité* (p.ex. pour les dommages causés aux tiers et à la Confédération par le service de remplacement et ses membres). Réglementation calquée sur l'article 22 de l'organisation militaire (RS 510.10).

## 438.8

Situation du service de remplacement par rapport aux *articles 202 et 212 de l'organisation militaire.*

## 44 Coût du service de remplacement

Il est présentement impossible d'arrêter valablement le coût d'un futur service de remplacement. D'une part, les dépenses dépendront du nombre des hommes qui seront admis dans ce service, d'autre part de la structure et de l'organisation du service. Ce sont là deux ordres de grandeur qui ne peuvent être évalués aujourd'hui. Pour les frais annuels, on peut articuler un chiffre allant de *quelque 6 à 10 millions de francs* à titre de pure estimation fondée sur un nombre moyen d'assujettis et des frais analogues à ceux qui sont déboursés pour un soldat, comprenant aussi une part équitable pour les dépenses administratives. Il ne

s'agit toutefois que d'un ordre de grandeur, car le coût pourra s'écarter fortement de ces chiffres selon le nombre des hommes qui seront affectés au service de remplacement. Il n'est guère possible non plus de chiffrer la valeur des travaux qui seront exécutés dans le service de remplacement.

Il s'agit donc là de dépenses supplémentaires pour la Confédération, compensées pour une très faible part par les économies réalisées sur les frais de l'armée.

## **Arrêté fédéral sur l'introduction d'un service civil de remplacement**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le message du 21 juin 1976<sup>1)</sup>,

*arrête:*

### I

L'article 18 de la constitution est complété de la manière suivante:

*Art. 18, 5<sup>e</sup> al. (nouveau)*

<sup>5</sup> Celui qui, du fait de ses convictions religieuses ou morales, ne peut concilier avec les exigences de sa conscience l'accomplissement du service militaire dans l'armée est appelé à faire un service civil de remplacement équivalent. La loi règle les modalités.

### II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.



## Message concernant l'introduction d'un service civil de remplacement Du 21 juin 1976

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.060
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.07.1976
Date	
Data	
Seite	937-968
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 535

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.