



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Rapport

**SERVICE CIVIL: LES EFFETS DE LA SOLUTION
DE LA PREUVE PAR L'ACTE**

Evaluation, mesures à prendre

Approuvé par le Conseil fédéral le 23 juin 2010

Aperçu

Condensé

Depuis le 1^{er} avril 2009, la «solution de la preuve par l'acte» s'applique dans la procédure d'admission au service civil. Il n'est plus nécessaire de passer un «examen de conscience» pour effectuer le service civil. Il suffit d'expliquer que, pour des motifs de conscience, on ne souhaite pas faire le service militaire et qu'on est prêt à effectuer le service civil, dont la durée est nettement plus longue.

Depuis lors, le nombre des demandes a augmenté dans des proportions inattendues. Le Parlement a demandé au Conseil fédéral d'agir sans délai. En octobre, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à amorcer des mesures pour autant qu'une analyse approfondie en confirme la nécessité; il a chargé le DFE d'élaborer un rapport avant la fin du premier semestre 2010 en collaboration avec le DDPS. En janvier, les deux Conseils ont transmis deux motions de teneur identique des commissions de la politique de sécurité demandant au Conseil fédéral d'élaborer, en parallèle avec le rapport, un projet de modification de la loi sur le service civil.

Le présent rapport évalue les expériences faites en une année de «preuve par l'acte», identifie et définit les mesures à prendre et formule des recommandations.

Il répond à la question de savoir si la «preuve par l'acte» met en danger le principe constitutionnel du service militaire (obligation générale de servir). Il se fonde sur une étude du professeur Tschannen, datée du 28 mars 2006, et conclut que la Constitution fédérale permet une preuve par l'acte pure. On entend par «preuve par l'acte» que le fait d'être disposé à accomplir un service civil d'une durée nettement plus longue que le service militaire a valeur de «preuve» suffisante d'un réel conflit de conscience face à l'accomplissement d'un service militaire, sans qu'il soit nécessaire de l'exposer.

Le rapport analyse les effets de la «preuve par l'acte» du point de vue quantitatif et définit sur cette base les mesures à prendre. Du côté de l'armée, la nécessité d'agir est faible, voire inexistante: les effectifs de l'armée selon l'étape de développement 08/11 d'Armée XXI ne seraient mis en danger par la «preuve par l'acte» qu'à moyen terme, après quatre ou cinq ans. La «preuve par l'acte» renforce des problèmes existant dans certains domaines de l'armée. Du côté du service civil, par contre, on assiste à un développement rapide et il est urgent d'agir afin que toutes les personnes effectuant un service civil puissent continuer de s'acquitter rapidement de leurs obligations.

Sur le plan qualitatif, le rapport présente les facteurs en jeu: facteurs d'impulsion, du côté de l'armée, et facteurs d'attraction, du côté du service civil. En ce qui concerne le service civil, il faut à la fois modifier la procédure d'admission (délai de réflexion pour tous les requérants), et améliorer l'encadrement des personnes effectuant un service civil, les règles d'exécution (pour gagner en qualité et diminuer l'attrait du service civil) et l'information. Le rapport ne se penche pas sur les problèmes qui touchent à l'armée, avec toutefois deux exceptions relatives au point de recoupement avec la procédure d'admission au service civil: les militaires en service long qui sont admis au service civil vers la fin de leur service militaire doivent également fournir la «preuve par l'acte» que constitue une durée de service plus longue; avant l'admission au service civil, l'armée doit examiner s'il est possible de résoudre au sein de l'armée les problèmes du requérant.

Les mesures d'urgence prises par le DFE en octobre 2009 et par le Conseil fédéral en mars 2010 portent leurs fruits: une personne qui dépose sa demande d'admission au service civil pendant une période de service militaire ne doit plus être libérée dans les jours qui suivent. Au printemps 2010, le nombre des demandes d'admission déposées pendant les écoles de recrues a été nettement plus bas qu'en été et en automne 2009.

S'appuyant sur les problèmes identifiés, le rapport propose des mesures et fait des recommandations. A court terme, le DFE et le DDPS mettront en œuvre, selon leurs compétences respectives, une série de mesures dont ils assumeront la responsabilité et soumettront au Conseil fédéral des révisions d'ordonnances. D'ici 2012, le DFE élaborera en collaboration avec le DDPS un rapport de suivi présentant une évaluation approfondie des effets de la «preuve par l'acte». Si les problèmes mis au jour par le rapport de suivi l'exigent, la loi sur le service civil sera révisée en 2013, de manière coordonnée avec les modifications législatives auxquelles il faut s'attendre à la suite du rapport de l'armée.

Table des matières

Condensé	2
Table des matières.....	3
1 Point de la situation et mandat, cadre, contenu et objectifs	4
1.1 Point de la situation et mandat.....	4
1.2 Cadre : constitutionnalité.....	5
1.3 Contenu et objectifs.....	5
2 Recommandations	7

1 Point de la situation et mandat, cadre, contenu et objectifs

1.1 Point de la situation et mandat

La motion « Service civil. Introduire la preuve par l'acte », déposée par Heiner Studer le 14 décembre 2004 (04.3672) demandait une procédure d'admission moins onéreuse et nettement moins lourde, qui soit claire, équitable, et tienne compte du principe de la « preuve par l'acte ». La loi sur le service civil (LSC)¹ a été modifiée sur cette base le 1^{er} avril 2009. Les personnes astreintes au service militaire² ne doivent plus passer d'« examen de conscience »³ pour être admises au service civil ; la « preuve par l'acte »⁴ – le fait d'être prêt à effectuer le service civil, dont la durée équivaut à une fois et demie celle du service militaire – est suffisante. Les requérants doivent certes déclarer qu'ils ne peuvent concilier le service militaire avec leur conscience, mais ils n'ont plus à exposer leurs motifs. Depuis, le nombre des demandes d'admission au service civil a augmenté bien plus qu'on ne s'y attendait.

Dans sa réponse du 14 octobre 2009 à la question urgente de Hans Fehr « Armée. Halte à l'hémorragie vers le service civil » (09.1118), déposée le 16 septembre 2009, le Conseil fédéral s'exprime comme suit : « Le Conseil fédéral est disposé à mettre en œuvre des mesures si une analyse approfondie de tous les éléments pertinents démontre la nécessité de procéder à des changements. Le DFE, de concert avec le DDPS, procédera à l'analyse nécessaire. Le DFE remettra un rapport au Conseil fédéral à mi-2010 et proposera dès lors les mesures qui sont éventuellement nécessaires. »

Une motion « Modification de la loi sur le service civil » (10.3003) a été déposée par la Commission de la politique de sécurité du Conseil national le 12 janvier 2010 ; son libellé est le suivant :

« Suite aux nouveautés intervenues dans le domaine du service civil, plus de 7000 demandes d'admission au service civil ont été déposées en 2009. Cette évolution constitue un danger pour la stabilité des effectifs de l'armée et pour le principe constitutionnel de l'obligation générale de servir.

Conjointement au rapport rendant compte de l'évolution du nombre de demandes prévu pour avril 2010, le Conseil fédéral est chargé de répondre à toutes les interventions déposées sur le thème du service civil et de présenter sans tarder au Parlement un projet de révision de la loi sur le service civil qui remédie aux lacunes existantes. »

La Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats a déposé une motion de teneur identique (10.3006) le 26 janvier 2010.

¹ RS 824.0

² Le terme "obligation générale de servir" n'apparaît plus dans la Constitution fédérale. Il est donc remplacé dans le présent rapport par celui de "astreinte au service militaire". On entend par là le devoir de chaque homme de nationalité suisse d'effectuer le service militaire ou le service civil de remplacement, en vertu de l'art. 59 de la Constitution fédérale.

³ On entend par "examen de conscience" l'examen de la crédibilité du conflit de conscience exposé par le requérant, condition d'admission au service civil. Jusqu'au 31 mars 2009, les requérants devaient exposer leurs motifs par écrit dans la demande, puis oralement au cours d'une audition devant trois membres de la commission d'admission et un collaborateur scientifique. La procédure ne permettait pas "d'examiner la conscience"; elle ne permettait pas non plus de déterminer s'il y avait un conflit de conscience, mais seulement si le requérant avait exposé un conflit de conscience de manière crédible.

⁴ Le terme "preuve par l'acte" ne recouvre pas une preuve au sens propre, mais le fait que le requérant est prêt à effectuer un service civil d'une durée nettement plus longue que le service militaire qu'il lui resterait à accomplir. La solution de la preuve par l'acte pure admet cette volonté comme "preuve" que le requérant souhaite effectuer un service civil à la place du service militaire pour des raisons de conscience et non par opportunisme ou par égoïsme. La solution de la preuve par l'acte actuellement en vigueur demande également que le requérant déclare qu'il a un conflit de conscience (cf. ch. 1.2).

Le Conseil national et le Conseil des Etats ont accepté ces motions : le Conseil national par 98 voix contre 70 le 1er mars 2010 ; le Conseil des Etats par 21 voix contre 19 le 16 mars 2010⁵.

L'initiative parlementaire Hurter « Service civil. Réintroduire l'examen du conflit de conscience »(09.478), déposée le 14 septembre 2009, et la motion Eichenberger-Walther « Rapport équitable entre la durée du service civil et celle du service militaire »(09.3861), déposée le 24 septembre 2009, n'ont pas été prises en compte dans le présent rapport, puisqu'elles n'ont pas encore été traitées en séance plénière.

Le cadre, le contenu et les objectifs du présent rapport découlent du point de la situation et du mandat exposés ci-dessus.

1.2 Cadre : constitutionnalité

Le présent rapport se fonde sur l'interprétation actuelle de l'art. 59 de la Constitution fédérale⁶, qui découle de l'expertise du professeur Tschannen du 28 mars 2006⁷, et a déjà servi de base à la révision de la loi sur le service civil. Cette expertise analyse l'art. 59 de la Constitution fédérale et en propose une interprétation littérale, historique, téléologique, systématique et selon la manière dont la norme est généralement comprise au moment de son application. Ses conclusions sont les suivantes (cf. expertise, p. 19) :

- le service militaire est la règle ; le service civil, l'exception. Le libre choix (c.-à-d., sans condition) entre le service militaire et le service civil est exclu ;
- en tant que service de remplacement, le service civil doit être équivalent au service militaire, en ce qui concerne la charge que les personnes astreintes ont à supporter ;
- le service civil a été créé pour les objecteurs de conscience ;
- la Constitution ne contient aucune disposition concernant la procédure d'admission ; elle permet aussi bien « l'examen de conscience », la « preuve par l'acte » pure qu'une combinaison de « l'examen de conscience » avec la « preuve par l'acte ».

La « preuve par l'acte » et le « libre choix entre le service militaire et le service de remplacement » n'ont pas la même signification (p.11). Le libre choix ne demande aucune preuve. Contrairement au libre choix (et comme l'examen de conscience), la preuve par l'acte suppose la nécessité de l'administration de preuves, tout en admettant le seul acte comme preuve suffisante.

Le régime de la « preuve par l'acte pure » permet au requérant de justifier son droit à être admis au service civil par le fait qu'il est prêt à accomplir un service civil d'une durée nettement plus longue que le service militaire (p.11). La solution de la preuve par l'acte actuellement en vigueur demande en outre que le requérant déclare l'existence d'un conflit de conscience ; selon l'expertise du professeur Tschannen, la Constitution permettrait cependant d'abandonner cette condition d'admission.

Sur la base de cette interprétation de la Constitution fédérale, le Parlement a décidé, le 1er avril 2009, d'introduire la « preuve par l'acte ».

Il en découle en substance que la « preuve par l'acte » ne doit pas mettre en danger le principe constitutionnel du service militaire.

1.3 Contenu et objectifs

Le présent rapport traite des effets de la nouvelle procédure d'admission, dont le principal est l'augmentation inattendue des demandes d'admission, et porte sur les thèmes suivants :

⁵ Les procès-verbaux sont disponibles aux adresses suivantes:

http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4813/318447/d_n_4813_318447_318610.htm (Conseil national);

http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4813/323195/d_s_4813_323195_323213.htm (Conseil des Etats).

⁶ RS 101

⁷ Pierre Tschannen / Beatrice Herrmann: Verfassungsmässigkeit eines Tatbeweises als Zulassungskriterium zum Zivildienst, Berne, 28 mars 2006, Institut de droit public de l'université de Berne; publié dans la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération: JAAC 2007.4, pp. 122-149.

- analyse des effets quantitatifs de la « preuve par l'acte », aussi bien en ce qui concerne le service civil que l'armée, et évaluation de la nécessité d'agir (chapitre 2) ;
- considérations portant sur les effets qualitatifs de la « preuve par l'acte » et évaluation de la nécessité d'agir du côté du service civil (chapitre 3) ;
- présentation des mesures prises jusqu'à présent et évaluation de leur efficacité (chapitre 4) ;
- présentation des mesures relatives au service civil qui répondent à la nécessité d'agir constatée (chapitre 5) ;
- recommandations au Conseil fédéral concernant la suite de la procédure (chapitre 6).

Le rapport *n'aborde pas* les thèmes ci-après.

- Relations entre le service civil et le service militaire⁸ : les personnes effectuant un service civil s'acquittent comme les militaires de l'obligation mentionnée à l'art. 59 de la Constitution fédérale en fournissant une prestation personnelle. Cela découle également de l'art. 2 de la loi sur l'armée et l'administration militaire⁹.
- Exécution du service civil : en tant que service de remplacement, le service civil doit être équivalent dans l'ensemble au service militaire. Le but visé est que les personnes qui s'acquittent de leur obligation d'accomplir un service militaire en fournissant une prestation personnelle soient soumises autant que possible aux mêmes contraintes en termes de temps et des points de vue physique, psychique et moral. Les règles du service civil s'inspirent donc largement de celles du service militaire - dans la mesure où cela est possible et judicieux pour un service civil. La « preuve par l'acte » n'a pas modifié les règles d'exécution du service civil, ni en particulier les exigences de ce dernier.
- Rôle du service civil en tant qu'instrument de la politique de sécurité : le présent rapport n'aborde pas la question de la politique de sécurité et du rôle que le service civil peut y jouer. Il renvoie à ce sujet aux art. 3a et 4 de la loi sur le service civil et au rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité 2010¹⁰ (projet du 14 avril 2010).
- Etranger : le présent rapport ne présente pas de comparaison avec l'organisation du service civil à l'étranger (notamment en Allemagne et en Autriche), parce que les systèmes et les conditions-cadre de ces pays divergent trop de ceux de la Suisse pour qu'il soit possible de reprendre telles quelles les solutions qu'ils appliquent.

Pour les raisons suivantes, il n'a pas été possible de fournir dans le présent rapport une évaluation définitive des effets de la « preuve par l'acte ».

- La période d'observation (une année) est trop courte.
- En ce qui concerne l'analyse quantitative, certains chiffres ne sont pas disponibles.
- Les considérations d'ordre qualitatif se fondent sur des renseignements oraux, qui ne sont pas représentatifs.
- L'influence du contexte social général sur la décision d'accomplir le service militaire ou le service civil n'a pas été prise en considération.

⁸ Cf. note de bas de page 2

⁹ RS 510.10

¹⁰ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/18810.pdf>

2 Recommandations

Sur la base du présent rapport, le DFE fait les recommandations suivantes au Conseil fédéral :

1. Charger le DFE d'examiner et de mettre en œuvre les mesures prévues au chiffre 5.3.2 avant la fin de l'année et de soumettre au Conseil fédéral une révision de l'OSCi au quatrième trimestre 2010.
2. Charger le DDPS d'examiner et de mettre en œuvre – si nécessaire en collaboration avec le DFE – les mesures prévues au chiffre 5.3.3 avant la fin de l'année et de faire une proposition à ce sujet au cours du quatrième trimestre 2010.
3. Donner pour mandat au DDPS de définir les modifications nécessaires et les mesures à prendre pour y parvenir sur la base des facteurs d'impulsion mentionnés dans le présent rapport et d'établir un rapport à l'intention du Conseil fédéral avant la fin de l'année.
4. Charger le DFE d'élaborer un rapport de suivi en collaboration avec le DDPS avant la fin 2012. Ce rapport renseignera sur les effets de la « preuve par l'acte » et des mesures déjà prises, la mise en danger éventuelle de la stabilité des effectifs futurs de l'armée, les mesures à prendre et l'opportunité de réviser la loi sur le service civil. Il présentera également les conséquences financières des nouvelles mesures éventuelles et la répartition de leur financement entre le DFE et le DDPS.
5. Charger le DFE de publier le présent rapport sous forme d'imprimé et sous forme électronique et de le transmettre aux commissions de la politique de sécurité des deux Conseils.