

Initiative parlementaire de la commission. Service civil. Modification de la constitution

Rapport de la commission du Conseil national

du 20 mars 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21^{ter}, 3^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, la commission du Conseil national chargée de traiter l'objet N° 87.043 Code pénal militaire (objecteurs de conscience) a élaboré une initiative parlementaire afin de créer une base constitutionnelle concernant l'introduction d'un service civil. La commission propose d'approuver le projet d'arrêté et de classer les initiatives des cantons de Genève (90.202, statut des objecteurs de conscience) et du Jura (91.302, statut des objecteurs de conscience).

Conformément à l'article 21^{quater}, 4^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, la commission transmet le rapport et la proposition au Conseil fédéral pour avis.

20 mars 1991

Au nom de la commission:

Le président, Weber-Schwyz

Rapport

1 Situation de départ

11 Réglementation en vigueur

Actuellement, tous les objecteurs de conscience sont soumis aux dispositions du Code pénal militaire. Ils sont en principe jugés par les tribunaux de division. Des allègements supplémentaires ont été introduits en 1979 dans le Code pénal militaire pour les objecteurs de conscience qui refusent de servir, du fait de leurs convictions religieuses ou morales et qui agissent à la suite d'un grave conflit de conscience. Pour de tels objecteurs de conscience, la loi prévoit une peine d'emprisonnement de six mois au plus ou les arrêts répressifs; la peine d'emprisonnement sera subie sous forme d'arrêts répressifs. Le Conseil fédéral, se fondant sur l'article 81, 2^e alinéa, du Code pénal militaire du 13 juin 1927, a édicté des dispositions d'exécution des peines frappant les objecteurs de conscience (art. 86 à 90 de l'ordonnance du 24 oct. 1979 concernant la justice pénale militaire; RS 322.2). Ces dispositions prévoient d'astreindre les objecteurs de conscience à un travail en dehors de l'établissement de détention, travail qui doit autant que possible correspondre à leurs aptitudes. S'agissant d'auteurs de refus de servir «non privilégiés», les cantons peuvent en outre faire exécuter les arrêts répressifs et les peines d'emprisonnement de brève durée (moins de six mois) sous forme de semi-détention, ce qui, dans de nombreux cas, revient pratiquement à améliorer la condition des objecteurs qui agissent pour des motifs autres que religieux ou éthiques. Au cours des dernières années, les tribunaux militaires ont condamné le nombre suivant d'objecteurs de conscience:

Année	Nombre total d'objecteurs condamnés	dont ceux ayant agi à la suite d'un grave conflit de conscience	
		Total	dont ceux au bénéfice du sursis
1982	729	230	58
1983	745	228	57
1984	788	234	50
1985	686	143	58
1986	542	153	44
1987	601	169	30
1988	548	161	33
1989	534	151	19
1990	581	199	24

Aujourd'hui, on considère qu'il est insatisfaisant que les objecteurs de conscience soient soumis à des conditions d'internement identiques à celles qui s'appliquent aux autres délinquants. Or, même si la loi prévoit des allègements de l'exécution des peines, dans la pratique, il n'est pas possible de garantir ces allègements dans tous les cantons. En particulier, la plupart des cantons ne disposent pas d'établissements de détention spécialisés, en sorte que les objecteurs sont placés dans des pénitenciers ordinaires, en compagnie d'autres délinquants. L'expérience

montre également que de grandes différences subsistent d'un canton à l'autre quant à l'exécution des peines.

On réclame une solution au problème de l'objection depuis des décennies. Une révision de la constitution est nécessaire pour entreprendre des modifications fondamentales. Le peuple et les cantons ont refusé les dernières propositions émises en la matière, le 26 février 1984, lors de la votation sur l'initiative populaire «Pour un service civil authentique fondé sur la preuve par l'acte». L'initiative était libellée de la façon suivante:

La constitution fédérale est modifiée comme 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.

A la suite de cette votation, la commission du Conseil national chargée de l'examen préalable de cet objet a demandé au Parlement par voie de motion, le dépôt d'un nouveau projet tendant à désamorcer, dans les limites de la constitution en vigueur, le problème des objecteurs. Le 4 juin 1984, le Conseil fédéral a présenté sa réponse à cette motion de la commission, ainsi qu'à diverses interventions parlementaires: un projet sera élaboré, selon lequel les authentiques objecteurs au service militaire, qui agissent pour des motifs de conscience, et les délinquants ne devront plus être mis sur pied d'égalité, quant à l'étendue et à l'exécution de la peine.

Avant la votation du 26 février 1984 déjà, le chef du Département militaire fédéral (DMF) avait constitué une commission d'études placée sous la présidence de l'Auditeur en chef de l'armée, M. Barras, et chargée d'examiner les diverses possibilités envisageables, ainsi que d'émettre des propositions. Une seconde commission, placée sous la même présidence, devait concrétiser les propositions présentées.

12 La révision de 1987 du Code pénal militaire

Le 27 mai 1987, le Conseil fédéral présentait un message en vue d'une modification du Code pénal militaire et de la loi fédérale sur l'organisation militaire (FF 1987 II 1335), modification qui prévoyait de privilégier les objecteurs de conscience mûs par des convictions religieuses et éthiques. Les propositions du Conseil fédéral s'appuient largement sur les travaux des deux groupes d'experts présidés par l'Auditeur en chef de l'armée, M. Barras. Le Parlement a pu clore, le 5 octobre 1990, le traitement du projet. Un référendum a été déposé contre la modification de la loi: la votation populaire est prévue pour le 2 juin 1991.

Les principales modifications adoptées lors des votations finales du 5 octobre 1990 sont les suivantes:

- Il devra désormais être possible de substituer une obligation de travailler d'intérêt général à la peine d'emprisonnement ou d'arrêts répressifs, pour autant que l'objecteur de conscience concerné puisse rendre vraisemblable, en se fondant sur des valeurs éthiques fondamentales, qu'il ne peut pas concilier le service militaire avec les exigences de sa conscience. On renoncera à exiger la preuve de l'existence d'un conflit de conscience grave. Le juge fixera la durée de l'astreinte au travail. Celle-ci sera, en règle générale, une fois et demie plus longue que celle de la totalité du service militaire refusé, mais n'excédera pas deux ans.
- Les objecteurs de conscience seront en principe condamnés, mais afin de répondre aux exigences de «décriminalisation» des objecteurs de conscience, cette astreinte au travail ne sera plus inscrite au casier judiciaire central.
- La Confédération est chargée d'organiser l'astreinte au travail des objecteurs de conscience.

2 Etat des discussions relatives à la question du service civil

Diverses initiatives populaires en faveur d'un service civil ont été élaborées en relation avec la «décriminalisation» de l'objection de conscience. En ce moment, des signatures sont récoltées pour l'initiative lancée par le PDC «Service civil en faveur de la communauté». Cette initiative a été publiée dans la Feuille fédérale, le 28 août 1990 (FF 1990 II 1678). Les délais de récolte des signatures courent jusqu'au 28 février 1992. L'initiative revêt la forme d'une demande conçue en termes généraux et requiert une révision de l'article 18 de la constitution fédérale de manière à ce qu'il:

- a. Confirme la règle du service militaire obligatoire,
- b. Prévoit que les Suisses qui ne peuvent concilier le service militaire avec leurs convictions personnelles soient dispensés de cette obligation s'ils sont disposés à exécuter un service civil d'une durée maximale d'une fois et demie celle du service militaire,
- c. Institue une organisation fédérale de service civil œuvrant en faveur de la communauté.

Le 30 juin 1990, le canton de Genève a déposé une initiative cantonale formulée comme il suit:

Le Grand Conseil de la République et Canton de Genève invite les Chambres fédérales à analyser les diverses composantes de la défense nationale dans la perspective de l'évolution européenne. Dans cet esprit, il y aura lieu de proposer les adaptations nécessaires de notre ordre juridique au plan de l'obligation de servir, de ses modalités, de son organisation et des mécanismes judiciaires qu'elle implique, ainsi que l'introduction éventuelle d'une alternative au service militaire obligatoire.

Le 10 janvier 1991, le canton du Jura a déposé une initiative cantonale similaire, libellée comme il suit:

Le 27 septembre 1990, le Parlement de la République et Canton du Jura a adopté la motion interne N° 23 dont la teneur est la suivante:

Statut de l'objecteur de conscience

Cité chaque année dans le rapport d'«Amnesty International» pour sa manière de traiter les objecteurs de conscience, notre pays dispose en la matière d'un statut indigne d'un Etat moderne.

L'objection de conscience se voit, la plupart du temps, fortement pénalisée par des peines de prison disproportionnées. Et, il faut le dire, les améliorations minimales votées récemment par le Conseil national n'apporteront que peu de changement.

Il s'agit donc de faire avancer le problème, afin de le résoudre dans les plus brefs délais.

Aussi, le Parlement jurassien, se fondant sur l'article 93, 2^e alinéa, de la constitution fédérale, demande que la Confédération se dote enfin d'un statut de l'objecteur de conscience digne de ce nom.

Le «Groupe de travail Napf» a prévu de lancer une autre initiative sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces; elle comprend les éléments suivants:

- Tout Suisse est astreint au service en faveur de la communauté.
- Ce service comprend les catégories suivantes:
 - a. Le service militaire
 - b. Le service civil
 - c. Le service de protection civile
- Le service militaire et le service civil doivent être équivalents. Il existe une liberté de choix entre service militaire et service civil pour autant que les effectifs nécessaires de l'armée soient garantis.

Dans son rapport, le Groupe de travail Réforme de l'armée («Commission Schoch») recommande au «Conseil fédéral de faire établir un concept général des services à la communauté. Dans le cadre de ce concept général, les missions de l'armée et de la protection civile doivent être redéfinies. Il reste à déterminer s'il y a lieu de créer d'autres services à côté de l'armée et de la protection civile. . . . Le service militaire obligatoire est à remplacer par une obligation générale de servir». Comme «mesures de transition à court terme», la commission recommande cependant de «maintenir le service militaire obligatoire» et d'«instituer un service civil de remplacement pour les objecteurs de conscience sur la base de la preuve par l'acte».

La Société suisse des officiers exige dans son plan directeur «Paix et sécurité» (1990), ce qui suit:

- 1.1 Il convient d'introduire une obligation générale de servir au lieu de l'obligation générale de service militaire.
- 1.2 Les hommes sont tenus d'accomplir leur obligation de servir en premier lieu dans le cadre de l'armée et ce en fonction de leurs aptitudes et des besoins en effectifs. Les femmes peuvent choisir librement le lieu d'accomplissement de leur obligation de servir.
- 1.3 En dehors de l'armée, des possibilités d'engagement dans les autres domaines de la politique de sécurité existent (économie de crise, protection civile, services de défense civile) ou dans le domaine social (services de soins, santé publique), doivent être prévus. [Trad.: Service spécialisé V]

Il a été relevé à réitérées reprises lors des débats au Parlement que cette obligation de travail pour des personnes qui ne peuvent pas, sur la base de valeurs éthiques fondamentales qu'elles invoquent, concilier le service militaire avec les exigences de leur conscience, que cette obligation, donc, ne saurait constituer qu'une solution transitoire. Il est indispensable, après une période d'essai, de trouver au plus tôt une solution définitive à l'échelon constitutionnel. En particulier, il convient, lors de la révision de la loi, de maintenir les tribunaux militaires, qui ont pour tâche de juger si une personne n'est pas en mesure de concilier les obligations militaires et sa conscience personnelle.

Le 27 novembre 1989, M. Hubacher, conseiller national, déposait une initiative parlementaire qui préconisait une nouvelle formulation de l'article 18, 1^{er} alinéa, de la constitution fédérale: «Tout Suisse est tenu au service militaire. Il existe un service civil social dans le cadre de la liberté de conscience et de croyance».

L'examen préalable de cette initiative a été transmis à la même commission (87.043). Le 12 septembre 1990, M. Hubacher, conseiller national, a défendu son initiative devant la commission. Traitée le 5 novembre 1990, il a été décidé de ne pas donner suite à l'initiative. En revanche, la question de principe, à savoir si le Parlement devait lui-même entreprendre une modification de la constitution en vue de l'introduction du service civil, a été approuvée. Considérant que beaucoup de temps sera nécessaire pour traiter l'initiative du PDC qui revêt la forme d'une demande conçue en termes généraux, considérant que la procédure en deux étapes prévue pour ce genre d'initiatives prend plus de temps qu'il n'en faut pour traiter une initiative sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, la commission est parvenue à la conclusion qu'une initiative parlementaire de la commission conduirait le plus rapidement possible à une votation populaire. Le temps nécessaire au traitement d'une initiative parlementaire de commission est sensiblement plus court que pour une initiative parlementaire individuelle, qui doit d'abord être soumise à une commission chargée de donner un préavis, et en particulier aussi en comparaison d'une initiative populaire sous forme d'une demande conçue en termes généraux. En considération du débat sur le projet 87.043, modification du Code pénal militaire, la commission a estimé qu'il était nécessaire de parvenir rapidement à la solution d'un problème qui remonte à des dizaines d'années. La loi sur les rapports entre les conseils n'interdit pas de traiter une initiative parlementaire alors que des signatures sont récoltées pour une initiative populaire ou qu'une telle initiative a vu le jour.

La commission a institué une sous-commission formée de représentants des partis gouvernementaux et d'un membre d'un petit groupe (MM. Couchepin, Hari, Hubacher, M^{me} Segmüller, M. Zwygart, conseillers nationaux). Cette sous-commission a été chargée de rédiger le texte d'une initiative parlementaire de la commission. La sous-commission s'est réunie le 17 décembre 1990 et son projet a été traité de manière approfondie par l'ensemble de la commission, le 1^{er} février 1991. La version de la majorité a prévalu par 15 voix contre 9 (1 abstention) sur celle de la minorité. L'initiative de la commission a été adoptée à l'attention du

Conseil national, par 24 voix contre 0 (2 abstentions). La commission a adopté le présent rapport, le 20 mars 1991.

M. Hubacher, conseiller national, a retiré son initiative au bénéfice de l'initiative de la commission.

4 Rapports avec le droit européen

Le traitement des objecteurs de conscience par convictions religieuses ou éthiques fait l'objet de recommandations des Nations-Unies, du Parlement européen et du Conseil de l'Europe. Il convient, du moment que la Suisse fait partie du Conseil de l'Europe, de présenter brièvement la Recommandation N° R (87) 8, du 9 avril 1987, du Comité des Ministres: les objecteurs de conscience doivent avoir le droit d'être dispensés du service militaire. Ils peuvent être astreints à accomplir un service de remplacement. Les différents Etats peuvent prévoir une procédure appropriée pour l'examen des demandes déposées. Cette procédure doit prévoir une instance d'appel située en dehors de l'administration militaire et dont la composition garantit l'indépendance. Le service de remplacement doit en principe être civil et d'intérêt général. Il ne doit pas revêtir le caractère d'une punition et sa durée doit rester, par rapport à celle du service militaire, dans des limites raisonnables.

Au contraire des conventions ou des accords, les recommandations du Conseil de l'Europe ne sont pas obligatoires pour les Etats membres. Les recommandations constituent une prise de position du Comité des Ministres qui préconisent l'application d'une politique commune pour les problèmes concernés. Lors du vote sur cette recommandation, le représentant suisse s'est abstenu.

5 Initiative de la commission. Exposé des motifs

La commission est convaincue que l'on ne peut pas renoncer au principe de l'obligation générale du service militaire même si la loi prévoit déjà des exceptions (p. ex., pour des classes d'âge particulières ou des personnes déclarées inaptes au service). Par ailleurs, il faut tenir compte que dans toutes les sociétés des gens existent, qui ne peuvent pas concilier avec les exigences de leur conscience, le fait de tuer ou d'aider à tuer un être humain, fût-il question d'assurer sa propre défense.

Non seulement le principe de l'obligation générale de servir doit être maintenu pour des raisons historiques, mais encore parce qu'il exige l'application de celui d'égalité. Le service civil doit garder son caractère exceptionnel et dépendre de conditions clairement définies. L'institution du libre choix entre service civil et service militaire pourrait conduire à une situation telle que toutes les couches de la population ne seraient plus représentées au sein de l'armée, ce qui serait contraire à l'article 13, 1^{er} alinéa, de la Constitution fédérale. Cette disposition interdit à la Confédération d'entretenir des troupes permanentes. Ce faisant, le législateur a voulu éviter la constitution de troupes unilatéralement composées, qui échappent à la surveillance démocratique du citoyen-soldat. Cet alinéa a été motivé de la façon suivante lors de l'élaboration de la constitution de 1848: «Il est

dans l'intérêt de la Confédération et dans l'intérêt des institutions libérales qu'en Suisse, seul l'armement du peuple et nullement une soldatesque permanente, soit déclaré licite. – Si le militaire devait se situer à l'opposé du peuple, – s'il devait dans une certaine mesure se constituer en caste; – il se déciderait alors contre le peuple, en faveur des puissants du moment et, ainsi, la liberté serait considérablement menacée; . . . ». Le principe de l'obligation générale de service militaire est directement lié à l'interdiction de l'armée permanente et a aussi pour but de garantir le contrôle de l'armée par les autorités politiques, le souverain et les membres de l'armée.

Dans son rapport de 1990, le Groupe de travail Réforme de l'armée explique que: «Une armée professionnelle n'est pas assujettie au même contrôle démocratique implicite qu'une armée de milice. Une armée professionnelle pourrait, en conséquence, développer un poids politique propre, en contradiction avec la tradition démocratique de la Suisse.» Ces réflexions valent également pour une armée de volontaires comme il s'en formerait une en cas de libre choix entre service militaire et service civil. Il convient aussi de tenir compte de cet aspect dans le cas d'une réduction des effectifs de l'armée: que seule une partie des hommes âgés de vingt ans soit astreinte au service dans l'armée contreviendrait au principe de l'obligation générale du service militaire.

Selon le texte constitutionnel proposé, l'obligation de service militaire est en principe valable. Aussi bien pour la proposition de majorité que pour la proposition de minorité, le service civil doit rester une exception. Le service civil devra si possible comprendre les mêmes exigences que le service militaire. Aucune liberté de choix entre l'obligation de service militaire et le service civil de remplacement ne saurait être créée. Le service civil doit être d'intérêt public. La commission a sciemment choisi une formulation ouverte de l'article constitutionnel. Diverses spécificités devront être fixées à l'échelon de la loi et ce pour deux raisons: on ne saurait charger la constitution de trop de particularités; en outre, la loi est mieux à même de tenir compte de l'évolution des besoins et exigences de nouvelles formes d'organisations qui apparaissent au cours du temps.

Le texte constitutionnel que suggère la commission ne contient par exemple aucune disposition quant à savoir si une autorité doit accorder l'accès au service civil sur la base d'une présentation crédible des motifs éthiques et religieux, ni qui doit entreprendre cet examen de conscience; elle ne détermine pas non plus si la preuve par l'acte doit conduire à une forme de service civil plus long de manière à ce que seuls les objecteurs de conscience authentiques choisissent d'accomplir ce service. Ces éléments peuvent être fixés dans le cadre de la loi. D'ailleurs, ces questions sont réglées aujourd'hui dans le Code pénal militaire et non dans la constitution. Une durée plus longue du service civil est concevable, de sorte à donner du poids à l'élément de la preuve par l'acte et en même temps, créer des exigences égales entre service militaire et service civil. Cependant, la constitution ne doit pas se prononcer sur les raisons pour lesquelles on est autorisé à accomplir du service civil.

La Confédération doit organiser le service civil sur la base du texte constitutionnel proposé; ce service ne doit par définition pas appartenir à l'armée.

L'introduction de la base légale pour un service civil destiné aux objecteurs de conscience qui invoquent des convictions de caractère éthique, ne touche pas la question de la justice militaire applicable en cas de délits commis pendant le service militaire. A cet égard, on peut se référer au postulat de la commission concernant l'objet 89.244; par ce postulat, le Conseil fédéral est invité à présenter dans un rapport les domaines de la justice militaire qu'il y a lieu de subordonner – ce sera une nouveauté – à la justice civile.

6 Emploi du temps

En cas d'approbation de l'initiative par le Conseil national et le Conseil des Etats, la votation populaire peut avoir lieu en 1992 au plus tôt. Puis, la législation appropriée doit être élaborée et traitée par le Parlement, ce qui durera quatre à cinq ans. Entre-temps, les effets de la réforme de l'armée «Armée 95» peuvent aussi être pris en compte par phases successives. Une initiative populaire sous forme d'une demande conçue en termes généraux mettra en revanche dix à douze ans jusqu'à ce que les réformes pour les objecteurs de conscience puissent entrer en vigueur à l'échelon de la loi.

7 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

S'agissant des incidences financières et des conséquences du point de vue du personnel, on se référera au message du 27 mai 1987 du Conseil fédéral. Les chiffres qui y figurent valent aussi pour un service civil au sens de cette initiative. Selon le message, il faut compter avec des coûts annuels, pour la Confédération, d'un montant de 3 à 4 millions de francs.

**Arrêté fédéral
sur l'introduction d'un service civil
pour les objecteurs de conscience
(Modification de la constitution)**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'examen du rapport d'une commission du Conseil national du 20 mars 1991¹⁾;
vu l'avis du Conseil fédéral du ...²⁾,

arrête:

I

L'article 18, 1^{er} alinéa de la constitution est modifié comme il suit:

Art. 18, 1^{er} al.

¹ Chaque Suisse est tenu au service militaire. La loi organise un service civil.

II

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

Proposition de minorité concernant le projet de la commission

(Aubry, Büttiker, Cincera, Couchepin, Jeanneret, Loretan, Müller-Wiliberg, Pe-
rey, Tschuppert)

Art. 18, 1^{er} al.

¹ Chaque Suisse est tenu au service militaire. La loi peut organiser un service civil.

34392

¹⁾ FF 1991 II 427

²⁾ FF ...

Initiative parlementaire de la commission. Service civil. Modification de la constitution
Rapport de la commission du Conseil national du 20 mars 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.408
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.05.1991
Date	
Data	
Seite	427-436
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 567

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.