

00.059

**Message
concernant l'initiative populaire fédérale «La solidarité
créée la sécurité: pour un service civil volontaire pour la
paix (SCP)»**

du 5 juillet 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté concernant l'initiative populaire fédérale «La solidarité créée la sécurité: pour un service civil volontaire pour la paix (SCP)». Nous vous proposons de la soumettre sans contre-projet au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

5 juillet 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le 10 septembre 1999, le «Groupe pour une Suisse sans armée» (GSsA) a déposé l'initiative populaire fédérale «La solidarité crée la sécurité: pour un service civil volontaire pour la paix (SCP)» avec 113 299 signatures valables. Le GSsA a déposé l'initiative SCP en même temps que l'initiative populaire fédérale «pour une politique de sécurité crédible et une Suisse sans armée» qui a abouti avec 110 108 signatures.

Le SCP doit contribuer à la réduction et à la prévention des situations de violence, à l'intérieur et à l'extérieur du pays. A la demande d'organisations non gouvernementales, d'institutions de l'Etat et d'organisations internationales, il organisera des engagements non armés pour la paix.

Pour l'essentiel, l'initiative veut introduire un service civil volontaire pour la paix. Les personnes accomplissant un tel service seront indemnisées «de manière équitable» pour les engagements en Suisse et à l'étranger, et pour la formation et le perfectionnement. La formation de base doit être offerte gratuitement à toute personne résidant en Suisse.

Selon les dispositions transitoires, les engagements volontaires seront considérés comme un empêchement de travailler sans faute de la part du travailleur. Ainsi, toute personne souhaitant effectuer un engagement dans un SCP ne pourrait pas être licenciée. En supposant que l'initiative relative à une suppression de l'armée ne sera pas acceptée, les formations de base et de perfectionnement et les engagements du SCP seront pris en compte à titre d'accomplissement du service civil.

La promotion de la paix et de la sécurité est l'un des objectifs principaux de la politique extérieure et de la politique de sécurité de la Suisse. Le Conseil fédéral accueille en principe favorablement l'effort des auteurs de l'initiative visant à apporter une contribution supplémentaire dans ce but. Cependant, il rejette l'initiative pour les motifs suivants:

Premièrement, les objectifs exprimés à l'al. 2 du nouvel art. 8^{bis} proposé représentent déjà une partie essentielle des efforts consentis par la Suisse dans le domaine de la coopération internationale et de la promotion de la paix:

Les efforts fournis dans les domaines de la coopération au développement avec les pays du Sud et de la coopération avec les pays de l'Europe de l'Est et de la Communauté des Etats Indépendants (CEI) sont actuellement déjà, comme l'expriment clairement les différents messages à l'intention du Parlement, fermement orientés vers la prévention des conflits et les travaux de reconstruction à la suite de conflits.

Dans le cas de conflits ouverts liés à des actes de guerre également, la Suisse apporte actuellement déjà des contributions importantes. En 1999, dans le domaine de l'aide humanitaire, 574 membres du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe ont été engagés pour accomplir les tâches de l'aide humanitaire de la Confédération, ce qui représente environ 40 500 jours d'engagement. Au cours de la même année, 253 engagements d'experts civils pour la paix ont été accomplis dans 20 pays dans le domaine de la promotion civile de la paix.

Deuxièmement, en cas d'une éventuelle réalisation du SCP, il faudrait s'attendre à de nombreuses conséquences négatives sur la coopération internationale officielle de la Suisse, qui est bien développée et a fait ses preuves, et dont les activités jouissent de l'estime internationale. La création d'un SCP occasionnerait des difficultés sur les plans de l'efficacité, de la cohérence et de la crédibilité des efforts de la Suisse, tant en ce qui concerne les instruments de coopération et les structures organisationnelles en Suisse, que dans les pays où les engagements ont lieu. Les conséquences sur le développement des coûts et l'économie des moyens seraient imprévisibles.

Troisièmement, les expériences montrent que le professionnalisme des personnes engagées s'accroît régulièrement. Le 13 décembre 1999, le Conseil fédéral a décidé la création d'un «Corps» d'experts civils pour la paix, au moyen duquel la Suisse est en mesure d'appuyer rapidement et de manière souple les missions civiles de promotion de la paix de l'ONU et de l'OSCE. Il veut à présent organiser ce nouvel instrument et le développer en fonction des besoins et des possibilités. Dans le cadre des travaux préliminaires actuels, on attache une importance particulière au recrutement, à la formation et à l'appui des experts suisses.

Quatrièmement, il est aujourd'hui garanti que les personnes qui ne peuvent concilier le service militaire obligatoire avec leur conscience peuvent accomplir un service civil qui leur offre la possibilité de s'engager dans des domaines qui répondent aux exigences de l'initiative SCP: 29 établissements d'affectation de l'actuel service civil de remplacement se consacrent expressément à l'élimination des situations de violence.

Cinquièmement, en cas d'approbation de l'initiative SCP, l'Etat n'assumerait pas lui-même de nouvelles tâches mais devrait désormais prendre en charge des activités qu'assument actuellement avec succès les organisations non gouvernementales. Par ailleurs, l'initiative SCP remplacerait l'actuelle institution du service civil par une autre dont l'identité n'est pas clairement reconnaissable et au sujet de laquelle l'Etat perdrait le contrôle des coûts.

Message

1 Considérations quant à la forme

1.1 Teneur

L'initiative a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme suit:

Art. 8^{bis} (nouveau)

¹ La Suisse entretient un service civil pour la paix (SCP) comme instrument d'une politique active de paix.

² Le service civil pour la paix contribue à la réduction et à la prévention des situations de violence, à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Dans ce but, il prend notamment des mesures en vue de la reconnaissance précoce et de la prévention des potentiels de violence, de la protection des conditions de la vie, de la résolution pacifique des conflits violents et de la reconstruction sociale.

³ La collaboration au service civil pour la paix est volontaire. Les personnes servant dans le cadre du service civil pour la paix sont indemnisées de manière équitable pour les engagements ainsi que pour la formation et le perfectionnement spécifiques. On veillera à ce que la proportion des hommes et des femmes soit équilibrée parmi les engagés.

⁴ En collaboration avec des institutions de l'Etat, des organisations non gouvernementales et des particuliers, le service civil pour la paix offre une formation de base qui fournit les connaissances et la pratique permettant la gestion non violente des conflits. Cette formation prépare aux engagements du service civil pour la paix et est offerte gratuitement à toute personne résidant en Suisse.

⁵ Le service civil pour la paix assure la formation et le perfectionnement spécifiques des engagés. Il tient compte de leurs qualifications personnelles et du besoin.

⁶ Le service civil pour la paix organise des engagements non armés pour la paix, à la demande d'organisations internationales. Il travaille en étroite collaboration avec les organisations locales.

⁷ Le service civil pour la paix est financé par des fonds publics. En général, il délègue la préparation et l'exécution des engagements à des organisations non gouvernementales appropriées.

⁸ Une commission indépendante, dans laquelle les deux sexes sont représentés paritairement, suit et surveille la conception et l'exécution de la formation de base, de la formation et du perfectionnement spécifiques, ainsi que des engagements du service civil pour la paix. Y collaborent notamment des organisations qui défendent les intérêts pacifistes, des femmes, de l'environnement, des migrants, ainsi que de l'aide au développement.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme suit:

Art. 25 (nouveau)

¹ Les engagements ainsi que la formation et le perfectionnement spécifiques dans le cadre du service civil pour la paix (SCP), selon l'art. 8^{bis} de la constitution fédérale, équivalent à un empêchement de travailler sans faute de la part du travailleur. La protection contre le congé est régie par les dispositions sur le service civil.

² Le service civil pour la paix ne doit pas compromettre des emplois existants ni entraîner une dégradation des conditions de travail.

³ Tant que la Suisse maintiendra un service civil, les jours accomplis pour la formation de base, pour la formation et le perfectionnement spécifiques et pour les engagements dans le

cadre du service civil pour la paix seront pris en compte au titre de l'accomplissement du service civil.

⁴ Si dans un délai de cinq ans, aucune loi d'exécution de l'art. 8^{bis} de la constitution fédérale n'est entrée en vigueur, le Conseil fédéral réglera les modalités du service civil pour la paix par voie d'ordonnance.

1.2 Aboutissement

L'initiative populaire fédérale «La solidarité crée la sécurité: pour un service civil volontaire pour la paix (SCP)» a été déposée le 10 septembre 1999 par le «Groupe pour une Suisse sans armée» (GSSA). Par décision du 21 octobre 1999, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait abouti avec 113 299 signatures valables (FF 1999 8140).

1.3 Délai de traitement

L'art. 29, al. 1, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11) prévoit que le Conseil fédéral présente son message à l'Assemblée fédérale au plus tard un an à compter de son dépôt, soit au plus tard le 9 septembre 2000.

L'Assemblée fédérale décide au sujet de l'initiative dans un délai de 30 mois à compter du jour où elle a été déposée, soit avant le 9 mars 2002 (art. 27, al. 1, LREC).

1.4 Validité

1.4.1 Unité de la forme

Les initiatives populaires tendant à la révision partielle de la Constitution peuvent revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 139, al. 2, Cst.). L'initiative «La solidarité crée la sécurité: pour un service civil volontaire pour la paix (SCP)» est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est ainsi respectée.

1.4.2 Unité de la matière

Une initiative ne doit avoir qu'une seule matière pour objet. Le principe de l'unité de la matière est respecté lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différents points d'une initiative.

Le contenu de l'initiative est le suivant:

- l'introduction d'un service civil pour la paix;
- les tâches et le financement du service civil pour la paix;
- la collaboration, la formation et le perfectionnement, ainsi que les engagements dans le contexte de ce service;
- les tâches et la composition d'une commission pour le service civil pour la paix chargée du suivi et du contrôle.

Les dispositions transitoires règlent les conséquences des prestations sur le plan du droit du travail et la prise en compte des jours effectués dans le cadre du service civil pour la paix. Par ailleurs, le Conseil fédéral est chargé de régler les modalités du service civil pour la paix par voie d'ordonnance, si aucune loi d'exécution n'est entrée en vigueur dans un délai prescrit.

Un rapport intrinsèque manifeste existe entre les différents points de l'initiative mentionnée plus haut (art. 75, al. 2, LDP). Ainsi l'unité de la matière est également respectée en tant que deuxième condition formelle pour la validité d'une initiative populaire. L'unité de la matière vise à permettre au souverain d'exprimer clairement sa volonté; l'autorité doit, par conséquent, garantir que seules seront soumises à la votation les initiatives populaires dans lesquelles celui qui approuve en principe l'objet doit pouvoir en approuver toutes les parties sans devoir en refuser certaines (voir également Etienne Grisel, Initiative et Référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, Lausanne 1987, p. 192 ss).

1.4.3 Autres conditions de validité

Outre l'unité de la forme et de la matière, la nouvelle Constitution fédérale mentionne à l'art. 194, al. 2, le respect des règles impératives du droit international. Selon la pratique des autorités fédérales, la praticabilité d'une disposition constitutionnelle est également exigée pour la validité d'une initiative populaire.

Le droit international impératif n'est pas concerné par l'initiative populaire. Aucune remarque non plus au sujet de sa praticabilité.

L'initiative populaire «La solidarité crée la sécurité: pour un service civil volontaire pour la paix (SCP)» est ainsi valable.

1.5 Adaptations à la nouvelle Constitution fédérale

Les initiatives populaires qui se fondent encore sur la Constitution fédérale de 1874 doivent être adaptées à la nouvelle Constitution quant à la forme. Le ch. III de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998 relatif à une mise à jour de la Constitution fédérale¹ accorde à l'Assemblée fédérale la compétence de procéder à de telles adaptations.

Sur le fond, on peut admettre que le texte de la présente initiative ne doit pas être modifié. Il faut cependant corriger la numérotation de l'article. Il est question d'une intégration de la disposition dans la Section: «Relations avec l'étranger» (art. 54 ss Cst.) ou dans la Section: «Sécurité, défense nationale, protection civile» (art. 57 ss Cst.). Comme le service civil pour la paix entend atteindre ses objectifs non seulement à l'étranger, mais également en Suisse, nous avons proposé de prévoir la disposition dans la dernière section sous la forme d'un art. 61 a de la nouvelle Cst.

En revanche, les auteurs de l'initiative souhaitent transformer l'art. 8^{bis} de l'initiative en art. 57a. En effet, ils considèrent le service civil volontaire comme un «instrument de politique de paix et de sécurité» et non comme une extension de la

¹ RO 1999 2556

protection civile. En outre, ils proposent, par analogie à l'initiative populaire fédérale «pour une politique de sécurité crédible et une Suisse sans armée» de modifier le titre intermédiaire de la Cst. «Section 2: Sécurité, défense nationale, protection civile» et de l'intituler «Section 2: Politique de paix et de sécurité, protection civile».

2 Interprétation

2.1 Généralités

A première vue, le profil des prestations du service civil pour la paix prévu par le texte de l'initiative a pour effet d'étendre l'instrument de politique de sécurité. On remarquera cependant qu'aujourd'hui déjà différentes organisations étatiques et non étatiques sont actives dans ce secteur; en mars 2000 au Kosovo, par exemple, 437 institutions nommément connues étaient actives.

Le grand nombre d'organisations civiles actuelles, humanitaires et de promotion de la paix serait soumis à une nouvelle concurrence de la part d'un service civil suisse pour la paix. Comme le SCP vise en fait l'indépendance d'une organisation non gouvernementale, il ne pourrait être considéré comme un élément de la politique de sécurité suisse qu'avec réserve.

2.2 Termes sujets à interprétation

2.2.1 Service civil

L'art. 59, al. 1, de la Constitution, indique que «Tout homme de nationalité suisse est astreint au service militaire. La loi prévoit un service civil de remplacement». «Service civil» est ainsi la forme condensée du terme «service civil de remplacement». La teneur de l'article indique que le service militaire est la règle et le service civil l'exception. Celui qui souhaite faire valoir l'exemption du service militaire doit répondre à certaines conditions qu'il doit invoquer et présenter lui-même. La Constitution exclut ainsi le libre choix entre le service militaire et le service civil. Le service militaire est prioritaire.

Comme le service militaire représente la règle et le service civil l'exception, ce dernier n'est ouvert qu'aux personnes astreintes au service militaire. Les volontaires, les femmes qui n'effectuent pas de service militaire, les enfants, les personnes libérées du service militaire et celles qui sont déclarées inaptes ne peuvent, par conséquent, pas être admis au service civil.

La Constitution ne précise pas quelles conditions doivent être remplies pour être admis à effectuer un service civil. Les travaux préparatoires montrent cependant que le service civil a été créé pour des personnes qui ne peuvent concilier le service militaire avec leur conscience. En soi, le texte de l'article constitutionnel permettrait à d'autres groupes de personnes à être admis au service civil, notamment les personnes qui ne peuvent plus effectuer de service militaire pour des raisons de santé.

Selon la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (loi fédérale sur le service civil; RS 824.0; RO 1996 1445; en vigueur depuis le 1^{er} octobre 1996), quiconque souhaite accomplir un service civil doit adresser une demande écrite, dans laquelle il

expose ses motifs de conscience. A l'occasion d'un entretien personnel, le demandeur sera ensuite invité à présenter ses motifs de manière crédible devant une commission. Sur proposition de celle-ci, l'organe d'exécution prendra une décision dans laquelle le requérant sera admis ou non à effectuer un service civil. L'obligation de servir dans l'armée cesse avec l'admission au service civil.

Sa durée équivaut à 1,5 fois la durée totale des services militaires non encore accomplis (1,1 fois pour les cadres). Ce service est effectué hors de l'armée et ses objectifs sont civils. Quiconque accomplit un service civil fournit un travail d'intérêt public, dans une institution publique ou dans une institution privée exerçant une activité d'utilité publique. La loi sur le service civil énumère les domaines d'activité de manière exhaustive.

Un statut spécial de droit public règle les prestations fournies dans le cadre du service civil. Comme de nombreux établissements d'affectation du service civil sont des institutions privées et que les personnes astreintes au service civil effectuent leur travail en collaboration avec les employés de ces institutions, les dispositions d'exécution sont largement assimilées aux rapports de travail ordinaires, notamment en ce qui concerne les horaires de travail et les cahiers des charges. C'est pourquoi la durée du service civil est plus longue que celle du service militaire.

La plupart des engagements du service civil sont des engagements individuels. Les engagements de groupes constituent une exception. L'ensemble des jours de service ne peut être accompli en une seule période qu'en cas d'engagements inférieurs à 180 jours et d'engagements à l'étranger. Sinon, les engagements doivent être prévus en plusieurs affectations. Les engagements à l'étranger doivent satisfaire à des conditions strictes. Par conséquent, ils sont rares et presque exclusivement destinés à la coopération au développement et à l'aide humanitaire. Les personnes astreintes au service civil assument une grande responsabilité personnelle lors de la recherche de possibilités d'engagements. Elles ont plus de 800 institutions à disposition avec de multiples places d'engagement qui sont examinées par une commission. L'organe d'exécution pour le service civil prend ensuite une décision qui les reconnaît en tant qu'établissement d'affectation. Lorsqu'une place d'engagement est trouvée, l'organe d'exécution convoque alors la personne astreinte.

2.2.2 Service pour la paix

Ce n'est qu'au début des années nonante que le concept d'un «service civil pour la paix» a fait l'objet d'un vaste débat public dans les pays germanophones. Compte tenu des expériences réalisées durant la seconde guerre du Golfe (1991) et la phase aiguë du conflit dans l'ex-Yougoslavie, la discussion s'est intensifiée à l'époque au sujet des possibilités de développer et de mettre en valeur les concepts et les expériences tirées du domaine de l'étude non violente et civile des conflits impliquant la participation d'acteurs volontaires de la société «civile».

Les considérations visaient principalement l'appui en faveur des personnes et la constitution de groupes dans les zones de crise, afin de fournir une contribution constructive à une solution non violente des conflits. En même temps, la discussion a porté sur la question de savoir dans quelle mesure les sociétés des Etats occidentaux bailleurs d'aide pouvaient compléter des travaux d'appui et de reconstruction

par la création d'un service de paix civil. Les réflexions ont essentiellement porté sur les services de promotion de la paix dans le domaine de la coopération au développement.

2.2.3 Protection civile

La protection civile est fondée sur une loi fédérale, tandis qu'au moment de la rédaction du présent message, la protection de la population est encore un projet en cours de planification. Conformément à la loi fédérale du 17 juin 1994 sur la protection civile (LPCi), la protection civile a pour but de protéger la population contre les effets de catastrophes, de situations extraordinaires ou de conflits armés et contribue à la maîtrise de tels événements. Elle poursuit des objectifs humanitaires. La protection civile repose sur le système de milice et sur l'obligation de servir des hommes âgés de 20 à 50 ans. La plupart des militaires sont libérés des obligations de servir dans l'armée à l'âge de 42 ans. Ils sont ensuite astreints à servir dans la protection civile pendant huit ans.

Selon l'état du projet, la *protection de la population* sera une structure civile au niveau du canton, de la région et de la commune pour la conduite, la protection, le sauvetage et les secours; elle sera placée sous la direction d'un organe civil. Conformément au principe de la coopération nationale, la notion de protection globale de la population implique la concentration de tous les partenaires importants (protection civile, sapeurs-pompiers, services de la santé publique et services sanitaires d'urgence, services techniques et de police), qui, en cas de besoin, bénéficient à titre subsidiaire du soutien de l'armée et du service civil. La protection de la population se fondera sur des moyens disponibles quotidiennement et pourra être organisée sur une base modulaire. Sur les plans de l'organisation, du personnel et de l'instruction, elle sera essentiellement prévue pour les cas de catastrophes et les situations d'urgence qui ne seront pas de nature politico-militaire.

2.2.4 Volontariat

Selon l'al. 3 de la proposition, la collaboration au SCP serait volontaire. Les auteurs de l'initiative justifient cette situation par le fait que le travail pour la paix serait, sous plusieurs aspects, plus exigeant que les autres services en faveur de la communauté. Par ailleurs, il serait contradictoire de contraindre quelqu'un à effectuer un travail pour la paix. Le texte de l'initiative laisse ouverte la question de savoir si le volontariat ne concerne que l'inscription au SCP (au même titre que le service militaire des Suissesses, art. 3 LAAM) ou si la participation à chaque engagement spécifique est également volontaire. La réglementation devrait être prévue au niveau de la loi.

3 Activités actuelles de la Confédération dans les domaines favorisés par l'initiative

3.1 Coopération au développement, coopération avec l'Europe de l'Est et aide humanitaire à l'étranger

En visant à contribuer, à l'étranger, à la réduction des situations de violence et à empêcher qu'elles se reproduisent, l'objectif du SCP couvre largement une partie des tâches et de l'activité opérationnelles des travaux de coopération au développement, de coopération avec l'Europe de l'Est et de l'aide humanitaire de la Confédération sur le plan bilatéral et multilatéral. Cette situation est également valable pour les mesures particulières mentionnées concernant la détection précoce et la prévention de potentiels de violence, la protection des bases existentielles, le règlement pacifique des conflits et la reconstruction sociale.

Tandis que l'aide humanitaire de la Confédération est depuis longtemps active dans les domaines favorisés par l'initiative, la prévention et la maîtrise des conflits est un sujet important issu de la coopération au développement dans les années 90. Le message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 7 décembre 1998 précise de quelle manière la coopération au développement contribue à créer les conditions pour un règlement pacifique des conflits d'intérêts. Dans la coopération avec l'Europe de l'Est et les Etats de la CEI, la prévention des conflits est même un principe explicite (cf. le message du 19 août 1998 concernant la poursuite de la coopération renforcée).

Il faut également mentionner la lutte contre la pauvreté, la promotion d'une bonne gestion gouvernementale, l'appui des groupes et des institutions indépendants à tendance démocratique, ainsi que les travaux de reconstruction dans le contexte de la maîtrise des conséquences de conflits, dans les domaines de l'infrastructure matérielle, de la société et des institutions. Aujourd'hui déjà, une part importante des investissements consacrés à la coopération internationale de la Suisse est affectée à ce titre, et la stratégie de la Direction pour le développement et la coopération (DDC 2010), en voie d'élaboration, prévoit la prévention et la maîtrise des crises comme l'un des cinq points forts thématiques des prochaines années. Un rapport de la DDC prévu pour la fin 2000 présentera en détail la contribution de la coopération au développement et avec l'Est, ainsi qu'à l'aide humanitaire pour la promotion internationale de la paix et la prévention des conflits.

En ce qui concerne les activités de la coopération au développement et avec l'Est sur le plan de la promotion de la paix et la prévention des conflits, il existe, depuis plusieurs années, une coopération étroite avec des œuvres d'entraide suisses et internationales. Celles-ci sont soutenues par la DDC au moyen de contributions générales en faveur de programmes ou alors elles sont mandatées pour exécuter certains projets. Dans la perspective de l'engagement de volontaires dans les domaines prévus par l'initiative, il faut mentionner, sur le plan international, notamment le programme du Corps de volontaires de l'ONU (United Nations Volunteers). Depuis plusieurs années, la Suisse apporte un soutien financier et en personnel à ce programme qui a organisé environ 5000 engagements l'année passée.

La coopération avec les œuvres d'entraide suisses importantes produit des effets de synergies et complète utilement les efforts publics et privés de la coopération au

développement et avec l'Est. Les crédits de programme, qui s'étendent sur trois ans et qui permettent aux œuvres d'entraide de planifier à moyen terme l'engagement de leurs ressources ainsi que leurs activités, représentent l'instrument majeur de cette coopération. Pour sa part, la DDC a ainsi un meilleur aperçu des activités, des efforts et des expériences actuels qui s'intègrent globalement dans le cadre offert par la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. En principe, les contributions de la DDC ne doivent pas excéder 50 % des coûts du projet, afin que l'indépendance des œuvres d'entraide soit garantie et que leurs efforts en vue d'obtenir des fonds de soutien privés ne soient pas compromis.

Dans les domaines favorisés par l'initiative, l'aide humanitaire de la Confédération est traditionnellement active. Elle intervient en cas de catastrophes naturelles et de conflits armés et, en général, en cas de situations d'urgence d'une telle ampleur que les régions ou les pays touchés ne sont plus en mesure de les maîtriser. Son objectif consiste à sauvegarder la vie humaine et à soulager les souffrances. Elle vise également la réintégration et le rétablissement d'une «situation normale».

Enfin, elle a pour but de renforcer les mécanismes de prévention locaux avec la population concernée, afin de mieux faire face à de futures situations d'urgence similaires et à les maîtriser. Sa contribution est essentielle pour empêcher la constitution de nouveaux rapports de violence, pour permettre la détection précoce et la prévention de potentiels de violence et pour protéger les bases existentielles et contribuer au développement social. De même que les autres instruments de la politique du développement, l'aide humanitaire cherche à encourager l'entraide, à supprimer les états de dépendance qui subsistent et à empêcher que de tels états renaissent.

L'aide humanitaire de la Confédération est fournie notamment par des engagements des membres du Corps suisse d'aide en cas de catastrophes (ASC). Fondé en 1973, il est composé actuellement de 1500 personnes de nationalité suisse. Ces personnes se sont inscrites à titre volontaire. Leur admission a cependant fait l'objet d'une sévère procédure de sélection qui ne comprend pas seulement des qualifications professionnelles, mais également personnelles. Les membres suivent un programme intensif d'instruction et de formation continue pour garantir qu'ils satisfont aux hautes exigences imposées par l'engagement. En fonction de leur formation, de leur expérience professionnelle et de leurs aptitudes spécifiques, les membres du Corps sont incorporés dans l'un des douze groupes spécialisés que compte actuellement l'ASC et qui couvrent les champs d'activité de l'aide humanitaire suivants: sauvetage, construction, logistique, médecine, eau potable, hygiène de l'habitat, environnement, mesures ABC, prévention des catastrophes naturelles, communication, gestion, consultation, respect des droits de l'homme, information, documentation, monitoring, évaluation. Au cours de ces dernières années, les membres de l'ASC ont été progressivement engagés, individuellement ou en groupe, au service de l'aide humanitaire auprès des organisations internationales partenaires.

En 1999, 547 membres de l'ASC ont effectué des tâches au service de l'aide humanitaire de la Confédération, ce qui représente 40 500 jours d'engagement.

Au cours de ces dernières années, l'activité de la Division politique III (DP III; Organisations internationales, sécurité et paix) du Département fédéral des affaires étrangères a constamment évolué: les contributions financières aux organisations et à la logistique sont de plus en plus reléguées à l'arrière-plan, tandis que l'appui en faveur de projets et les engagements au profit des conditions d'existence prennent de l'importance.

En 1999, la Division politique III a appuyé dans le monde 235 engagements d'experts civils pour la paix dans 19 pays. Selon une estimation étendue sur l'ensemble de l'année, cela représente environ 70 spécialistes engagés en permanence. Les experts suisses ont assumé des tâches en tant que policiers civils observateurs, observateurs électoraux, observateurs des droits de l'homme, médecins-légistes, spécialistes des douanes, techniciens en télécommunication, et experts pour les domaines de la santé, de la presse, des finances ou du personnel. La plupart de ces engagements ont eu lieu dans le cadre de missions multilatérales.

L'objectif stratégique des activités de promotion de la paix de la Division politique III/B consiste à contribuer à la recherche de solutions stables à long terme concernant les conflits. Sur le plan opérationnel, des méthodes diplomatiques de prévention et de communication visent à soutenir les acteurs-clés d'un conflit et à faire progresser les règlements politiques, diplomatiques et juridiques des conflits.

Par le passé, les experts suisses pour la paix ont régulièrement apporté d'utiles contributions à la réalisation de cet objectif. Pour accroître les chances de succès de telles contributions, l'appui complémentaire de la coopération au développement et avec l'Europe de l'Est, ainsi que de l'aide humanitaire, est nécessaire dans de nombreux cas. A cet effet, il importe de disposer d'une stratégie commune cohérente permettant de définir de manière complémentaire et réciproque les instruments des acteurs impliqués au niveau étatique.

Dans ce contexte, le «Corps» des experts civils pour la paix, que la Division politique III/B constitue actuellement, est un instrument majeur. Les longues expériences réalisées par cette division en relation avec l'envoi d'experts civils pour la paix ont montré que le degré de professionnalisme exigé par les personnes concernées, ainsi que les exigences qui leur sont imposées, croissent constamment. La complexité des conflits actuels exige des spécialistes expérimentés.

Pour tenir compte de ce professionnalisme croissant, le Conseil fédéral a arrêté, dans sa décision du 13 décembre 1999, la création d'un «Corps» des experts civils pour la paix. Dans les travaux d'organisation actuellement en cours, une grande importance sera accordée au recrutement, à la formation et à l'assistance des experts suisses. Dans ses efforts, le DFAE pourra tirer parti de structures existantes ayant fait leurs preuves, notamment d'un pool d'observateurs dans les domaines des élections, de la police civile et des droits de l'homme.

La conception du Corps suisse est étroitement liée à des mesures de professionnalisation similaires dans les organisations internationales influentes, telles que l'OSCE et l'ONU. Le DFAE concevra et adaptera régulièrement son corps, compte tenu des mesures de ces organisations, de la situation inhérente aux besoins au niveau international, ainsi que des intérêts propres et des avantages comparatifs de la Suisse.

3.3

Service civil

Du 1^{er} octobre 1996 (date de l'entrée en vigueur de la loi sur le service civil) jusqu'au 31 décembre 1999, 3166 engagements en faveur du service civil ont été effectués, ce qui représente 325 669 jours de service. A la fin de 1999, 832 établissements d'affectation reconnus étaient à disposition; 160 000 jours de service ont été effectués pour la seule année 1999. En 2000, on s'attend à environ 230 000 jours de service. Le tableau ci-après montre combien d'établissements d'affectation étaient à disposition, dans quel domaine d'activités et combien d'engagements et de jours de service ont été effectués entre octobre 1996 et décembre 1999:

Domaine d'activités	Nombre d'établissements d'affectation	Nombre d'engagements	en %	Jours de service	en %
Hôpitaux	51	204	6	26 867	8
Autres institutions de la santé	51	121	4	13 479	4
Institutions pour personnes âgées	104	170	5	14 638	4
Institutions pour handicapés	116	467	15	40 273	12
Institutions pour la jeunesse	120	481	15	57 027	18
Asiles	35	324	10	29 052	9
Autres institutions sociales	159	411	13	44 563	14
Conservation des biens culturels	33	101	3	10 340	3
Recherche	20	93	3	12 334	4
Engagements en cas de dégâts provoqués par des éléments naturels	9	35	1	1 268	0
Protection de la nature et de l'environnement	79	326	10	30 720	9
Entretien des forêts	9	15	0	1 163	0
Agriculture	12	256	8	23 145	7
Coopération au développement et à l'aide humanitaire, dont à l'étranger	33	102	3	13 767	4
	17	34	1	6 413	2
Autres	1	60	2	7 033	2
Total	832	3166	100*	325 669	100

* arrondi

L'organe d'exécution a la possibilité de définir les priorités en matière d'engagement du service civil. Jusqu'ici, les engagements dans le cadre de la protection de la nature, de l'environnement et de la protection du paysage en faisaient partie, ainsi que l'assistance des demandeurs d'asile. En revanche, la forte concentration des jours de service civil accomplis dans le domaine des services sociaux n'a

pas été influencée par l'intervention directe des autorités: de nombreuses personnes astreintes au service civil se sentent elles-mêmes particulièrement interpellées dans ce domaine.

Aujourd'hui déjà, un nombre important des établissements d'affectation mentionnés plus haut sont actifs dans les domaines préconisés par l'initiative SCP: 29 établissements d'affectation se consacrent exclusivement à la suppression des rapports de force, à la prévention de la naissance de nouveaux rapports de ce genre, à la détection précoce et à la prévention de potentiels de violence ou à la résolution pacifique des conflits violents, ainsi qu'à la reconstruction sociale. 88 autres établissements ont pour objectif et contenu la protection de nos conditions d'existence. 33 établissements sont actifs dans le domaine de la coopération en matière de développement et de l'aide humanitaire. 17 de ces établissements offrent des engagements à l'étranger, mais ils engagent également au besoin des personnes astreintes au service civil pour leurs travaux dans le pays. Les engagements à l'étranger ont lieu en Amérique latine, en Afrique, en Europe de l'Est et en Asie. Ils sont approuvés par la DDC et sont conformes à la politique suivie par les autorités suisses exposée au ch. 3.1.

Les personnes astreintes au service civil ne peuvent pas concilier le service militaire avec leur conscience. La vision d'un monde pacifique, sûr, exempt de violence et de conflits, est très souvent à la base de cette situation. Pour concrétiser cette vision, la personne astreinte ne rejette que l'obligation d'effectuer personnellement du service militaire. L'intérêt à la promotion de la paix est, par conséquent, étroitement lié au service civil. Dans ce domaine, il n'est dès lors pas exclu d'accroître les activités par rapport à la situation actuelle, indépendamment de l'acceptation ou non de la présente initiative. La révision prévue de la loi sur le service civil déterminera dans quelle mesure l'importance des aspects de la promotion de la paix et de la prévention de la violence devrait être accrue dans le service civil et si l'option visant à assurer, à l'avenir, une formation aux personnes astreintes au service civil pour assumer des tâches de ce genre pourrait être intégrée dans cette loi.

4 Conséquences d'une acceptation de l'initiative

4.1 Conséquences sur la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire à l'étranger

En cas d'acceptation de l'initiative, certains éléments de la coopération internationale suisse (coopération au développement avec les pays du Sud, coopération avec les pays de l'Europe de l'Est et de la CEI, aide humanitaire) subiraient manifestement d'importantes conséquences. Il s'agirait, d'une part, de la coopération internationale exemplaire entre l'Etat et les particuliers et, d'autre part, de la coopération entre particuliers. La raison invoquée est que les conditions d'un SCP sont fondamentalement différentes par rapport aux organisations classiques. Tandis que sur le plan opérationnel, les œuvres d'entraide privées sont en principe indépendantes et responsables pour l'organisation et le financement de leurs propres activités, malgré une étroite collaboration avec les services de l'Etat, une telle séparation entre l'Etat et le SCP n'est pas possible. Une institution de ce genre aurait d'importantes répercussions sur les formes de coopération actuelles dans le pays.

Par ailleurs, l'institutionnalisation d'un SCP sous une forme non encore définie, mais différente des œuvres d'entraide classiques, aurait des conséquences sur la coopération entre les différents acteurs suisses et sur la cohérence de la présence suisse dans nos Etats partenaires. Notamment le recours à un personnel plus jeune, peu expérimenté malgré les efforts de formation prévus, s'oppose diamétralement à la pratique suisse actuelle, qui s'efforce dans le cadre de ses projets et de ses programmes, de limiter de plus en plus la participation de personnel externe et de faire si possible appel à des experts locaux. En outre, l'expérience montre que, dans les situations extrêmes notamment, qui sont celles des conditions d'engagement de l'aide humanitaire en particulier, la coordination entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales est très difficile. La création d'une nouvelle institution dans ce domaine ne ferait que compliquer la situation.

4.2 Conséquences sur la promotion civile de la paix

Même après avoir constitué avec succès le Corps des experts civils pour la paix, le nombre des experts suisses appelés à participer à des missions multilatérales ne pourra pas être augmenté à volonté. Lors de l'envoi d'experts dans le cadre de l'OSCE et de l'ONU, l'importance d'un contingent national est, en règle générale, en relation directe avec le volume des contributions nationales. Au même titre que la Suisse, d'autres Etats membres de l'OSCE ou de l'ONU préfèrent envoyer des experts pour la paix que de payer des contributions d'appui. Dès lors, l'engagement de la Suisse sur le plan du personnel dans le cadre multilatéral se heurte à des limites numériques. Nous craignons ainsi que l'initiative engendre une structure qui, certes, formerait des personnes, mais dont l'engagement serait par la suite trop rare. C'est pourquoi nous préférons accorder la priorité au corps mentionné plus haut et, au besoin, adapter cet instrument de manière souple en fonction des expériences pratiques ou d'une évolution de la situation par rapport aux besoins.

4.3 Conséquences économiques et financières

4.3.1 Conséquences économiques

Le projet prévoit de faire largement appel à des organisations privées pour la réalisation du SCP. En cas d'acceptation de l'initiative, l'Etat ne serait pas nécessairement chargé de nouvelles tâches, mais devrait désormais assumer les charges pour des activités existantes et, au besoin, approuver leur extension sur une base plus large que ne le permet actuellement un financement à partir de sources prévues à cet effet.

Il n'est pas possible de déterminer si, après l'inclusion des nouvelles dispositions dans la constitution, les organisations sollicitées gagneront ou perdront en efficacité si l'Etat s'associe à leurs activités. Ainsi, la question de la rentabilité du projet reste ouverte. On n'effectuera pas non plus de comparaisons avec les prestations fournies par l'armée, laquelle est contestée par l'initiative déposée conjointement.

Outre les organisations qui seraient chargées de l'exécution des programmes, le contribuable serait également concerné. Selon l'accueil réservé au service civil pour la paix et son organisation, le contribuable pourrait être sollicité pour fournir, au besoin, des moyens destinés à des activités dans un domaine spécifique, avec pour

conséquence un accroissement de la charge des dépenses. Les effets des économies obtenues en cas d'acceptation de l'initiative parallèle, en vue de la suppression de l'armée, sont réservés.

Des conséquences économiques importantes découleraient des dispositions transitoires. La question se pose de savoir s'il s'agit d'examiner, par analogie avec le service civil de remplacement, si les engagements planifiés constitueraient une concurrence pour les emplois existants. Ceci exigerait des contrôles lors de l'approbation des programmes du SCP. Sur ce point, des expériences peuvent être tirées du service civil. L'al. 1 de l'art. 25 proposé présente une difficulté d'envergure. Le licenciement d'une personne effectuant un SCP serait abusif et aurait pour sanction le versement d'indemnités pouvant représenter jusqu'à six salaires mensuels. Contrairement au service militaire et au service civil, la durée du SCP ne serait pas prévisible pour l'employeur. Compte tenu de l'incertitude que ces circonstances représenteraient pour l'exploitation, sur les plans organisationnel et financier, les entreprises réagiraient avec réserve lors de l'engagement de personnes susceptibles d'effectuer un service pour la paix.

L'organisation d'un SCP ne serait pas d'une importance économique marquante, tant que la participation des membres se situerait quantitativement dans le même cadre que celui des prestations offertes actuellement par le service civil. La situation serait différente si des jours de service étaient accomplis dans le cadre du service civil pour la paix, tels qu'ils sont prévus actuellement, par exemple, durant une année dans un corps d'armée. Dans ce cas, une partie des conséquences économiques qui découleraient d'une suppression de l'armée (cf. le chapitre correspondant dans le message concernant l'initiative «pour une Suisse sans armée») subiraient, en partie du moins, un retournement de tendance. Il convient cependant d'admettre que de tels effets compensatoires ne se manifesteraient pas dans les mêmes régions et pas non plus en faveur des mêmes milieux.

Il n'est guère possible, dans le cadre de ce projet constitutionnel, de donner d'autres indications concernant la praticabilité du projet. La législation d'exécution revêtirait ici une importance toute particulière.

4.3.2 Conséquences financières

L'initiative demande que les personnes accomplissant le SCP soient «indemnisées de manière équitable», tant pour l'instruction relative aux engagements que pour la formation continue. L'instruction de base serait dispensée par des institutions étatiques ainsi que des organisations non gouvernementales et des privés. Cette formation serait offerte gratuitement à toutes les personnes résidant en Suisse.

Ces conditions ne permettent pas de tirer des conclusions définitives sur les coûts et les conséquences financières relativement à l'instruction, à la formation continue ainsi qu'aux engagements possibles, un grand nombre d'éléments n'étant pas clairement établis. Quelle serait la durée de l'instruction, combien de personnes souhaiteraient en profiter, qui assumerait cette formation et à quelles conditions, quelles seraient les modalités d'indemnisation d'un engagement? Pour définir un cadre financier, il faudrait d'abord répondre à ces questions, ce qui n'est pas possible pour

le moment. La question des conséquences financières pour les cantons reste aussi ouverte. Ils seraient en effet concernés s'ils étaient censés offrir l'instruction au SCP.

Des données comparatives peuvent être fournies par l'instruction dans les domaines de la promotion de la paix de la DDC sur le plan civil et les engagements de soutien à la paix du DDPS. A titre d'exemple, les dépenses de la Division pour les opérations en faveur du maintien de la paix de l'Etat-major général se montent à 35 millions de francs pour 1999. Ce montant comprend les dépenses pour l'instruction, la préparation et l'engagement d'observateurs militaires, de personnes engagées dans des missions particulières et d'unités spéciales (bécots jaunes, SWISSCOY). Les coûts pour le transport et le matériel ainsi que les assurances sont compris dans cette somme.

En outre, 613 membres du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC) ont été engagés pendant 42 800 jours en 1999 (y compris les engagements de la chaîne de sauvetage). La somme totale des salaires et indemnités se monte à 12,2 millions de francs. Une journée d'engagement revient en moyenne à 285 francs par personne, ce qui correspond à un salaire mensuel de près de 7350 francs et à un salaire annuel de 88 000 francs. Les coûts d'infrastructure, variables selon le lieu d'engagement, ne sont pas compris. S'agissant de l'instruction, le budget de l'ASC pour la formation continue se montait en 1999 à 497 000 francs. Ce montant a permis de perfectionner l'instruction de 650 membres actifs de l'ASC.

Enfin, le Rapport annuel 1999 de l'actuel service civil mentionne des coûts globaux nets d'environ 7 338 000 francs pour 1999. L'indemnisation des personnes accomplissant le service civil correspond en grande partie aux conditions d'indemnisation des personnes accomplissant le service militaire.

Il est possible d'admettre que les coûts du SCP se situeraient dans un cadre analogue aux montants évoqués ci-dessus. En raison du fait que toutes les personnes résidant en Suisse auraient un droit à suivre la formation relative au SCP et à y être engagées, les coûts totaux éventuels du SCP seraient en principe illimités.

4.4 Conséquences dans la perspective de l'armée XXI

Des conséquences sur l'organisation de l'armée XXI ne sont pas identifiables à court et à moyen terme. Les deux conditions générales figurant dans le rapport sur la politique de sécurité, approuvées par le Conseil fédéral et régulièrement communiquées, sont déterminantes pour les travaux de planification de l'armée XXI: premièrement, le principe des obligations militaires est maintenu et, deuxièmement, un libre choix du genre de service est exclu.

Selon le texte de l'initiative, le SCP serait volontaire. En revanche, les dispositions transitoires proposées précisent que les engagements du service civil pour la paix seraient pris en compte à titre de jours accomplis au service civil «tant que la Suisse maintiendra un service civil». Contrairement aux militaires qui effectuent un service civil pour la paix, les personnes effectuant un service civil seraient dès lors avantagées. En effet, leur engagement serait alors pris en compte à titre de jours de service civil.

5 Appréciation politique de l'initiative

5.1 Dans la perspective de la coopération au développement, de la coopération avec l'Europe de l'Est et de l'aide humanitaire à l'étranger

Dans l'optique de la politique générale, il n'y a pas de contradiction entre le SCP, d'une part, et la coopération internationale actuelle (coopération au développement, coopération avec l'Europe de l'Est, aide humanitaire). La prévention des conflits est un problème d'importance croissante et elle est également un objet important de la coopération internationale des Etats. L'initiative se révèle par contre problématique en ce qui concerne ses propositions pour la réalisation de l'objectif, c'est-à-dire la proposition d'organisation du SCP et son financement.

L'actuelle coopération internationale de la Suisse (coopération au développement, coopération avec l'Europe de l'Est et aide humanitaire à l'étranger) est caractérisée par une étroite coopération entre les organes étatiques et les milieux privés. Cette coopération, fortement ancrée sur la base de rôles et de responsabilités clairement définis de la part des acteurs, présente de nombreux avantages et bénéficie également d'une forte estime sur le plan international. On peut admettre que ce modèle éprouvé serait remis en cause par les conditions fondamentalement différentes présentées par le SCP.

L'expérience acquise sur le théâtre des engagements montre également que la présence de nouveaux acteurs rend souvent plus difficile la résolution des problèmes en raison du besoin accru de coordination. Cette situation est notamment valable dans la perspective d'une activité officielle cohérente de la part de la Suisse. En outre, l'engagement envisagé de volontaires peu expérimentés contrecarre les efforts entrepris par la Suisse depuis de nombreuses années sur la base de réflexions de politique de développement, afin d'encourager, d'organiser et d'engager des experts sur place.

Des problèmes concrets peuvent apparaître si une personne effectuant un SCP dans un pays ou une mission est déclarée indésirable: les conséquences possibles pourraient compromettre nos relations avec l'Etat ou la mission concernés. Dans de tels cas, il serait indispensable de développer des mécanismes d'évaluation politique afin de pouvoir résoudre ce genre de problèmes.

Enfin, une limite serait imposée aux possibilités de garder le contrôle de l'évolution générale des dépenses et de garantir une utilisation efficace des moyens publics.

5.2 Dans la perspective de la promotion civile de la paix

Les expériences réalisées par la DP III en relation avec l'envoi d'experts civils pour la paix ont principalement montré que le degré de professionnalisme exigé pour les personnes concernées, ainsi que les exigences qui leur sont imposées, croissent constamment. Alors qu'il était encore concevable, il y a quelques années, de compenser par l'enthousiasme et l'esprit d'entreprise les lacunes en matière de connaissances techniques et de compétences, une telle situation est aujourd'hui exclue. La complexité des conflits actuels exige des spécialistes disposant de profils et d'expériences hautement qualifiés.

Le 13 décembre 1999, le Conseil fédéral a décidé la création d'un Corps des experts civils pour la paix. Il a pris cette décision sur la base de ses expériences en relation avec l'envoi d'experts civils pour la paix à l'étranger, compte tenu des développements relatifs à diverses organisations internationales et d'autres réflexions. Cette décision permettra, à l'avenir, de réagir de manière professionnelle, efficace et souple face aux besoins d'experts suisses pour la paix en vue d'engagements à l'étranger. Le Conseil fédéral ne voit pas de nécessité immédiate de créer, dans ce domaine, un service civil supplémentaire pour la paix.

Le Conseil fédéral est cependant conscient que, dans le cadre de sa promotion civile de la paix, il dépendra à l'avenir plus fortement que par le passé de la coopération avec les organisations non gouvernementales compétentes. C'est pourquoi il approuve les mesures qui visent à créer et à renforcer les synergies de partenariat entre les acteurs gouvernementaux et de sociétés civiles en faveur de la politique de paix.

Après une constitution fructueuse de ce corps, le DFAE pourra réagir plus rapidement et plus efficacement sur des questions relatives à des prestations civiles et de promotion de la paix. Le nombre des experts suisses participant à des missions multilatérales ne pourra cependant pas être augmenté à loisir après la création du corps. A l'occasion de l'envoi d'experts dans le cadre de missions de l'OSCE et de l'ONU, l'importance d'un contingent national est, en règle générale, en relation réciproque avec l'importance des versements effectués à titre de contribution nationale. Des restrictions numériques sont dès lors imposées à l'engagement personnel de la Suisse. Cette situation est en contradiction avec le concept d'un service civil pour la paix prévu à large échelle, tel que l'exige la présente initiative du GSsA.

5.3 Dans la perspective du service civil

Selon que l'évaluation se concentre uniquement sur l'initiative ou s'effectue en relation avec l'autre initiative du GSsA («pour une politique de sécurité crédible et une Suisse sans armée»), différentes conclusions s'imposent. Si les deux initiatives devaient être acceptées, le service civil disparaîtrait également, faute d'une obligation générale de servir dans l'armée, et un service civil pour la paix (SCP) serait alors mis en place. En cas de disparition de l'obligation de servir dans l'armée et du service civil, il serait alors possible d'évaluer sans contraintes ni directives comment une politique de sécurité transfrontalière devrait être nouvellement conçue et instrumentalisée. Le SCP représenterait alors une variante possible qui présente toutefois une série d'inconvénients (ils sont mentionnés dans le texte précédent).

L'initiative ne vise pas une transformation de l'actuel service civil, mais elle exige la création d'une nouvelle organisation différente des institutions actuelles. Selon le texte de l'initiative, deux points sont en relation avec le service civil. Ils font logiquement partie des dispositions transitoires, puisque les auteurs de l'initiative souhaitent d'abord supprimer l'armée: la protection contre le congé au SCP doit être régie par les dispositions sur le service civil. En outre, les jours effectués au SCP doivent être pris en compte à titre de jours de service civil tant que ce dernier sera maintenu. On peut en conclure ce qui suit:

- a. L'initiative prévoit l'existence d'un service civil à côté du SCP, même si cette situation n'est que provisoire.

- b. Au cas où seule l'initiative SCP serait acceptée, le service civil volontaire pour la paix rendrait, à terme, le service civil superflu. Le SCP permet également aux personnes qui ne satisfont pas aux conditions d'admission au service civil d'effectuer un service pour la paix. La question se pose alors de savoir pourquoi faire une demande pour un service civil et se soumettre à l'examen de conscience actuel s'il est possible, par l'intermédiaire du SCP volontaire, d'effectuer des prestations qui sont prises en compte par le service civil. On peut concevoir que les auteurs de l'initiative admettent (toujours dans le cas où seule l'initiative SCP serait acceptée) qu'en raison de l'accès simplifié au SCP, le service civil disparaîtrait tôt ou tard.
- c. L'initiative veut obtenir que celui dont la demande d'admission au service civil a été rejetée soit tout de même habilité à accomplir des prestations de service civil. Les auteurs de l'initiative veulent éviter que des personnes, dont la demande d'effectuer un service civil a été refusée soient jugées par la justice militaire et, de ce fait criminalisées, et leur offrir une alternative par rapport à une réforme pour raison médicale.
- d. Avec le texte proposé, les auteurs de l'initiative ne peuvent cependant pas concrétiser les intentions présentées par les let. b et c. En effet, ils n'invoquent que le rapport du SCP avec le service civil et non celui qui le lie avec le service militaire, parce que celui-ci serait supprimé en cas d'acceptation de l'autre initiative. Il n'est précisé nulle part que celui qui effectuerait un SCP ne serait plus astreint à effectuer un service militaire. Seule l'admission au service civil libère de l'obligation d'effectuer du service militaire, mais non la prestation du SCP prise en compte à titre d'accomplissement du service civil. Cette prestation est indépendante de l'admission au service civil et ne saurait remplacer cette dernière. Le SCP ne doit pas être considéré comme une prestation de service civil, il est uniquement pris en compte à ce titre. Mais celui qui est astreint à effectuer du service militaire conserve ce statut et la prise en compte à titre d'accomplissement du service civil ne lui apporte rien, parce qu'il n'est pas astreint à effectuer un tel service. Pour cette raison, l'initiative SCP est absolument sans objet pour l'armée actuelle: le SCP n'a aucune influence sur ses effectifs et sur l'obligation de servir dans l'armée. Seul l'accomplissement actuel du service civil est contesté. Il s'agit seulement de l'exécution et non pas de l'institution en soi, ni de la procédure d'admission actuelle avec examen des motifs de conscience. En effet, en cas de réalisation du SCP, les personnes admises à effectuer un service civil obtiennent une seconde possibilité pour effectuer un service de telle manière qu'il soit pris en compte à titre d'accomplissement du service civil. Cela signifie qu'à l'avenir, le service civil pourra être accompli soit à titre de service civil ou de SCP. Comme le SCP et son orientation sur une politique de paix représentent un pôle d'attraction spécifique, que ses prestations et ses objectifs ne sont pas clairs et que son exécution reposera vraisemblablement sur une base privée, les auteurs de l'initiative estiment manifestement que les personnes actuellement astreintes au service civil effectueront à l'avenir un SCP. Dans cette optique également, le service civil sera à long terme désuet.
- e. Vu ce qui précède et compte tenu du texte de l'initiative, on peut admettre, en outre, que seules les personnes astreintes au service civil profiteraient véritablement du SCP, ainsi que les personnes qui souhaitent effectuer un ser-

vice volontaire pour la paix, financé au moyen de fonds publics, et indépendamment de la question de savoir si elles ont encore à accomplir ou non d'autres obligations de service.

6 Conclusions

Les conclusions ci-après vont dans le sens d'un rejet de l'initiative:

- Les objectifs visés à l'al. 2 du nouvel art. 8^{bis} proposé constituent déjà une partie essentielle des efforts consentis par la Suisse dans le domaine de la coopération internationale. En raison des lacunes liées aux propositions d'organisation en vue de la réalisation du SCP, il faut cependant s'attendre à de nombreuses conséquences négatives sur la coopération entre les différents acteurs suisses, qui a fait ses preuves sur le plan international. En revanche, dans les pays où des engagements ont lieu, la création d'un SCP pourrait occasionner des problèmes au niveau de l'efficacité, de la cohérence et de la crédibilité des efforts de la Suisse. Tandis que l'évolution des coûts et l'utilisation des moyens seraient difficilement contrôlables, les effets recherchés par un SCP dans la poursuite de ces objectifs risquent d'être fort modestes.
- La Suisse engage aujourd'hui déjà sur le plan mondial des experts civils pour la paix et, dans les domaines favorisés par l'initiative SCP, l'aide humanitaire de la Confédération est également active. Par ailleurs, par décision du 13 décembre 1999, le Conseil fédéral a décidé la création d'un Corps des experts civils pour la paix.
- L'initiative remplace une institution existante par une autre dont les formes ne sont pas clairement reconnaissables et au sujet de laquelle l'Etat perdrait le contrôle des coûts, même s'il devrait la financer. Par rapport au service civil actuel, le SCP n'offre pas des avantages objectifs clairs, à l'exception d'un seul: les engagements du service civil qui ne sont pas directement destinés à la promotion de la paix, mais servent l'intérêt public pour toute autre raison, disparaîtraient désormais. Seul peut soutenir une telle vision celui qui considère la promotion de la paix comme une priorité absolue par rapport à d'autres genres de prestations possibles au service de l'intérêt public. A long terme, l'initiative compromettrait l'encouragement au sens large de travaux accomplis dans l'intérêt public, tels qu'ils sont actuellement confiés au service civil.
- Enfin, la seule nouveauté présentée par l'initiative réside dans le fait que davantage de fonds publics seront affectés à la promotion de la paix à titre privé. Or la promotion de la paix à titre privé est une affaire de particuliers. Ses modalités ne doivent pas être réglées en détail à l'échelon constitutionnel.
- Un rejet de l'initiative ne signifie pas que ses objets, le renforcement de la promotion civile de la paix et la prévention de la violence, méritent l'indifférence. Dans le rapport du Conseil fédéral intitulé «Sécurité et développement durable», qui est actuellement élaboré sous la responsabilité de la DP III, des propositions et recommandations en faveur d'une politique de paix cohérente sont préparées conformément aux objectifs du Conseil fédéral pour l'an 2000.