

**Message
concernant l'initiative populaire
«pour un authentique service civil fondé
sur la preuve par l'acte»**

du 25 août 1982

Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous proposons par ce message de soumettre au vote du peuple l'initiative populaire «pour un authentique service civil fondé sur la preuve par l'acte» sans contre-projet et en recommandant le rejet.

Le projet d'arrêté fédéral y est joint.

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

25 août 1982

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Honegger

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Le 4 décembre 1977, le peuple et les cantons rejetaient un arrêté fédéral du 5 mai 1977 visant à l'introduction d'un service de remplacement civil. Ce verdict vouait à l'échec les efforts que le Conseil fédéral et le Parlement avaient entrepris depuis de nombreuses années afin de trouver une solution au problème de l'objection de conscience en se fondant, notamment, sur l'initiative dite de Münchenstein, du 12 janvier 1972. La présente initiative «pour un authentique service civil fondé sur la preuve par l'acte», déposée le 14 décembre 1979 avec 113 045 signatures valables, doit être mise en relation avec le projet rejeté dont il constitue une variante aux dires même des auteurs de l'initiative.

Les conséquences de cette nouvelle initiative seraient d'une plus grande portée que ne l'eussent été celles du projet rejeté. Elle tend en effet à accorder le libre choix entre le service militaire et le service civil, ce qui entraînerait la suppression de l'obligation générale de servir. Il ne serait plus indispensable d'être en proie à un conflit de conscience pour faire la demande d'accomplir un service de remplacement. Cette requête pourrait être présentée par n'importe qui, sans qu'un examen soit exigé.

La description des objectifs et des domaines d'activité du service civil est assez vague; elle utilise des notions mal définies telles que «construire la paix» et «écarter les causes d'affrontements violents». Ces activités pourraient être diverses et, le cas échéant, s'étendre jusqu'à la propagande ou l'agitation contre l'accomplissement des tâches constitutionnelles, et cela dans le cadre même d'une institution créée par la Confédération.

Aux termes de la nouvelle initiative, le service civil aurait une durée d'une fois et demie celle de l'ensemble des prestations militaires refusées. Cette durée prolongée que les initiants considèrent comme une preuve par l'acte n'est pas une innovation. Les dispositions d'exécution esquissées dans le message concernant le projet de service civil refusé prévoyaient déjà que ce service de remplacement devait durer une fois et demie plus longtemps que la totalité du service militaire. A l'époque, on pouvait considérer que d'accepter cette prestation de service plus longue constituait effectivement un indice permettant de juger de l'importance du conflit de conscience. Le qualificatif de «preuve par l'acte» eut été justifié. Il n'en va pas de même dans la nouvelle initiative, qui ne se préoccupe pas des motifs et où, par conséquent, il n'y a pas de preuve à fournir. Vu la diversité des activités possibles dans le cadre du service civil, il ne saurait pas non plus être question d'une équivalence avec le service militaire. Il serait concevable de pallier les défauts en question par le biais de la législation d'exécution. On tendrait alors à une conception pratiquement équivalente au projet élaboré sur la base de l'initiative de Münchenstein qui a échoué. Une telle façon d'agir serait politiquement inacceptable, elle s'opposerait à la volonté populaire clairement manifestée le 4 décembre 1977.

Le Conseil fédéral propose le rejet de l'initiative.

Un contre-projet serait conforme dans une large mesure au texte de l'article constitutionnel rejeté par le peuple et les cantons en 1977. Vu le net rejet lors de la votation, il serait prématuré d'affronter à nouveau le verdict populaire à ce propos. Dès lors, il y a lieu de renoncer à un contre-projet.

Nous sommes conscients que la question de l'objection de conscience n'est pas résolue; elle sera toutefois discutée à nouveau lors de la révision totale de la Constitution.

Nous relevons d'autre part que le Conseil fédéral a édicté, le 24 juin 1981, de nouvelles dispositions concernant le service militaire non armé, afin d'éliminer certaines lacunes. Cette nouvelle réglementation permettra de faire quelques expériences et sera, par la suite, introduite définitivement dans la loi. Par ces dispositions, on offre une variante acceptable aux citoyens pour lesquels l'accomplissement d'un service militaire armé est source d'un conflit de conscience grave.

Message

1 Texte et aboutissement de l'initiative

11 Texte de l'initiative

I

La constitution fédérale doit être complétée comme il suit:

Art. 18^{bis} (nouveau)

¹ Celui qui refuse le service militaire en est libéré s'il accomplit un service civil. La durée du service civil est d'une fois et demie celle de la totalité du service militaire refusé.

² Le service civil vise à construire la paix en contribuant à écarter les causes d'affrontements violents, à établir des conditions de vie dignes de l'homme et à renforcer la solidarité internationale.

³ Le service civil s'accomplit dans le cadre d'organisations et d'institutions publiques et privées qui répondent à ses buts. La Confédération en assure la surveillance et la coordination.

⁴ La loi règle les modalités d'application.

II

L'acceptation de cette initiative remplace la décision du peuple et des cantons du 4 décembre 1977 concernant l'arrêté fédéral du 5 mai 1977 relatif à l'introduction d'un service civil de remplacement.

12 Aboutissement

La présente initiative «pour un authentique service civil basé sur la preuve par l'acte» a été déposée le 14 décembre 1979 sous la forme d'un projet rédigé de toute pièce. La Chancellerie fédérale a constaté l'aboutissement de cette initiative selon les dispositions de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (FF 1980 I 440). Elle a réuni 113 045 signatures valables sur un total de 113 210 signatures.

L'initiative contient une clause de retrait. C'est le texte allemand qui fait foi.

2 Antécédents

21 Projet relatif à l'initiative dite de Münchenstein, rejeté le 4 décembre 1977

Cette initiative a été déposée le 12 janvier 1972. Elle comptait 62 343 signatures valables, ce qui suffisait à l'aboutissement selon les règles en vigueur à l'époque. Elle revêtait la forme d'une proposition conçue en termes généraux et demandait aux autorités fédérales de modifier l'article 18 de la constitution 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 Chambres fédérales, sur proposition du Conseil fédéral, ont approuvé l'initiative populaire pour la création d'un service civil par arrêté du 18 septembre 1973 et ont chargé le Conseil fédéral d'élaborer un rapport et une proposition en vue de compléter l'article 18 de la constitution fédérale (FF 1973 II 573).

Par la suite, le Département militaire, en accord avec le Conseil fédéral, a chargé une commission d'experts d'étudier les problèmes juridiques et matériels en relation avec l'initiative et de soumettre au département des propositions pour un complément de l'article 18 de la constitution. La commission d'experts a déposé son rapport à l'intention du Département militaire fédéral le 9 septembre 1974.

Le Département militaire fédéral a soumis ce rapport à une large procédure de consultation durant l'hiver et le printemps 1974/75. Cette consultation a touché les gouvernements cantonaux, les partis politiques, les organisations ecclésiastiques et militaires, les organisations féminines et les organisations de jeunesse ainsi qu'un grand nombre d'autres milieux intéressés. Elle a été l'objet d'un grand intérêt et a pu être close en juin 1975. Les conclusions du rapport d'experts et de la procédure de consultation sont contenues dans le message sur l'initiative populaire pour la création d'un service civil et dans le projet de décision qui l'accompagne, que le Conseil fédéral a soumis en date du 21 juin 1976 aux Chambres fédérales. Cette décision préconisait un complément à l'article 18 de la constitution sous forme d'un cinquième alinéa, recommandé à l'approbation du peuple et des cantons et dont la teneur était la suivante:

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.

Par l'arrêté fédéral du 5 mai 1977 concernant l'introduction d'un service civil de remplacement, les Chambres fédérales ont adopté ce texte *sans modifications*.

Cet arrêté fédéral a été *refusé* par le peuple et les cantons le 4 décembre 1977. 533 733 citoyennes et citoyens ont voté pour le projet, 885 868 ont voté contre; la totalité des cantons l'a refusé.

Ce verdict faisait échouer les efforts entrepris durant de nombreuses années pour trouver une solution à l'objection de conscience dite sur la base de l'initiative dite de Münchenstein.

Dans les considérations qui suivent au chapitre 3, nous ferons une comparaison entre la nouvelle initiative populaire pour un authentique service civil fondé sur la preuve par l'acte et le projet rejeté le 4 décembre 1977. A cet effet, il est indispensable de *définir quelques notions*:

Le texte de l'initiative de Münchenstein ne faisait pas en soi l'objet de la votation fédérale du 4 décembre 1977. L'initiative avait en effet été présentée aux chambres et approuvée par celles-ci sous forme d'une proposition générale. C'est une nouvelle disposition constitutionnelle, élaborée par l'Assemblée fédérale sur la base du texte de l'initiative et à la demande du Conseil fédéral, qui a été soumise à la décision du peuple et des cantons. Dans le message qui l'accompagnait, le Conseil fédéral esquissait l'institution qui devait être créée sous forme d'une loi fédérale. Il était en effet indispensable de donner un aspect concret au modèle de service civil que constituait l'initiative de Münchenstein afin de permettre au parlement et au public de prendre une décision en vue de la votation fédérale. C'est ce «modèle» d'un service civil fondé sur les résultats d'une procédure de consultation ainsi que sur les débats au parlement qui doit être comparé à la nouvelle initiative.

22 Le lancement de la nouvelle initiative pour un service civil

Le comité qui a lancé la nouvelle initiative pour un service civil avait déjà été constitué avant la votation fédérale du 4 décembre 1977 sur l'initiative de Münchenstein. Au dos des formules soumises à la signature, le comité déclarait expressément qu'il *rejetait* le projet qui devait être soumis au peuple. Ce projet, selon le comité d'initiative, ne correspondait pas au sens de l'initiative de Münchenstein et n'apportait qu'un semblant de solution au problème des objecteurs de conscience. Le comité entendait que cette nouvelle initiative pour un authentique service civil fondé sur la preuve par l'acte constitue une solution de rechange au projet rejeté à la date précitée.

23 La nouvelle réglementation du service militaire sans arme

Peu après la décision négative du peuple et des cantons, le Conseil fédéral a été chargé par deux motions de réviser le droit applicable au service militaire sans arme.

Dans sa réponse du 6 juin 1979 aux deux motions (transformées en postulats par la suite), le Conseil fédéral, en constatant que la réglementation de l'époque ne donnait pas satisfaction, a annoncé une révision des dispositions en vigueur.

Depuis, le Conseil fédéral a édicté, le 24 juin 1981, une nouvelle réglementation provisoire du service militaire sans arme. Cette ordonnance est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1982 (RS 511.19).

Le service militaire sans arme pour des raisons de conscience devrait être réglé définitivement *par une loi*. En effet, la question de savoir si des militaires sont armés ou non touche l'obligation de servir telle qu'elle est fixée par la loi fédérale sur l'organisation militaire de la Confédération suisse (OM; RS 510.10). Cette loi admet comme une *évidence* que chaque soldat apte au service, à l'exception des dispensés pour raison sanitaire, *soit armé*.

La nouvelle réglementation adoptée à l'échelon du *Conseil fédéral* poursuit deux buts. Elle veut tout d'abord faire bénéficier le plus rapidement possible les militaires qui seraient en proie à un conflit de conscience pour des raisons religieuses ou morales, des allègements et des améliorations préconisés. D'autre part, cette réglementation servira d'essai permettant de récolter des expériences pratiques. A la suite de celles-ci, il sera possible, dans quelques années, de régler le problème par une modification *de la loi*.

La nouvelle réglementation apporte les améliorations et allègements suivants:

- uniformité de la procédure de recours,
- développement des possibilités de recours,
- possibilité de libérer les requérants du service militaire jusqu'à la prise de décision légale,
- nouveau délai pour le dépôt des requêtes,
- publication de cette réglementation.

Il est certain que cette nouvelle réglementation du service militaire sans arme offrira une solution de rechange à un plus grand nombre de militaires qui espèrent résoudre leur conflit de conscience par l'accomplissement d'un service civil. C'était d'ailleurs déjà le cas pour certains d'entre eux avec l'ancienne réglementation.

24 Données statistiques sur le refus de servir

Jusqu'au milieu des années 60, le nombre annuel de réfractaires était inférieur à 100. Après une pointe dans les années 1974/75, de l'ordre de 500, leur nombre est retombé à environ 350 en 1980. En 1981, le chiffre de 1975 a été dépassé: 593 condamnations. Les motifs d'objection peuvent être classés en trois catégories: éthico-religieux, politico-idéologique et divers (tels que crainte de l'effort, problèmes professionnels).

Année	Ethico-religieux	Politico-idéologique	Divers	Total
1961	30	5	12	47
1965	50	18	9	77
1970	89	31	55	175
1975	227	59	234	520
1980	182	20	152	354
1981	271	73	249	593

Ces chiffres doivent être mis en relation avec l'effectif total de l'armée, de

650 000 hommes et femmes, dont 400 000 accomplissent chaque année leur service militaire.

3 Comparaison des deux initiatives pour un service civil

31 Justification de la comparaison

Les antécédents du lancement de la nouvelle initiative démontrent clairement que celle-ci ne peut être considérée sans faire référence à l'initiative dite de Münchenstein et au modèle de service civil qui en est issu.

Le comité de l'initiative considère que ce nouveau projet est une version améliorée de celui qui avait été refusé par le peuple le 4 décembre 1977. En effet, ce premier projet aurait été combattu parce que ses conséquences n'allaient pas assez loin. C'est là une considération propre à influencer l'appréciation du texte de la nouvelle initiative.

Lors de ce verdict négatif, le peuple et les cantons connaissaient le projet de service de remplacement que le Conseil fédéral a présenté en détail dans son message du 21 juin 1976. Celui-ci fait l'objet de nombreuses discussions publiques. Dès lors, quelles que fussent les raisons du rejet, il y a lieu de tenir compte du fait que le peuple et les cantons ont déjà refusé l'introduction d'une disposition constitutionnelle visant le principe d'un service civil.

Nous ne voyons aucune possibilité d'opposer un contre-projet à l'initiative, qui diffère beaucoup du modèle de service civil rejeté. La solution préconisée à l'époque a connu un échec tel qu'il serait prématuré d'affronter à nouveau le verdict populaire à ce propos.

Nous établirons, dès lors, une comparaison détaillée des deux initiatives.

32 L'initiative de Münchenstein et le modèle de service civil lié à celle-ci (rejeté)

321 Appréciation fondée sur le texte de l'initiative

En se fondant sur le texte de l'initiative de 1972, on peut dégager les caractéristiques suivantes du projet:

- a. Maintien de l'*obligation générale de servir* sous forme de *service militaire*. Le service civil est *complémentaire*, il doit être considéré comme un *service de remplacement*. Cette distinction montre clairement que le *libre choix* entre le service militaire et le service civil est *exclu*.
- b. Pour que l'admission au service civil puisse être envisagée, il faut que l'on soit en présence d'un conflit de la foi ou de la conscience. Cette condition liminaire exclut elle aussi le libre choix. Elle a pour corollaire que le candidat doit être soumis à une procédure d'examen.
- c. La création d'une organisation de service civil à l'échelon fédéral, distincte de l'armée.
- d. La mise à contribution des membres du service civil dans les limites des buts généraux de la Confédération, conformément à l'article 2 de la constitution, notamment l'accroissement de la prospérité commune.

- e. L'équivalence du service civil et du service militaire quant à la contrainte qu'ils exercent, à l'effort qu'ils demandent, aux risques et aux sacrifices qu'ils exigent, etc.

322 Appréciation détaillée du modèle de service civil lié à l'initiative de Münchenstein

322.1 Un service civil pour soulager les conflits de conscience de nature religieuse ou éthique

Pour être admis au service civil, il eût fallu pouvoir faire état d'un grave conflit de conscience de nature religieuse ou éthique. Dans des cas bien précis et dûment motivés, on voulait donner la possibilité à un soldat qui considérerait que le service militaire était incompatible avec sa foi ou avec sa conscience, de le remplacer par un service civil. Seules les deux catégories de motifs mentionnées (religieux et éthiques) étaient *admissibles*, à l'exclusion de toute autre. Les motifs *politiques*, notamment, étaient exclus.

322.2 Procédure d'examen

L'absence de libre choix et les contingences prévues pour l'admission auraient eu pour conséquence que chaque candidat aurait dû se soumettre à un examen. Il était prévu, à cet effet, que le Conseil fédéral nomme des commissions civiles de cinq membres, dont au moins un médecin, un juriste et un commandant de troupe chevronné. Une commission de recours fédérale aurait été créée pour juger des recours en dernière instance.

322.3 Durée du service civil de remplacement

Il était prévu que le service de remplacement ne soit *pas plus facile* à accomplir que le service militaire; il ne devait pas, par exemple, par ses exigences moindres, attirer des soldats qui ne remplissaient pas les conditions requises. On était conscient qu'au service militaire, le soldat est soumis à des contraintes physiques et psychiques et qu'outre le sacrifice de son temps, il accepte des devoirs et des risques qui ne trouvent pas leur équivalent dans un service de remplacement. Il a dès lors paru équitable de prolonger la *durée du service civil* et de la fixer à *18 mois*. Ainsi elle eût été d'une fois et demie la durée des prestations totales d'un soldat en temps de paix. En période de service actif, on aurait exigé des citoyens astreints au service de remplacement des prestations correspondant au temps que les militaires passent sous les armes. Cette réglementation eût été valable pour toute personne astreinte au service de remplacement, même si elle avait déjà accompli le service exigé en temps de paix. C'est le Conseil fédéral qui aurait déterminé selon les circonstances les tâches auxquelles le service de remplacement eût été astreint en cas de guerre.

322.4 Organisation du service de remplacement

On avait envisagé de créer une *organisation nationale indépendante* subordon-

née à un *département civil*. Dans la règle, l'engagement des personnes astreintes au service civil aurait eu lieu en groupes organisés et conduits, une structure hiérarchique avec des cadres et des chefs coiffant l'ensemble des groupes.

Un *règlement disciplinaire* succinct, le logement dans des bâtiments de la Confédération et des habits de travail offerts par la Confédération et portés lors des engagements achèvent l'esquisse de ce qu'aurait été ce service de remplacement.

Le texte de l'initiative préconisait que les citoyens astreints au service civil devaient être engagés à des tâches qui s'inscrivent dans les limites des buts généraux de la Confédération. Le message énumérait un certain nombre de possibilités.

Exemples:

- *Activité dans le domaine sanitaire et humanitaire*, dans des hôpitaux et homes, dans les services de sauvetage, l'aide en cas d'accidents et dans la police sanitaire.
- *L'aide technique* dans le pays, en particulier au profit de l'agriculture de montagne, l'aide à la sylviculture, à l'agriculture, déblaiement de la neige et entretien des routes, protection de l'environnement et préparatifs en vue de la protection des biens culturels.

En principe, les groupes du service de remplacement auraient été engagés uniquement dans le pays; des missions à l'étranger n'étaient prévues que dans des cas particuliers et dans le cadre d'organisations existantes.

323 La nouvelle initiative pour un service civil

323.1 Appréciation fondée sur le texte de l'initiative

- 1^{er} alinéa

Pour être admis au service civil, le candidat ne doit remplir aucune condition particulière: il n'est notamment pas exigé qu'il soit en proie à un conflit de conscience. Dès lors, les motifs ne sont pas déterminants, chacun pouvant demander son admission au service civil, pourvu qu'il soit prêt à accepter un service de remplacement d'une fois et demie la durée du service militaire qu'il aurait encore à accomplir.

Il n'y a pas lieu non plus d'instituer une procédure d'examen et l'on peut considérer qu'en définitive, c'est le libre choix entre le service militaire et le service civil qui s'offre aux citoyens.

L'équivalence entre le service civil et le service militaire n'est pas exigée par le texte de l'initiative. Le fait que la durée préconisée est une fois et demie plus longue ne suffit pas à établir l'équivalence entre les deux services.

- 2^e alinéa

Il est malaisé d'interpréter d'une façon précise et univoque les formules définissant les buts du service civil et d'en déduire des éléments en vue de la

création d'un modèle concret. En effet, «construire la paix», «*écarter les causes d'affrontements violents*», «*établir des conditions de vie dignes de l'homme*» et «*renforcer la solidarité internationale*» sont des postulats qui mis en commun constituent soit un comportement moral, soit un système de *revendications politiques* sur la réalisation duquel on peut en toute bonne foi avoir des opinions divergentes.

– 3^e alinéa

Il n'est pas prévu d'instituer une organisation centrale de service civil. Une telle organisation n'aurait d'ailleurs aucun dénominateur commun avec la structure hétérogène et décentralisée prévue. Les options présentées à cet alinéa complètent logiquement les idées exprimées au 2^e alinéa quant aux objectifs du service civil.

– 4^e alinéa

Au chiffre 323.2, nous examinons comment les options de l'initiative pourraient être réalisées concrètement par la législation d'exécution et comment pourraient s'exercer la coordination et la surveillance préconisées au 3^e alinéa.

La présente analyse du texte de l'initiative aboutit à un modèle de service civil qui se différencie du modèle élaboré sur la base de l'initiative de Münchenstein. Les différences sont de nature fondamentale; elles sont voulues par les initiants qui considèrent que leur projet est une solution de rechange à celui qui a été refusé par le peuple.

323.2 Appréciation détaillée du modèle de service civil tel qu'il découle de la nouvelle initiative

Le libre choix

Laisser le libre choix entre le service militaire et le service civil signifie en définitive supprimer l'obligation générale de servir. Ce serait remettre en question le système de milice et accepter les conséquences qui dépassent de loin le domaine militaire. L'obligation générale de servir et le système de milice permettent à notre pays d'entretenir une armée forte sans exiger des citoyens et des deniers publics un effort démesuré. Par la mise en question du système de milice, le lien intime qui unit le peuple à l'armée, son effet d'intégration indispensable à un Etat fondé sur la diversité et le fédéralisme, pourraient être remis en question par l'institution du libre choix. Une armée recrutée par le volontariat constituerait une force susceptible de mettre en cause la primauté de l'autorité civile et le régime démocratique.

La démocratie que nous pratiquons comporte les plus larges libertés individuelles. L'exercice de ces libertés ne saurait toutefois mettre en cause l'existence du pays: refuser de participer à la défense de ce pays, même dans un service sans arme, est aussi grave que de se refuser à payer l'impôt indispensable au fonctionnement de l'Etat. La liberté individuelle ne saurait – par le

refus de défendre le pays – mettre en danger la liberté de la communauté nationale. On ne saurait donc admettre le «libre choix» proposé par l'initiative.

La preuve par l'acte

L'expression «preuve par l'acte» n'apparaît pas dans le texte de l'initiative. Par contre, son titre mentionne expressément «initiative populaire pour un authentique service civil fondé sur la preuve par l'acte». Dans l'esprit des initiants cette «preuve» semble être donnée par la durée du service civil choisi qui dépasse de cinquante pour cent la durée de l'ensemble des prestations militaires refusées. L'acceptation d'un engagement prolongé mérite-t-elle d'être considérée comme une preuve de l'existence de motifs difficilement apparents? On peut se le demander. Alors que, justement, les motifs de refuser le service militaire ne sont pas déterminants, il apparaît bien que la condition initiale pour établir une preuve par l'acte fait défaut: il n'y a rien à prouver.

Il reste à examiner si la durée prolongée du service civil permet de conclure à l'équivalence entre les deux services. A ce propos, il faut remarquer que le texte de l'initiative ne demande pas cette équivalence, et que celle-ci ne figure nullement parmi ses objectifs. Quant à savoir si cette prolongation du service civil permet effectivement d'atteindre une équivalence avec le service militaire, il semble bien que cela dépendra non seulement du genre des engagements, des désagréments, des risques et des sacrifices, mais aussi des avantages (confort et moindre effort) qu'ils comporteraient. Nous examinerons par la suite dans quelle mesure il est possible, dans les limites de l'initiative populaire pour un authentique service civil fondé sur la preuve par l'acte, d'atteindre une telle équivalence.

Buts lointains d'un service civil

Aux termes du texte de l'initiative, le but du service civil est de construire la paix en contribuant à écarter les causes d'affrontements violents, à établir des conditions de vie dignes de l'homme et à renforcer la solidarité internationale.

En Suisse, le *service militaire* peut être considéré comme un apport important au maintien de la paix. Dans les limites de notre politique de sécurité, notre armée est avant tout destinée à écarter la guerre de notre pays ou, en d'autres termes, *maintenir notre pays en paix dans l'indépendance*. A ce propos, il est bon de rappeler le rapport du Conseil fédéral du 27 juin 1973 à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (Conception de la défense générale; FF 1973 II 105). Il convient dès lors de déterminer ce qu'il faut entendre concrètement par «construire la paix» au sens du texte de l'initiative. Celui-ci donne quelques précisions à ce sujet: La sauvegarde de la paix sera obtenue «en contribuant à écarter les causes d'affrontements violents, à établir des conditions de vie dignes de l'homme et à renforcer la solidarité internationale». Cette énumération est exhaustive. On ne peut cependant pas déduire du texte que, dans chaque cas, les trois objectifs doivent être visés *simultanément*.

Il est malaisé d'interpréter les éléments contribuant à «construire la paix». Il ne semble pas possible de les délimiter raisonnablement. En effet, selon

l'option politique ou idéologique, *les causes d'affrontements violents qu'il s'agit d'écarter* peuvent être diverses.

Le «*renforcement de la solidarité internationale*», préconisé en tant que contribution à la sauvegarde de la paix, ne donne pas non plus une idée concrète des objectifs envisagés. Ce postulat, considéré notamment en liaison avec «l'écartement des causes d'affrontements violents», justifie un éventail pour ainsi dire illimité d'activités diverses. Le choix et les buts de cette activité dépendraient dans une large mesure de l'option politique ou idéologique.

En refusant le service militaire, le citoyen renonce notamment à une possibilité importante de participer à la sauvegarde de la paix. En effet, seul celui qui est instruit et équipé militairement est en mesure de participer, par exemple, à la surveillance d'une ligne de démarcation après un cessez-le-feu ou à la garde d'une conférence internationale en faveur de la paix et du désarmement.

Ce n'est que lorsqu'il s'agit d'«*établir des conditions de vie dignes de l'homme*» (visant à construire la paix) que des vues concrètes sont possibles dans l'optique d'un service civil de remplacement (aide en cas de catastrophes, soins aux malades, engagements dans le domaine social, etc.). C'est aussi le seul domaine où il serait possible, par le choix et l'organisation des activités, d'obtenir, compte tenu de la durée prolongée, un semblant d'équivalence entre le service civil et le service militaire. Dans tous les autres domaines, cette équivalence ne peut pas être réalisée. Le candidat aurait probablement la chance de continuer aux frais de la Confédération, tout en étant libéré du service militaire, une activité qui lui est agréable et qu'il pratique dans sa vie privée. Malgré la durée prolongée, il ne saurait être question de sacrifice, ni même de sacrifice de temps.

Organisation

Le nouveau projet prévoit, contrairement à l'initiative rejetée, que le service civil peut être accompli dans toutes organisations et institutions publiques et privées qui répondent à ces buts, soit construire la paix en contribuant à écarter les causes d'affrontements violents, à établir des conditions de vie dignes de l'homme et à renforcer la solidarité internationale.

Le caractère indéfini et démesuré de ces objectifs conduirait à une insécurité complète quant au choix des organisations qui conviendraient pour l'accomplissement d'un service civil.

324 Appréciation finale

324.1 Conséquences possibles

Le libre choix entre le service militaire et le service civil, l'absence d'un cadre strict et la possibilité qui en découle d'une organisation et d'une attribution de tâches arbitraires, voilà les principales caractéristiques du service civil préconisé par la nouvelle initiative. Comme un chèque en blanc, le nouvel article constitutionnel proposé par les initiants pourrait couvrir bon nombre d'abus.

La Confédération éprouverait les plus grandes difficultés à apprécier la valeur

des engagements «visant à construire la paix», les conceptions que l'on se fait de la paix et des moyens de l'atteindre étant fort différentes selon les options politiques. Elle ne saurait en tout cas assumer la coordination, la surveillance et le financement des institutions prétendant se vouer à promouvoir la paix et substituer leur service à l'obligation militaire. Elle donnerait ainsi un appui officiel à des activités qui seraient en fait des activités politiques et partisans militant parfois contre notre défense nationale ou soutenant, en politique internationale, des positions contraires à notre neutralité.

En toute logique, il ne saurait dès lors être question que la Confédération crée une institution qui l'empêche d'accomplir ses tâches constitutionnelles (par ex. : la défense nationale, la politique étrangère, l'économie, etc.).

324.2 Possibilités de remédier aux défauts mentionnés

Le modèle d'un service civil, tel qu'il vient d'être décrit, ne saurait être accepté. Ce modèle étant toutefois conforme au texte de l'initiative, il y a lieu d'examiner s'il est possible, par la législation d'exécution (art. 18^{bis}, 3^e et 4^e al., *cf.* proposé) de procéder aux corrections nécessaires.

Le modèle antérieur, fondé sur l'initiative de Münchenstein et rejeté par le peuple et les cantons, aurait au moins respecté les conditions liminaires indispensables à la sécurité de l'Etat, telles qu'équité du droit, égalité devant la loi, sauvegarde de la défense nationale.

En élaborant une législation d'exécution tenant compte de ces conditions nécessaires, on aboutirait fatalement à un modèle équivalent ou pour le moins semblable à celui fondé sur l'initiative de Münchenstein, ce qui serait manifestement contraire aux objectifs visés par la nouvelle initiative. Il nous paraît dès lors impossible de présenter dans ce message une application législative qui serait en contradiction avec les principes de la nouvelle initiative.

324.3 Considérations politiques

Tout en ne laissant aucun doute quant à sa volonté et sa capacité de légitime défense en cas d'agression, notre pays a renoncé depuis des siècles à utiliser la puissance militaire pour faire valoir ses revendications à l'égard d'Etats étrangers. La neutralité armée a valu une paix durable et la sauvegarde de son indépendance à notre peuple; elle a d'autre part œuvré pour la paix au sein de la communauté des Etats. L'armée de milice, dans laquelle chacun est tenu de servir, sans considération de qualité ou de personne, est la condition de cette conception communautaire. Elle est aussi l'expression d'un esprit de solidarité, du refus des privilèges, du devoir commun qui sont profondément enracinés dans notre population. Le peuple suisse est prêt à respecter équitablement les convictions personnelles, pour autant que les intérêts individuels n'entrent pas en contradiction avec ceux de la communauté.¹⁾ Le rejet par le peuple et les cantons, le 4 décembre 1977, du projet fondé sur l'initiative de Münchenstein a

¹⁾ Voir à ce propos les articles 4 et 49, 5^e alinéa, *cf.*

particulièrement mis en relief cette conviction profonde du peuple suisse, comme l'a démontré le résultat de l'analyse VOX¹⁾ faite à l'époque. La nouvelle initiative sur le service civil ne tient aucun compte de la volonté populaire clairement exprimée; or celle-ci doit être respectée et le projet doit dès lors être rejeté.

4 Contre-projet, oui ou non ?

Il a été exposé au paragraphe 324.2 qu'en toute objectivité, seul pourrait être accepté ou recommandé un modèle de service civil proche ou équivalent au modèle refusé le 4 décembre 1977 par le peuple et les cantons. Si l'on se pose la question de savoir comment devrait être conçu un modèle propre à faire l'objet d'un contre-projet à l'initiative pour un authentique service civil fondé sur la preuve par l'acte, on en arrive aux mêmes réflexions. Ce contre-projet ne pourrait être qu'une refonte du projet fondé sur l'initiative de Münchenstein rejeté à l'époque.

Or, cette tentative de solution a été si nettement refusée qu'il serait prématuré de se risquer aujourd'hui déjà à présenter un nouveau projet.

5 Considérations finales

51

Nous avons brièvement présenté, au paragraphe 23, la nouvelle réglementation édictée par le Conseil fédéral le 24 juin 1981 concernant le service militaire sans arme, qui est actuellement en vigueur. Cette réglementation offre une autre voie à la décriminalisation du problème des objecteurs de conscience. Il est vrai que ni les différents modèles de service civil concevables, *ni la nouvelle réglementation sur le service militaire sans arme* ne représentent une solution idéale donnant satisfaction à tous les réfractaires; une partie seulement du petit nombre des personnes touchées y trouverait un soulagement. Elle constitue une solution partielle qui semble valable et que l'on peut comparer sans crainte aux services civils et services de remplacement tels qu'ils existent à l'étranger. Nous devons d'autre part souligner que certains objecteurs de conscience refusent même d'effectuer le service civil, par opposition de principe aux prérogatives de l'Etat.

52

Les partisans d'un service civil de remplacement allèguent quelquefois que la Suisse est le seul pays, en Europe occidentale, qui ne connaisse pas un tel service. Ce propos appelle les remarques suivantes²⁾:

¹⁾ Sondages d'opinions de la Société suisse de recherche appliquée dans le domaine social et du Centre de recherche en matière de politique suisse de l'Université de Berne, sous le patronage du Forum Helveticum.

²⁾ Conscientious Objection to Military Service in Europe, Study submitted by the Quaker Council for European Affairs; éditeur: Council of Europe; Parliamentary Assembly, Legal Affairs Comity, Strasbourg, 27. 8. 81.

Seuls les pays qui connaissent la conscription générale se prêtent à la comparaison: Andorre, l'Irlande, l'Islande, le Liechtenstein, le Luxembourg, Malte, Saint-Martin et le Royaume-Uni, etc., sont exclus. Dans tous les autres pays représentés au Conseil de l'Europe, il existe la possibilité d'accomplir un service de remplacement, à l'exception de la Turquie et de Chypre. La législation d'exécution correspondant aux dispositions constitutionnelles est actuellement à l'étude au Portugal et en Espagne. Dans tous les pays en question, la condition d'admission au service civil est l'existence d'un conflit de conscience. Un certain nombre de pays, notamment la Belgique, la Finlande, la France, l'Italie et la Suède, ont prévu de ne pas engager les militaires admis au service civil à des tâches purement civiles, mais de leur donner la possibilité d'un service de remplacement sous forme de service militaire sans arme *dans* l'armée régulière.

La Grèce et la Suisse sont en revanche les seuls pays qui ne connaissent que le service militaire sans arme en tant que service de remplacement. A une exception près, tous les pays en question connaissent une procédure d'examen pour les candidats au service civil. Le pays qui fait exception est la Grèce, qui admet l'incorporation au service militaire sans arme pour des motifs religieux, *sans* toutefois approfondir ces motifs, ce qui se comprend aisément quand on sait que le service de remplacement est *deux fois* plus long que le service normal. La durée du service normal étant de 24 à 33 mois, on aurait donc quelque raison de parler de preuve par l'acte quant au service sans arme.

Ce qui précède démontre que la réglementation suisse du service militaire sans arme est tout à fait valable, même si nous ne connaissons par l'institution d'un service civil de remplacement.

53

Les partisans d'un service civil de remplacement ne manquent pas de mentionner, lors des débats publics, la Convention européenne des droits de l'homme et les décisions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Il convient de remarquer à ce sujet que la Convention européenne des droits de l'homme ne prévoit *nullement* un droit formel à la libération de l'obligation de servir dans l'armée et son remplacement par un service civil, pour des raisons de conscience.

Il est vrai que dans les travaux des différentes commissions du Conseil de l'Europe, le problème du statut juridique de l'objecteur de conscience et de la création d'un service de remplacement est discuté longuement depuis plusieurs années. C'est ainsi que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a édicté, le 7 octobre 1977, à l'intention du Comité des ministres, la recommandation n° 816 qui fait état également de deux interventions parlementaires antérieures (recommandation n° 478 et résolution n° 337 de l'année 1967). Cette recommandation propose:

- a. D'inviter les gouvernements des Etats membres à conformer, dans la mesure où ils ne l'ont pas encore fait, leurs législations nationales aux principes adoptés par l'assemblée;

b. D'introduire le droit à l'objection de conscience au service militaire dans la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Comité des ministres a pris acte de ces recommandations et y a répondu à plusieurs reprises. Dans une réponse du 20 octobre 1981, le Comité des ministres a mis un point final à la discussion en faisant comprendre qu'en l'état actuel des choses, il ne voyait pas de possibilité de réaliser ces recommandations.

Les considérations précédentes démontrent suffisamment que toutes ces recommandations ne sont pas entrées en vigueur pas plus pour les membres du Conseil de l'Europe que pour les Etats signataires de la Convention européenne des droits de l'homme.

54

Ceux qui refusent de servir dans l'armée pour des raisons de conscience ne détiennent pas le monopole de l'amour de la paix. Tous nos concitoyens et concitoyennes sont animés de ce sentiment, particulièrement ceux qui, au prix de nombreux sacrifices, acceptent de faire leur service militaire.

Cet aspect-là du problème est souvent négligé dans les débats publics dont l'argumentation vise l'émotivité. Quelquefois, on a même l'impression qu'on s'efforce dans les discussions de présenter les objecteurs de conscience comme les seuls détenteurs des véritables valeurs morales. Cette attitude déprécie ceux qui font leur devoir dans l'armée et qui souvent ont accepté la responsabilité d'un grade. Une telle attitude est profondément injuste.

L'amour de la paix ne suffit pas à sa sauvegarde; il n'impressionnera nullement un agresseur décidé à faire valoir sa puissance. L'histoire montre qu'un désarmement unilatéral n'a aucune valeur d'exemple propre à inciter tous les autres Etats à un désarmement général. Au contraire, l'expérience a montré qu'une telle erreur d'appréciation ne manque pas d'inciter au recours à la force, à l'agression et au chantage.

55

Dans nul autre pays la démocratie directe n'est aussi vivante que chez nous. Dès lors, il peut quelquefois arriver que le souverain prenne des décisions qui ne coïncident pas avec les recommandations de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. Ce fut le cas lorsque le peuple suisse (à une très forte majorité) et l'ensemble des cantons rejetèrent le projet fondé sur l'initiative de Münchenstein préconisant la possibilité d'accomplir un service civil de remplacement en cas de grave conflit de conscience.

Dans une démocratie, il convient de respecter les décisions du souverain. Il nous paraît prématuré de revenir sur la décision populaire de 1977.

Nous n'avons aucune raison d'avoir honte de nos institutions, notamment de notre démocratie directe. Par contre, il est permis de douter, dans le contexte de l'époque que nous vivons, que l'institution du service civil de remplacement eût pu voir le jour dans les pays d'Europe, si la démocratie directe y était aussi développée que chez nous.

Au surplus, le problème d'un service civil de remplacement sera à nouveau discuté lors de la révision totale de la constitution.

27739

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
pour un authentique service civil fondé
sur la preuve par l'acte**

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour un authentique service civil fondé sur la preuve par l'acte»¹⁾, déposée le 14 décembre 1979;

vu le message du Conseil fédéral du 25 août 1982²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire «pour un authentique service civil fondé sur la preuve par l'acte» du 14 décembre 1979 est soumise au vote du peuple et des cantons.

² Le texte de l'initiative est le suivant:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 18^{bis} (nouveau)

¹ Celui qui refuse le service militaire en est libéré s'il accomplit un service civil. La durée du service civil est d'une fois et demie celle de la totalité du service militaire refusé.

² Le service civil vise à construire la paix en contribuant à écarter les causes d'affrontements violents, à établir des conditions de vie dignes de l'homme et à renforcer la solidarité internationale.

³ Le service civil s'accomplit dans le cadre d'organisations et d'institutions publiques et privées qui répondent à ses buts. La Confédération en assure la surveillance et la coordination.

⁴ La loi règle les modalités d'application.

II

L'acceptation de cette initiative remplace la décision du peuple et des cantons du 4 décembre 1977 concernant l'arrêté fédéral du 5 mai 1977 visant à l'introduction d'un service civil de remplacement.

Art. 2

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter l'initiative.

¹⁾ FF 1980 I 440

²⁾ FF 1982 III 1

Message concernant l'initiative populaire «pour un authentique service civil fondé sur la preuve par l'acte» du 25 août 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.058
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.09.1982
Date	
Data	
Seite	1-19
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 491

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.