

01.060

**Message
concernant la modification
de la loi fédérale sur le service civil**

du 21 septembre 2001

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet de modification de la loi fédérale sur le service civil.

Nous vous proposons simultanément de classer les postulats suivants:

- 2000 P 99.3533 Service civil. Engagements à l'étranger en faveur du développement durable (N 15.06.2000, Wiederkehr)
- 2000 P 00.3372 Etablissement d'un rapport sur le service civil (N 6.10.2000, Dormann)

Veillez agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 septembre 2001 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Dans sa conception, la loi fédérale sur le service civil (LSC), qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1996, est étroitement liée aux dispositions correspondantes de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM) et aux réglementations qui en découlent. Ainsi, les adaptations de la LAAM exigées par le projet de réforme Armée XXI ont aussi des répercussions sur le service civil. Le projet de modification de la LSC qui accompagne le présent message tient compte de ces adaptations. Sur la foi de quelque cinq années d'expérience acquise avec la réglementation – alors tout à fait novatrice – du service civil, il propose en outre une série d'optimisations relatives à l'exécution.

Les points saillants de la révision de la loi sont les suivants:

- le principe constitutionnel de l'obligation générale de servir n'est pas remis en cause. Le service militaire demeure la règle, le service civil l'exception¹. Les bases de l'exécution ont fait leurs preuves et doivent donc être maintenues. Les caractéristiques fondamentales du système ne sont pas remises en question (conflit de conscience comme condition d'admission; examen du conflit de conscience lors d'une audition personnelle; accomplissement d'un travail d'intérêt public hors de l'armée; durée plus longue que celle du service militaire; mise sur un pied d'égalité par rapport aux personnes faisant du service militaire);*
- le service civil a rempli sa vocation première: le problème du refus de servir pour des motifs de conscience est largement résolu. Mais le service civil ne doit pas s'en tenir là; il doit apporter quelque chose de palpable à la société. Lorsque l'Etat exige de ses citoyens qu'ils accomplissent un service, celui-ci doit être en accord avec les buts et les tâches de cet Etat et répondre à des besoins qui servent l'intérêt public et qui, sans lui, n'auraient pas été satisfaits. Aussi convient-il de fixer au service civil des objectifs d'efficacité;*
- la durée du service civil et les différentes limites d'âge doivent être adaptées aux règles bientôt applicables au service militaire. Parallèlement, le facteur 1,5 fixant à la durée du service civil ordinaire par rapport aux jours de service militaire non accomplis sera abaissé à 1,3. Cette mesure répond surtout aux besoins de l'économie. Avec ce nouveau facteur, les personnes astreintes au service civil et leurs employeurs devront certes continuer à s'accommoder d'une absence plus longue que celle qu'implique le service militaire, mais le temps supplémentaire maximum d'environ trois mois reste acceptable;*
- l'accomplissement du service civil à titre extraordinaire sera réglementé dans la loi, ce qui permettra de faire l'économie de dispositions d'exécution détaillées;*

¹ Depuis la révision totale de la Constitution fédérale, la version française désigne aussi expressément le service civil comme un service de remplacement (art. 59, al. 1 Cst.).

-
- *la procédure d'admission au service civil sera adaptée à la nouvelle réglementation du Recrutement XXI du DDPS;*
 - *les critères de décision concernant la crédibilité de l'exposé du conflit de conscience, mis au point dans la pratique, seront inscrits dans la loi;*
 - *la procédure d'admission des établissements d'affectation sera réorganisée dans le sens de l'efficacité et de l'économie: la commission d'admission sera supprimée et une clause du besoin sera introduite pour la reconnaissance de nouveaux établissements d'affectation.*

La nouvelle réglementation entrera en vigueur en même temps que la LAAM révisée (le cas échéant en échelonnant l'entrée en force à partir du 1^{er} janvier 2003).

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Contexte**

1.1.1 **Pourquoi une révision de la loi sur le service civil?**

Les modifications apportées à la loi sur l'armée et l'administration militaire à la suite de la réforme Armée XXI appellent impérativement l'adaptation de certaines dispositions de la loi fédérale sur le service civil (LSC). Le projet de loi annexé au présent commentaire ne se borne toutefois pas au strict nécessaire, et ce pour les raisons suivantes:

- la LSC est une première en son genre en Suisse et présente de ce fait le caractère d'un projet pilote. Il semble donc judicieux de doubler d'emblée les adaptations qui s'imposent avec des mesures d'optimisation, afin d'éviter de devoir soumettre au Parlement un nouveau projet de loi dans un avenir proche;
- le Rapport sur la politique de sécurité 2000 est une réponse aux mutations du contexte international et à de nouvelles formes de menace. La définition de nouvelles stratégies, la redistribution des tâches, la fixation de nouvelles priorités et la réforme des instruments existants en constituent les grands axes. Le service civil est un élément de notre système de défense générale; il est donc concerné par les bouleversements du système et ne saurait se soustraire à de nécessaires adaptations;
- dans sa réponse à la motion Aguet du 4 mars 1999 (99.3046. Loi sur le service civil. Modification.), le Conseil fédéral a posé les jalons d'une révision plus large de la LSC et annoncé une nouvelle mouture du service civil pour les années 2000. Il s'est déclaré prêt à examiner, le moment venu, les questions suivantes: les personnes déclarées inaptes au service militaire doivent-elles pouvoir être admises au service civil? Le facteur 1,5 doit-il être maintenu? Faut-il autoriser les affectations du service civil dans le cadre de la promotion de la paix et proposer une introduction aux tâches qu'impliquent ces affectations? Faut-il, et le cas échéant sous quelle forme, autoriser en plus grand nombre les affectations à l'étranger, en particulier dans le domaine de la coopération en matière de développement et de l'aide en cas de catastrophe, ainsi que les affectations collectives ?

Cinq ans après son entrée en vigueur, il est possible de tirer un bilan fondé de l'application de la LSC. La phase de mise en place du service civil est achevée. La procédure d'admission n'accuse plus de retards notables et l'organisation des affectations est bien rodée. Il ne s'agit plus aujourd'hui de remédier aux maladies d'enfance du service civil, mais d'envisager une optimisation de la LSC à longue échéance.

Lors des délibérations parlementaires sur l'initiative Andreas Gross (99.452. Service civil 2003) du 6 octobre 1999, le rapporteur de la Commission de la politique de sécurité a déclaré devant le Conseil national que «les expériences réalisées jusqu'ici dans l'exécution de la loi sur le service civil avaient montré qu'il fallait procéder à

certains ajustements», tout en précisant que d'éventuelles modifications ne pourraient être engagées avant la mise sous toit du Plan directeur de l'Armée XXI (BO 2000 N 830, intervention Leu Josef, porte-parole de la commission). Ce plan directeur une fois connu, la révision de la LSC a pu commencer. Le projet de révision de la LSC s'est fait en parallèle au projet de révision de la LAAM²; les deux projets concordent sur le plan du contenu.

1.1.2 Expérience tirée de l'exécution de la LSC dans sa forme actuelle

Entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1996, la LSC a dans l'ensemble fait ses preuves. Les seuls compléments qui se sont révélés nécessaires concernent les dispositions relatives à la protection des données (message du 24 mars 2000 concernant la création et l'adaptation des bases légales nécessaires au traitement de données personnelles³, qui touche les art. 80 et 80a LSC). Deux révisions de l'ordonnance sur le service civil (OSCi)⁴ en 1998 et en 2000 ont permis de simplifier et de rationaliser l'exécution tout en consacrant le principe général selon lequel les personnes astreintes au service civil cherchent elles-mêmes leurs affectations⁵. D'autres ordonnances régissant l'exécution du service civil ont fait l'objet de modifications mineures: il s'agit de l'ordonnance du 22 mai 1996 sur les commissions du service civil (OCSC)⁶, de l'ordonnance du 18 juin 1996 sur les indemnités des membres des commissions du service civil⁷ et de l'ordonnance du 14 août 1996 sur le système d'information du service civil⁸. Enfin, le 1^{er} janvier 2001, la réglementation régissant le service civil s'est en outre enrichie de l'ordonnance du 27 novembre 2000 concernant les affectations au service civil dans le cadre de programmes prioritaires et pour remédier à des situations d'urgence⁹.

Le 6 octobre 2000, le Conseil national a adopté un postulat Dormann du 23 juin 2000 (P 00.3373. Etablissement d'un rapport sur le service civil), qui charge le Conseil fédéral d'établir un rapport sur les affectations du service civil en Suisse et à l'étranger, sur les avantages et les inconvénients des deux formes d'affectation, sur l'efficacité et l'efficience des affectations, et sur les domaines retenus jusqu'ici. Le Conseil fédéral ne présentera pas de rapport séparé à une date ultérieure en réponse à ce postulat car les informations demandées revêtent un intérêt essentiellement pour la révision de la LSC. Il présente ces informations sont-elles présentées aux ch. 1.1.2 et 1.1.3 du présent message.

² Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM); RS 510.10; RO 1995 4093

³ RO 2000 1891; FF 1999 8381

⁴ RS 824.01

⁵ RO 1998 2519 3021; 2000 3083

⁶ RS 824.013; voir RO 1998 2527

⁷ RS 824.014; voir RO 1998 2632 et 1999 1107

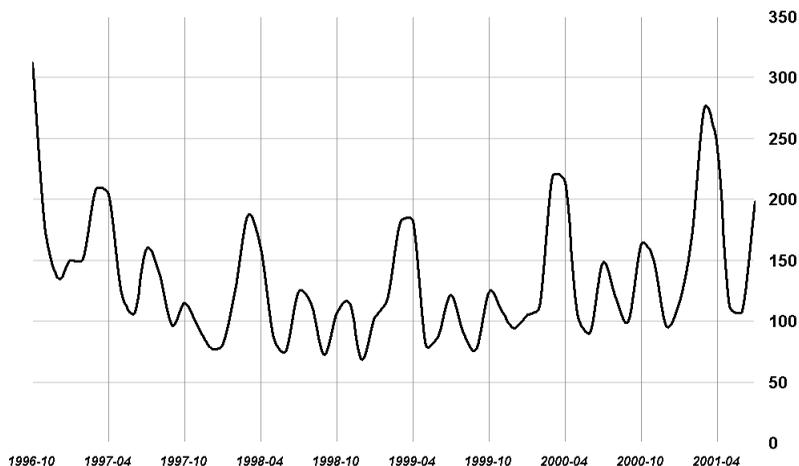
⁸ RS 824.095; voir RO 1997 2779 et 1998 2530

⁹ RS 824.015; RO 2001 83

1.1.2.1 Procédure d'admission au service civil

1.1.2.1.1 Procédure en première instance

Entre octobre 1996 et fin juillet 2001, l'organe central d'exécution du service civil (ci-après: organe d'exécution) a reçu 7 974 demandes d'admission au service civil, ce qui correspond à une moyenne de 137 demandes par mois et de 1 644 demandes par année. Le nombre de demandes fluctue considérablement au cours d'une année. On enregistre des pics trois mois avant le début de l'école de recrues et trois mois avant le début des cours de répétition d'automne. Alors que les premiers mois qui avaient suivi l'institution du service civil avaient été marqués par de longs délais de traitement des dossiers et de nombreux retards, l'organe d'exécution a largement remédié à ce problème depuis 1999, soit depuis qu'il est géré par mandat de prestations et enveloppes budgétaires. Le délai entre le dépôt de la demande et la notification de la décision de première instance est actuellement d'environ douze semaines pour la majorité des demandes.



Composée de trois personnes, une sous-commission de la commission d'admission entend les requérants qui lui exposent les motifs de leur démarche. La décision d'admission incombe ensuite à l'organe d'exécution qui la rend sur proposition de la commission. Organisés selon le système de milice, les membres de la commission d'admission suivent une préparation approfondie à la tâche qui les attend. Un philosophe les familiarise avec les questions de morale et d'éthique et pose avec eux les bases qui leur permettront d'appréhender un conflit de conscience. Des psychologues les sensibilisent aux difficultés qui peuvent surgir dans le rapport à un requérant – qui doit parler de sa vie intérieure devant des inconnus – et leur donnent des conseils pour faire face à ces difficultés. En s'appuyant sur des exemples concrets, les membres de la commission s'exercent aux techniques de l'interview, avec des formateurs professionnels. En outre, des séminaires de formation continue de plusieurs jours sont organisés en principe chaque année; ils sont animés par des spécialistes qui approfondissent des thèmes qui sont abordés à intervalles réguliers lors des auditions, en mettant notamment l'accent sur la connaissance des religions

non chrétiennes et des pseudo-religions, de la non-violence, des techniques d'argumentation, du décryptage des arguments éthiques, etc.

Fin juillet 2001, sur les 7164 demandes qui avaient fait l'objet d'une décision en première instance, 5712 avaient été approuvées et 687 rejetées. Les 765 demandes restantes ont fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière ou ont été retirées. Le taux d'admission a donc été d'environ 80 %. Sur les requérants qui ont été entendus, quelque 11 % n'ont pas été admis au service civil.

On compte ainsi en moyenne quelque 1181 admissions par année. Sur un effectif d'environ 24 000 recrues tenues d'entrer en service chaque année, la proportion des personnes astreintes au service civil avoisine les 5 %. Rapporté à l'ensemble d'une classe d'âge, soit environ 35 000 personnes, le taux est de 3,37 %. En maniant ces chiffres, il faut toutefois tenir compte du fait que, dans la pratique, à peine la moitié des requérants sont des recrues. Il s'ensuit que la part effective d'une classe d'âge qui s'intéresse au service civil est bien plus faible.

Pour l'année 2000, le prix de revient global de la procédure d'admission (y compris les frais fixes dus à la gestion, à la comptabilité, au développement informatique et au service juridique, etc.) s'élevait à près de 4,41 millions de francs, soit à quelque 3150 francs par décision. Les frais variables d'une journée d'audition (trois auditions personnelles) se montent à près de 2000 francs. Lorsqu'un requérant ne se présente pas à l'audition, l'organe d'exécution subit un dommage d'environ 600 francs. Et le phénomène tend à s'amplifier: en 1999, 24 requérants n'ont pas comparu devant la commission sans présenter d'excuse, en 2000 ils étaient 32 et en 2001 25 à la fin de juillet.

1.1.2.1.2 Procédure de recours

Les décisions de non-admission au service civil sont sujettes à recours devant la Commission de recours du Département fédéral de l'économie (REKO/DFE), laquelle tranche en dernière instance (art. 63 LSC, art 100, al. 2, OJ).

De la date d'entrée en vigueur de la LSC à fin juillet 2001, l'organe d'exécution du service civil a soumis à la REKO/DFE un total de 376 recours contre une décision de non-admission, ce qui veut dire que 55 % des personnes refusées ont interjeté recours. Dans 11 cas, l'organe d'exécution n'a pas suivi la proposition de la commission d'admission et rendu une décision d'admission. La REKO/DFE a rendu une décision en dernière instance sur 299 recours; dans 235 cas, elle a tranché contre le recourant et rejeté le recours; dans 8 cas, elle a admis le recourant directement au service civil et à 56 reprises, elle a accepté le recours, renvoyant le cas devant l'organe d'exécution pour réexamen. Une deuxième audition débouche en général sur l'admission au service civil. Dans un cas unique, l'organe d'exécution a confirmé la décision de rejet lors de la deuxième audition. Le taux de succès global des recours contre une décision de non-admission s'élève ainsi à 20 %.

En comparant la pratique de l'organe d'exécution à celle de la REKO/DFE en matière d'admission au service civil, on constate qu'elles divergent sur certains points. Ainsi, concernant la question de la crédibilité du conflit de conscience invoqué, dans les décisions récentes où elle a admis les recours, la REKO/DFE a par exemple estimé que les conclusions de la commission d'admission concernant la

crédibilité du conflit de conscience ne se fondaient sur aucune appréciation objectivement défendable lorsque la commission d'admission:

- exige de manière générale que le requérant soit à même de montrer, sur la base d'exemples personnels et de la vie de tous les jours, que l'exigence morale qu'il fait valoir a une incidence sur ses choix de vie¹⁰;
- exige de manière générale du requérant des raisonnements intellectuels ou scientifiques très approfondis sur son conflit de conscience ou les forces qui le sous-tendent. Le requérant n'est, dit-elle, pas tenu de pouvoir justifier de manière approfondie et par le menu la façon dont il s'est forgé sa conviction personnelle¹¹;
- exige en fait du requérant une preuve par l'acte ou place la barre trop haut concernant la mise en application des principes qui fondent les motifs de conscience dans la vie de tous jours¹²;
- attend du requérant qu'il s'engage activement¹³ pour les valeurs invoquées ou qu'il applique ces valeurs au quotidien¹⁴.

En appliquant systématiquement ces principes découlant des décisions de la REKO/DFE, on se retrouverait dans la situation où, pour être admis au service civil, il suffirait à un requérant de *prétendre*, sans être tenu d'apporter des arguments sérieux pour expliquer cette assertion ou de l'étayer par son attitude dans la vie, que l'accomplissement du service militaire fait naître en lui un conflit de conscience, cela sans que la commission puisse lui reprocher des comportements qui sont en contradiction avec les principes qu'il fait valoir. Une telle pratique d'admission serait très proche de la solution de la preuve par l'acte. Pour sa part, l'organe d'exécution suit, depuis 1996, une pratique qui pose des exigences certes plus sévères, mais tout à fait réalisables, comme le montre le grand nombre d'admissions. La conception de l'organe d'exécution est à l'origine des propositions faites concernant le nouvel art. 1, al. 2 et 3, et l'art. 18*b* du projet. La position de l'organe d'exécution est présentée de manière détaillée dans le commentaire des articles cités.

1.1.2.1.3 Conséquences du rejet d'une demande d'admission

Les requérants dont la demande d'admission au service civil a été définitivement rejetée sont tenus d'accomplir leur service militaire. On pense toutefois que seul un petit nombre d'entre eux le font (les chiffres ne sont pas encore disponibles) et que la majorité se fait réformer pour questions de santé. D'autres optent pour l'objection, ce qui donne lieu à une procédure devant les tribunaux militaires, d'autres encore esquivent l'obligation générale de servir en effectuant des séjours à l'étranger. Par ailleurs, ils peuvent déposer une nouvelle demande d'admission en tout temps. L'organe d'exécution n'entrera alors en matière que si le requérant fait valoir des motifs de conscience qui n'avaient pas déjà été appréciés matériellement ou qui ne pouvaient pas être invoqués dans la première demande. Ces conditions n'étant

¹⁰ REKO 99/5C-099, 8.11.2000, G., consid. 5.8.2, p. 12

¹¹ REKO 99/5C-090, 20.4.2000, K., consid. 5.2.1, p. 12; avec renvoi à REKO 99/5C-002, 26.8.1999, M., consid. 5.2, p. 10 (décision de principe).

¹² REKO 99/5C-002, 26.8.1999, M..

¹³ REKO 99/5C-075, 19.9.2000, K., consid. 5.1, p. 9.

¹⁴ REKO 99/5C-075, 19.9.2000, K., consid. 5.2, p. 10 s.

réunies que dans des cas exceptionnels, l'organe d'exécution n'entre pas en matière sur la majeure partie des deuxièmes demandes. Le nombre de demandes d'admission au service civil que peut présenter un requérant n'est pas limité.

1.1.2.1.4 Nombre de personnes astreintes au service civil

Le nombre de personnes astreintes au service civil s'élevait à 6744 à fin juillet 2001. Sont comprises dans cet effectif les quelque 1000 personnes qui, bénéficiant de la réglementation transitoire, ont été admises au service civil en 1996 directement à partir du régime de l'astreinte au travail prévu par la «réforme Barras». Le nombre des personnes astreintes au service civil correspond ainsi à moins de 1,7 % de l'effectif visé par la réforme Armée 95, soit 400 000 individus.

Deux personnes astreintes au service civil ont déposé une demande de réintégration dans l'armée, qui a été acceptée. A ce jour, personne n'a été libéré du service civil avant terme pour incapacité de travail. De même, aucune exclusion du service civil n'a été prononcée jusqu'ici (art. 11, al. 1, et art. 12 LSC) et aucune décision d'admission n'a été révoquée (il n'y a pas de contrôle subséquent du respect des conditions d'admission).

1.1.2.1.5 Efficience et efficacité de la procédure d'admission¹⁵

La procédure d'admission ne coûte pas cher et peut donc être qualifiée d'efficente. Le coût moyen de 3153 francs par décision d'admission enregistré en 2000 couvre l'ensemble des charges de la procédure, frais généraux inclus, ce qui correspond à une procédure judiciaire faisant appel à trois juges. De plus, en cas de rejet de la demande, la procédure peut nécessiter plusieurs étapes supplémentaires.

La procédure d'admission se révèle aussi efficace, vu que l'objectif visé est atteint: le problème de conscience face à l'armée est résolu en ce sens que les intéressés ne sont plus jugés par la justice militaire ni assimilés à des cas de droit commun (à moins qu'ils ne parviennent pas, lors de la procédure d'admission, à exposer de manière crédible le conflit de conscience que fait naître en eux l'obligation d'accomplir le service militaire). La justice militaire ne traite actuellement plus qu'une quarantaine de cas de refus de servir, qui ne se fondent en règle générale pas sur des motifs de conscience (il convient de noter à cet égard que la proportion croissante de cas de réforme pour raisons de santé joue aussi un rôle favorable à la réalisation de l'objectif fixé).

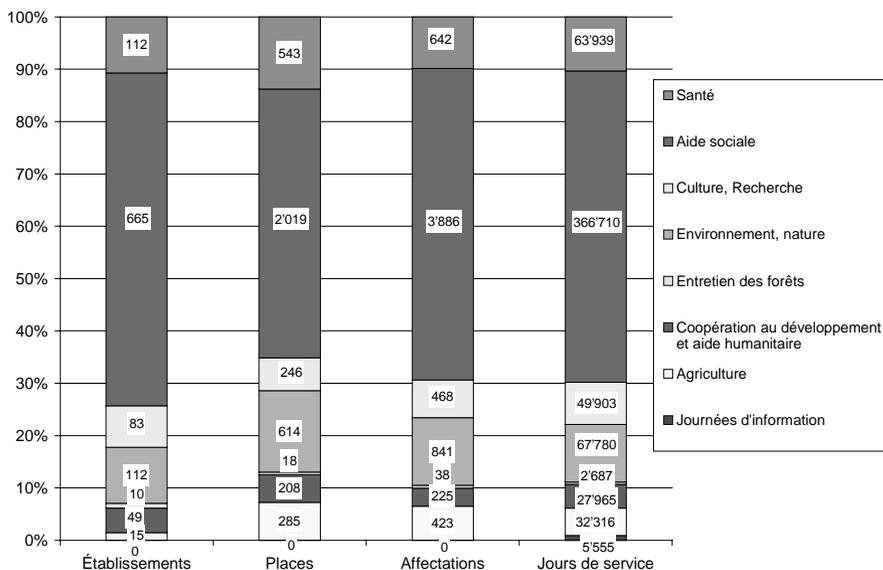
¹⁵ En parlant d'efficience, on se place sur le terrain des mesures et des résultats. Elle désigne le rapport entre l'extrant (les prestations fournies) et l'intrant (les ressources utilisées pour ce faire) et répond à la question du *caractère économique* des prestations telles qu'elles ont été fournies. En parlant d'efficacité, on se place sur le terrain des objectifs. Elle désigne le rapport entre le résultat effectif et les objectifs fixés et répond à la question de l'*effet* des prestations par rapport aux attentes. Concernant ces questions, il convient de noter qu'il n'existe ni comparaison (benchmark) au niveau national pour le service civil ni compte global des effets économiques du service civil.

1.1.2.2

Procédure de reconnaissance des établissements d'affectation; aperçu des domaines d'affectation

Une des particularités du service civil est qu'il touche de nombreux domaines en même temps (ils sont décrits à l'art. 4 LSC). Fin juillet 2001, le service civil reconnaissait 1046 établissements d'affectation.

Domaine d'activité	Sous-domaine	Etab.	Places	Affectations	Jours de service
Santé	Hôpitaux	54	331	382	42 224
	Autres	58	212	260	21 715
Aide sociale	Aide aux personnes âgées	110	336	357	28 093
	Aide aux handicapés	135	417	889	71 063
	Aide aux jeunes	151	354	1005	108 106
	Domaine de l'asile	48	153	591	55 775
	Pédagogie curative	2	2	2	398
	Autres	219	757	1042	103 275
Culture, Recherche	Préservation du patrimoine	57	134	279	26 719
	Recherche	26	112	189	23 184
Environnement, nature		112	614	841	67 780
Entretien des forêts		10	18	38	2 687
Coopération au développement et aide humanitaire		49	208	225	27 965
Agriculture		15	285	423	32 316
Journées d'information					5 555
Total		1046	3933	6523	616 855



Les chiffres du tableau ci-dessus se fondent sur la situation au 31 juillet 2001 pour le nombre d'établissements d'affectation et sur la période qui va du 1^{er} octobre 1996 (date de l'entrée en vigueur de la LSC) au 31 juillet 2001 pour le nombre d'affectations et de jours de service accomplis).

C'est l'organe d'exécution qui reconnaît les établissements d'affectation, sur proposition de la commission d'admission. Dans la pratique, l'organe d'exécution examine les demandes de reconnaissance sur le fond et soumet ensuite sa proposition à la commission. La commission ayant pris quelques décisions de principe au début de son activité, sa proposition ne diverge presque jamais de celle de l'administration.

Jusqu'ici, dans de nombreux cas, des établissements d'affectation ont obtenu la reconnaissance à l'initiative d'une personne astreinte au service civil: autrement dit, c'est le désir de l'intéressé d'effectuer son service civil dans telle ou telle entreprise qui a donné lieu à une procédure de reconnaissance. Une grande proportion des entreprises recrutées par ce canal n'emploient par la suite plus personne dans le cadre du service civil. D'où la forte disparité entre l'offre et la demande dans ce secteur: fin juillet 2001, les quelque 800 personnes astreintes appelées à accomplir une affectation pouvaient choisir entre 3933 affectations possibles.

Ces établissements d'affectation se répartissent entre le secteur public et le secteur privé, à raison d'environ un tiers pour le premier et deux tiers pour le second. 35 % des établissements d'affectation emploient moins de 10 collaborateurs, 49 % entre 10 et 100 collaborateurs et 16 % plus de 100 collaborateurs.

Concernant l'efficacité et l'efficacités de la procédure d'admission, on peut faire les observations suivantes:

- la reconnaissance des établissements d'affectation est une prestation préalable du produit «Affectations». Les prestations qui y sont liées sont imputées aux frais globaux de ce produit. Il s'ensuit que l'efficience de la procédure de reconnaissance et de la surveillance subséquente du respect des conditions de reconnaissance ne font pas l'objet d'une analyse distincte;
- l'objectif de la procédure de reconnaissance est de permettre une coopération sans anicroche avec les institutions appelées à assumer leur rôle d'établissement d'affectation, ainsi que les obligations et les droits qui y sont attachés. Ce faisant, il convient de veiller à ce que les affectations ne biaisent pas la concurrence et ne créent pas de distorsions sur le marché du travail. Les différends entre l'organe d'exécution et un établissement d'affectation reconnu sont très rares. Jusqu'ici, aucun établissement d'affectation ne s'est vu retirer sa reconnaissance contre sa volonté et les partenaires sociaux n'ont pas relevé de cas de distorsions du marché du travail et de la concurrence. La procédure de reconnaissance répond donc aux objectifs qui lui sont assignés et est effective.

1.1.2.3 Affectation des personnes astreintes au service civil

1.1.2.3.1 Affectations exécutées

Par leur affectation, les personnes astreintes au service civil contribuent à l'amélioration de la qualité des prestations fournies par l'établissement d'affectation. L'ordonnance sur le service civil prévoit que les personnes astreintes au service civil cherchent elles-mêmes leur place d'affectation dans un établissement d'affectation reconnu et dans les limites imposées par la loi. L'avantage de cette solution réside dans le fait que, étant associées au choix de leur place d'affectation, les personnes astreintes sont en général très motivées et fournissent un bon travail. Elles accomplissent leur affectation selon leurs aptitudes et leurs goûts et peuvent généralement faire bénéficier l'établissement d'affectation de leurs connaissances professionnelles et de leurs qualités personnelles. Pour l'organe d'exécution, cette formule permet en outre de limiter au maximum la charge administrative, vu que l'activité de placement se limite aux cas où la personne astreinte au service civil n'entreprend pour trouver elle-même une possibilité d'affectation. La responsabilisation et la recherche personnelle de la personne astreinte réduisent toutefois la marge de manœuvre de l'organe d'exécution dans la gestion des affectations. L'ordonnance concernant les affectations au service civil dans le cadre de programmes prioritaires et pour remédier à des situations d'urgence (voir infra ch. 1.1.2) permet de remédier à cet inconvénient. En 1999 et 2000, les personnes astreintes au service civil ont accompli quelque 44 000 jours de service (soit davantage que l'armée dans ce domaine) au titre d'un programme prioritaire dans le domaine de l'asile. L'un des prochains programmes prioritaires sera l'Expo.02, qui représentera quelque 30 000 jours de service civil.

L'obligation faite aux établissements d'affectation d'assumer les frais d'hébergement et de nourriture des personnes astreintes au service civil et de verser dans certains cas une contribution à la Confédération pour la main-d'œuvre obtenue par le biais du service civil a atteint son objectif, à savoir que les personnes astreintes au service civil soient affectées de manière utile et ciblée.

De manière générale, on peut constater que le travail effectué par les personnes astreintes dans les établissements d'affectation est apprécié.

Voici quelques exemples d'affectations réussies:

- les affectations en milieu hospitalier permettent de soulager un personnel soignant souvent surchargé et contribuent ainsi à améliorer la qualité de la prise en charge des malades et des personnes nécessitant des soins. Les personnes astreintes sont affectées à l'encadrement général des patients: elles guident ces derniers lors de leur admission à l'hôpital et de leur sortie, les accompagnent jusqu'aux salles de thérapie, pour des examens ou des radiographies; mais elles sont aussi appelées à intervenir dans l'activité des aides-soignants, en leur prêtant main-forte (hygiène quotidienne des patients, habillage ou prise des repas). Enfin, elles déchargent le personnel hospitalier en le secondant dans le travail en laboratoire, dans les travaux d'entretien (nettoyage des chambres, vidage des poubelles, petits travaux annexes) ou encore en cuisine;
- dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement, et de l'entretien du paysage, le service civil permet de réaliser des projets qui, sans son appui, n'auraient guère eu de chances d'aboutir. Ainsi, dans le canton du Jura par exemple, le service civil permet de promouvoir la reconstruction de murs en pierres sèches grâce à des affectations collectives. Ces affectations donnent la possibilité aux communes et aux propriétaires qui en bénéficient de préserver des paysages historiques ou de créer de nouvelles structures paysagères, contribuant du même coup à la conservation d'un environnement qui fait la part belle à la richesse et à la diversité des espèces;
- les affectations dans l'agriculture doivent contribuer à améliorer les conditions de vie et de production des paysans qui ont besoin d'aide. Elles se limitent pour l'essentiel à des projets d'infrastructure, à des travaux de déblaiement en cas de catastrophe naturelle et à des travaux en cas de conversion à des modes de production écologiques; ainsi, les personnes astreintes effectuent surtout des travaux de construction ou de réparation de chemins et de routes, de captage de sources ou d'assainissement et de rénovation d'immeubles. Les affectations de personnes astreintes à ce genre de travaux d'infrastructure permet parfois de relever suffisamment la part des prestations propres de l'agriculteur, lui permettant ainsi d'avoir droit à des crédits à taux favorable. De plus, ce type d'affectation contribue à jeter des ponts entre la ville et la campagne.

En 2000, les personnes astreintes au service civil ont accompli 206 062 jours de service. Depuis l'entrée en vigueur de la LSC, le nombre cumulé d'affectations s'inscrit à 6523, ce qui représente 616 855 jours de service civil (état à fin juillet 2001).

1.1.2.3.2 Affectations à l'étranger

Les affectations à l'étranger exigent beaucoup des personnes accomplissant leur service civil. Celles-ci doivent avoir des capacités et des aptitudes spéciales pour pouvoir être affectées conformément aux objectifs de la politique suisse en matière

d'aide au développement. Il faut préciser que les affectations à l'étranger ne sont approuvées qu'après préavis positif de la Direction du développement et de la coopération (DDC).

Vu ces exigences, le nombre de jours de service accomplis à l'étranger est relativement faible, comparé à l'ensemble des jours de service accomplis. En 2000, 5579 jours de service ont été accomplis à l'étranger (ce qui correspond à une moyenne de 15 personnes en service à l'étranger en même temps). C'est moins de 3 % du total des jours de service accomplis durant l'année 2000.

La durée moyenne d'une affectation à l'étranger est d'environ 185 jours, alors que la moyenne générale tourne autour de 100 jours. La durée plus longue des affectations à l'étranger compense la surcharge de travail que représente ce type d'affectations en matière de planification pour l'organe d'exécution. Mais elle est surtout demandée par les établissements d'affectation, dont les projets s'étendent le plus souvent sur plusieurs années et pour lesquels l'investissement dans l'instruction et les frais de voyage est plus élevé que pour les affectations en Suisse.

Les affectations à l'étranger sont accomplies à 85 % dans la coopération au développement; les 15 % restants se répartissent entre la recherche, l'environnement et le domaine social. A titre d'exemple, des personnes astreintes au service civil ont accompli leur service en qualité de: médecin en Afghanistan, coordinateur de mesures d'aide en Palestine, spécialiste en logistique aux Philippines, assistant d'enfants des rues et d'orphelins en Colombie et en Roumanie, collaborateur dans des projets de construction en Papouasie-Nouvelle-Guinée et technicien de l'environnement en Bolivie.

1.1.2.3.3 Problèmes dans l'exécution des affectations

L'exécution de la LSC pose essentiellement trois types de problèmes:

- dans les établissements d'affectation, les personnes astreintes au service civil doivent être traitées sur un pied d'égalité avec les autres collaborateurs de l'établissement d'affectation, pour autant que la législation régissant le service civil ne prévoit pas de traitement spécial. Cependant, ces réglementations spéciales ne sont pas toujours respectées et il arrive que l'établissement d'affectation et la personne astreinte au service civil conviennent de conditions qui ne correspondent pas aux prescriptions légales. Il peut par exemple s'agir de l'affectation à des tâches non prévues dans le cahier des charges ou de l'octroi d'un congé plus long que ne le prévoit l'ordonnance, ou encore du versement de primes pour bonnes prestations. Lorsque l'organe d'exécution a vent de telles pratiques, il rappelle l'établissement d'affectation à l'ordre, au besoin sous la menace du retrait de la reconnaissance en tant qu'établissement d'affectation. Ce genre d'irrégularités ne parvient toutefois que rarement à la connaissance des organes régionaux compétents (aux antennes régionales de l'organe central d'exécution, chargées de l'affectation et du suivi des personnes astreintes au service civil). Afin de garantir le sérieux de l'exécution du service civil, l'organe d'exécution a par conséquent prévu d'instituer un organe d'inspection;

- à l’instar des astreints au service militaire, les personnes astreintes au service civil sont soumises à des règles disciplinaires et pénales particulières: entre octobre 1996 et fin juillet 2001, les organes régionaux ont transmis 112 cas disciplinaires à l’organe central d’exécution (service central de coordination du service civil à Thoune) pour évaluation. Après une petite dizaine de cas seulement durant les années 1997 et 1998, l’organe d’exécution a été saisi de quelque 35 cas en 1999 et de 50 cas en 2000. Cette augmentation du nombre des cas disciplinaires tient avant tout à l’accroissement du nombre de personnes astreintes au service civil et donc à la multiplication des jours de service, mais elle tient aussi à une pratique plus systématique des organes régionaux dans le suivi des irrégularités et dans l’information immédiate de l’organe central d’exécution;
- 92 % des cas disciplinaires et pénaux ont eu pour cause la non-participation à la journée d’information à laquelle les personnes nouvellement admises au service civil sont convoquées par les organes régionaux. Dans 42 cas, les intéressés ont déclaré avoir oublié la convocation; dans 19 cas, ils ont fait valoir une erreur; dans 5 cas, ils ont déclaré n’avoir pas reçu la convocation ou l’avoir reçue trop tard; dans 8 cas, ils n’ont donné aucune explication. Dans 64 cas considérés comme bénins, la sanction disciplinaire a pris la forme d’une réprimande (30 cas) ou d’une amende (34 cas). Dans 8 cas qui ne pouvaient pas être considérés comme bénins, l’organe d’exécution a dénoncé le cas devant les autorités pénales compétentes. Il s’agissait de cas répétés d’omission de se présenter à la journée d’information ou de personnes astreintes au service civil qui n’ont réagi ni aux lettres de l’organe régional ni à celles de l’organe central. Dans 11 cas, l’organe d’exécution n’a pas ouvert de procédure disciplinaire ou l’a suspendue. Dans 20 autres cas, il a ouvert une procédure en raison d’une violation par la personne des obligations inhérentes à l’accomplissement de son service (7 personnes n’ont pas répondu à la convocation à une affectation; 1 personne ne s’est pas présentée à l’entretien de présentation auprès de l’établissement d’affectation; 12 personnes ont interrompu une affectation avant terme sans autorisation). L’organe d’exécution a en outre procédé à dix dénonciations pénales et, dans trois autres cas, la procédure a été close par une amende ou une réprimande prononcée par l’organe d’exécution. Deux procédures ont été interrompues. Les autorités pénales compétentes ont prononcé des peines allant de 3 à 30 jours d’arrêts avec sursis et d’amendes allant jusqu’à 500 francs. Aucune peine ferme ou exclusion du service civil n’a été prononcée à ce jour. Les sanctions ont en général été relativement douces (parfois même moins sévères que les sanctions disciplinaires prononcées par l’organe d’exécution) parce que les contrevenants ont fait amende honorable et manifesté le désir de s’amender lors de la procédure pénale. Il n’y a jusqu’ici eu aucun jugement de cas de récidive.

A cela s’ajoutent d’autres aspects d’importance variable qui peuvent poser des problèmes pour l’exécution des affectations:

- avec l’approbation de l’organe d’exécution et en accord avec l’établissement d’affectation, il est possible de mettre prématurément un terme à une affectation. Ce cas de figure concerne environ 1 % des affectations en moyenne annuelle;

- lorsqu’une personne astreinte au service civil n’est pas en mesure d’accomplir une affectation de 30 jours au minimum sur une période de deux ans, elle demande souvent un report de service. Les principales raisons de report sont la coordination avec l’apprentissage ou les études, des problèmes du côté de l’employeur, une charge familiale excessive et les séjours à l’étranger. Depuis le 1^{er} octobre 1996, l’organe d’exécution a reçu 1739 demandes de report de service, soit une demande pour 3,75 affectations. Chaque année, environ 10 % des personnes astreintes déposent une demande de report de service;
- les cas de dommages causés par des personnes dans l’accomplissement de leur service civil et entraînant des frais pour la Confédération sont très rares. A ce jour, on compte seize cas, qui ont donné lieu à des demandes de réparation d’un montant de 41 789 francs, dont la Confédération a pris en charge 9978 francs;
- les cas de personnes astreintes au service civil nécessitant une assistance sociale lors de leurs périodes d’affectation sont extrêmement rares. L’organe d’exécution n’a reçu jusqu’ici que trente demandes de soutien financier. Il a connaissance de seulement deux cas qui ont débouché sur une aide des organes d’assistance locaux. Aucun organisme communal ni cantonal d’assistance n’a saisi l’organe d’exécution à ce jour pour une demande de remboursement des prestations versées à une personne en service civil (art. 26, al. 4 LSC)¹⁶.

Les cas de recours sont très rares dans le domaine des affectations: moins de dix recours ont été déposés. A chaque fois, la REKO/DFE a confirmé la décision de l’organe d’exécution.

1.1.2.3.4 Contributions obligatoires des établissements d’affectation

Le droit régissant le service civil prévoit que les établissements d’affectation, pour compenser le travail fourni au titre du service civil, versent à la Confédération une contribution s’élevant au plus à 50 % du salaire brut, usuel dans le lieu ou la profession. Dans certaines conditions, notamment lorsque l’établissement d’affectation couvre ses besoins financiers dans une large mesure par des subventions ou des dons, la Confédération peut renoncer à prélever cette contribution.

En 2000, un peu plus du quart du total des jours de service accomplis l’a été dans des établissements d’affectation tenus de verser la contribution. Le montant total des contributions s’est élevé à 785 000 francs, soit à 15,30 francs par jour de service soumis au paiement de la contribution. La taxe permet de couvrir environ 11 % du financement du service civil.

¹⁶ Concernant la question de l’assistance sociale à des personnes en service, voir notamment la réponse du Conseil fédéral du 15 juin 2001 à la motion Stump 01.3184 du 23 mars 2001 – Egalité de traitement de toutes les personnes astreintes au service militaire, au service civil et à la protection civile.

1.1.2.3.5 Efficacité et efficence des affectations

En 2000, le jour de service civil a coûté 12,76 francs à la Confédération. Par rapport à l'objectif de 18 francs, on peut dire que l'organe d'exécution a travaillé de manière économique. Le coût global d'une journée de service civil se monte en moyenne à environ 150 francs (prestations de l'établissement d'affectation, allocations pour perte de gain et frais administratifs compris). La part des frais administratifs est inférieure à 10 %.

Selon le droit en vigueur, les affectations au service civil ne sont pas axées sur les résultats. Le service civil ne vise pas d'autre but que de résoudre le problème du conflit de conscience dans l'armée. Ainsi, faute d'objectifs dûment définis, le système actuel ne permet pas de mesurer l'efficacité des affectations.

1.1.3 Points faibles de la loi en vigueur

1.1.3.1 Absence de mandats et d'objectifs d'efficacité

Depuis bientôt cinq années d'existence, le service civil a démontré ses capacités. Les personnes astreintes au service civil ont accompli plus de 155 000 jours de service en 1999 et plus de 200 000 l'année suivante. C'est plus que la protection civile en une année sans catastrophe de grande envergure. Et pourtant, la Confédération n'a jusqu'ici fixé aucun autre objectif ni confié aucune autre mission au service civil que celle de proposer une solution au conflit intérieur des objecteurs de conscience. On exige des jeunes hommes qu'ils accomplissent jusqu'à 450 jours de service alors que le Parlement et le Conseil fédéral n'ont à ce jour pas avancé de proposition concrète quant aux buts qui pourraient être atteints avec ces prestations et aux résultats qui devraient être visés pour servir l'intérêt public. Cette situation est injuste pour les jeunes citoyens qui s'engagent sous la bannière du service civil et, à y regarder de plus près, elle n'est pas conforme au principe de la proportionnalité applicable à toute action de l'Etat (l'action de l'Etat est proportionnée lorsqu'elle répond à un besoin).

Depuis 1999, l'organe d'exécution du service civil est soumis au régime de la GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire). Autrement dit, il doit axer sa gestion sur les résultats en application des principes de la Nouvelle gestion publique. Néanmoins, contrairement à la logique, aucun objectif d'efficacité n'a été défini pour lui, même si la gestion d'entreprise pose comme préalable la fixation d'objectifs d'efficacité pour examiner si les performances fixées selon la GMEB ont été atteintes ou non. La Nouvelle gestion publique ne se borne pas à répertorier l'aspect quantitatif des prestations fournies par l'organe d'exécution (en l'occurrence, le nombre de jours de service accomplis, p. ex.), mais veut savoir quels effets ces prestations ont entraînés (p. ex. pour les établissements d'affectation).

1.1.3.2 Absence d'une authentique interprétation de l'art. 1 LSC

A l'art. 1, la loi sur le service civil prévoit que seules peuvent être admises au service civil les personnes qui démontrent de manière crédible qu'elles ne peuvent

concilier le service militaire avec leur conscience. Mais la loi ne dit pas ce qu'il faut entendre par conscience et conflit de conscience, pas plus qu'elle ne définit les critères qui attestent l'existence d'un conflit de conscience. Ainsi, les principaux éléments qui justifient l'admission au service civil sont des notions entourées d'un flou juridique. Soucieux de respecter le principe de l'égalité de traitement de toutes les demandes d'admission, l'organe d'exécution a mis au point, en coopération avec un spécialiste des questions d'éthique générale et appliquée, une conception générale qui permet de faire la lumière sur ces notions juridiques indéterminées et qui délimite les champs thématiques pour l'audition personnelle des requérants et l'appréciation subséquente des demandes d'admission. Depuis l'entrée en vigueur de la LSC, cette conception a fait ses preuves dans plus de 5000 auditions.

1.1.3.3 Audition obligatoire des requérants

La LSC dispose que chaque requérant doit être entendu personnellement. Cependant, la pratique a montré que, dans certains cas très clairs, il est possible de renoncer à l'audition personnelle. Ainsi, les Témoins de Jéhovah qui sont baptisés et qui déploient dans leur communauté une activité avérée peuvent être admis sans être entendus en vertu de l'art. 27, al. 5, OSCi, pour autant que certaines autres conditions soient remplies. Ces dérogations à l'audition obligatoire devraient être inscrites dans la loi.

1.1.3.4 Requérants omettant de se présenter à l'audition personnelle

Il arrive parfois que le requérant omette (délibérément ou par négligence) de se présenter ou qu'il arrive en retard à l'audition personnelle prévue dans le cadre de la procédure d'admission. Une omission ne justifie certes pas à elle seule une décision de non-entrée en matière, mais le fait qu'il n'est pas possible de faire supporter tout ou partie du coût de l'audition manquée au requérant fautif apparaît comme une lacune dans la loi (le coût direct d'une audition dépasse 600 francs). Il existe bien une disposition dans ce sens dans l'ordonnance, mais ce principe ne se fonde à ce jour sur aucune base légale formelle.

1.1.3.5 Fin de la procédure disciplinaire

Aux termes de la loi, une procédure disciplinaire doit être instruite et close par une décision dans les dix jours à compter de son ouverture. En règle générale, ce délai ne peut pas être respecté si l'on veut accorder à tous les intéressés le droit d'être entendu. Il convient donc de rallonger ce délai.

1.1.4 Le service civil en Europe

1.1.4.1 Généralités¹⁷

Exception faite de sept Etats (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Macédoine, Russie, Turquie et Chypre), tous les Etats membres du Conseil de l'Europe reconnaissent le droit à l'objection de conscience au service militaire et ont adopté les réglementations d'exécution nécessaires (la Russie a certes reconnu ce droit, mais pas encore adopté de loi). Le problème du refus de servir dans l'armée pour des motifs de conscience ne se pose toutefois plus dans les pays qui ne connaissent pas ou plus l'obligation générale de servir (conscription) ou encore qui vont l'abolir dans un proche avenir. Andorre, la Belgique, l'Islande, le Liechtenstein, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et Saint-Marin ont aboli la conscription. L'Espagne, la France – qui ne mettra plus sur pied de recrutement à partir de 2002 – et l'Italie mettront fin à la conscription respectivement fin 2001, début 2003 et début 2006. La République tchèque, la Pologne et l'Ukraine devraient bientôt suivre.

Cela dit, malgré les législations en place, la question des objecteurs de conscience n'est manifestement pas réglée de manière satisfaisante dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Certes, sous l'influence notamment de résolutions et de recommandations du Conseil de l'Europe, des standards minimaux concernant le traitement des objecteurs de conscience ont fait leur chemin. Mais plusieurs Etats ne les respectent pas (l'Albanie, la Bulgarie, la Croatie, la Macédoine, la Roumanie, la Turquie et Chypre). De plus, la réglementation de certains domaines varie considérablement d'un Etat à l'autre:

- certains Etats (essentiellement en Europe de l'Est) s'en tiennent au principe de l'obligation générale de servir, mais recrutent si peu de soldats que, dans les faits, celui qui, pour des motifs de conscience, ne peut pas accomplir de service militaire, n'a pas besoin d'invoquer un conflit de conscience;
- seuls les pays qui prennent très au sérieux l'obligation faite à l'objecteur de justifier sa position connaissent des problèmes avec l'objection de conscience;
- le nombre des objecteurs de conscience varie très fortement d'un pays à l'autre; il est très élevé en Allemagne et en Espagne (180 000 en 1999);
- les objecteurs «absolus» (Totalverweigerer), qui refusent d'accomplir tout service, qu'il soit militaire ou civil, sont des cas rares. Le phénomène revêt une certaine ampleur uniquement en Suède (400 cas par année) et en Espagne (plus de 1000 cas par année). L'objection absolue est punissable. La peine correspond à la sanction prévue en cas de refus de se présenter ou est un peu moindre: elle va de trois mois (Norvège) à cinq ans (Bulgarie);
- seuls quelques Etats dispensent collectivement les membres de certaines associations religieuses de l'obligation d'accomplir un service militaire armé (tel est le cas des Témoins de Jéhovah en Finlande et en Suède). La plupart

¹⁷ Les pages qui suivent se fondent sur un rapport récent du Conseil de l'Europe: Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme à la Commission permanente de l'Assemblée parlementaire, doc. 8809 rév., 4 mai 2001 (rapporteur du Conseil national: Dick Marty), intitulé «Exercice du droit à l'objection de conscience au service militaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe».

des Etats considèrent que le droit à l'objection de conscience est un droit individuel qui ne peut pas être exercé par un groupe;

- les motifs pour lesquels une personne peut être libérée de l'obligation d'effectuer un service militaire armé couvrent un large éventail: ils vont de critères très restreints à une conception très large de la conscience. Si, naguère, seules des convictions religieuses ou des opinions politiques étaient reconnues comme motifs d'admission au service civil, on observe aujourd'hui une tendance à étendre les critères aux motifs économiques et sociaux. Vu que, dans bon nombre de pays, le recrutement est moins strict qu'auparavant, les Etats qui en ont les moyens ont opté pour l'institution d'un service social de remplacement (le rapporteur du Conseil de l'Europe souligne toutefois que les personnes astreintes à un service civil dans le domaine social ne doivent pas être tenues d'assumer des tâches plus difficiles que les militaires et que le service social ne doit pas entrer en concurrence avec les chômeurs);
- la manière dont est conduit l'examen des motifs de conscience diffère aussi considérablement d'un pays à l'autre: les procédures écrites côtoient les enquêtes individuelles et les auditions personnelles. Ces dernières sont plutôt rares: les pays d'Europe occidentale (Danemark, Allemagne, Finlande, Autriche et Suède) se contentent désormais d'examiner si la demande est complète;
- dans la majeure partie des Etats, la personne qui accomplit son service civil est réputée avoir satisfait à l'obligation générale de servir. L'exécution incombe le plus souvent à une autorité civile. Seules l'Albanie, la Croatie et l'Estonie proposent un service militaire non armé à la place du service civil;
- seule la Suède offre un véritable choix entre un service militaire et un service civil. Il n'est pas nécessaire de faire valoir un conflit de conscience pour être admis au service civil;
- les domaines d'affectation du service civil relèvent en général de l'aide sociale et du secteur des soins, mais s'étendent aussi aux projets de développement (y compris la protection de la nature et de l'environnement, la coopération internationale et l'éducation);
- le service civil est en règle générale plus long que le service militaire. Seules la Slovaquie et l'Espagne font ici exception en proposant une durée égale. Le service civil est extrêmement long à Chypre (entre 38 et 42 mois, contre 26 mois pour le service militaire) et en France (20 mois contre 10, mais le service civil sera aboli début 2003 du fait de l'abandon de la conscription);
- dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe, une demande d'admission au service civil n'a pas d'effet suspensif lorsqu'elle est déposée pendant une période de service militaire. Plusieurs pays interdisent même cette pratique parce qu'elle perturbe la bonne marche du service. Les militaires de carrière ne sont en règle générale pas autorisés à déposer une demande, mais ils peuvent dénoncer leur contrat.

L'art. 9 de la CEDH¹⁸ garantit le droit à la liberté de conscience. Mais la CEDH ne prévoit pas de droit fondamental à l'objection de conscience et la Cour européenne des droits de l'homme a jusqu'ici systématiquement refusé de déduire un tel droit de l'art. 9 de la CEDH. En revanche, s'appuyant sur diverses déclarations de l'ONU, de l'OSCE et de l'UE, la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme du Conseil de l'Europe soutient qu'il conviendrait de reconnaître un droit plus large au refus de servir dans l'armée pour des raisons de conscience. Elle estime que ce droit fait partie du concept de liberté de pensée, de conscience et de religion, consacrée par la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international sur les droits civils et politiques. En complément aux art. 4, al. 3, let. b et 9 CEDH, elle recommande par conséquent d'adopter un nouveau protocole additionnel qui reconnaisse le droit à l'objection de conscience au service militaire comme un droit fondamental. Du fait que le refus de servir existe en pratique sous différentes formes juridiques, le droit à l'objection de conscience devrait être reconnu au rang des droits fondamentaux.

Le rapport estime que la situation mérite d'être améliorée dans tous les Etats membre du Conseil de l'Europe par la reconnaissance :

- a. du droit à recevoir des informations relatives au statut d'objecteur de conscience et à la manière d'obtenir un tel statut;
- b. du droit à être enregistré en tant qu'objecteur de conscience en tout temps;
- c. du droit à un service de remplacement de nature purement civile et d'une durée qui ne soit pas supérieure à celle du service militaire;
- d. du droit à un service civil qui ne soit pas envisagé dans une perspective de dissuasion, voire de punition.

1.1.4.2 Le service civil en Allemagne

Aux termes de l'art. 4, al. 3, de la loi fondamentale allemande, nul ne peut être contraint d'accomplir un service militaire armé si ce service va contre sa conscience. Celui qui, en raison d'un tel conflit de conscience, souhaite accomplir un service civil de substitution doit déposer une demande et être reconnu comme objecteur de conscience au service armé dans une procédure formelle. La procédure de reconnaissance ne peut commencer avant que ne soit constatée l'aptitude du requérant au service militaire. Il n'existe pas de libre choix entre le service militaire et le service civil.

Il faut distinguer entre deux types de procédure de reconnaissance: les demandes déposées par les «Ungedienten» (les personnes qui n'ont pas encore accompli de service militaire et qui n'ont pas encore été convoquées à un tel service) sont examinées par l'Office fédéral du service civil dans une procédure sur dossier (réglementation en vigueur depuis 1984). Pour les personnes qui accomplissent ou ont accompli un service militaire ou qui ont été convoquées ou dont la convocation à tel service a été notifiée, la demande est traitée par une commission compétente en matière d'objection de conscience au service militaire, rattachée à un office au

¹⁸ Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, RS **0.101**.

niveau du «Kreis». Cette commission prend aussi sa décision sur la foi d'un dossier. Le principe suivant s'applique aux deux procédures: si le dossier n'est pas clair et si le requérant ne parvient pas à faire la lumière nécessaire dans le délai prescrit, il est entendu personnellement par la commission. Pour autant que sa demande soit complète, le requérant est reconnu comme objecteur de conscience au service militaire si l'exposé de la décision de conscience apporte une motivation suffisante pour étayer le droit à l'objection et si aucun fait mettant en doute la véracité de l'exposé du requérant n'est porté à la connaissance de la commission. L'office fédéral accepte près de 90 % des demandes qui lui sont soumises. Les causes de rejet sont le caractère non concluant des motifs, le caractère incomplet de la demande, des doutes fondés ou l'irrecevabilité de la demande (p. ex. en cas d'absence d'intérêt à la sauvegarde d'un droit). Environ 1,5 % des demandes sont transmises aux commissions des offices de «Kreis». Leur taux de reconnaissance se situe entre 80 et 90 %. En cas de rejet de la demande, le requérant peut recourir jusqu'au tribunal administratif fédéral.

En Allemagne, les objecteurs reconnus représentent environ 30 % d'une classe d'âge et un tiers des conscrits enregistrés. Depuis 1995, entre 130 000 et 140 000 décisions de reconnaissance sont prononcées chaque année. Quelque 40 000 organismes (établissements d'affectation reconnus par l'office fédéral) offrent plus de 190 000 possibilités d'affectation pour l'exécution du service civil. Ces organismes sont des organisations d'intérêt public opérant dans le domaine social et de la protection de l'environnement, ainsi que des organismes de droit public (p. ex. les grandes associations caritatives, Caritas ou les auberges de jeunesse). Aucune tâche n'est assumée au niveau fédéral. Les emplois du service civil se répartissent entre les domaines d'activité suivants (seuls les principaux sont cités): 57 % dans l'aide aux soins et les services d'assistance, 12 % dans l'artisanat, 7 % dans les services mobiles d'assistance sociale, 5 % dans le transport des malades et les services de sauvetage, 5 % dans les services d'approvisionnement, près de 5 % dans l'encadrement individuel de personnes vivant avec un handicap grave et 3 % dans la protection de l'environnement. Dans environ 80 % des cas, le service est accompli au contact direct d'une ou de plusieurs personnes. Les affectations dans le domaine de la protection de l'environnement et de l'aide aux enfants très handicapés sont très demandées. En moyenne annuelle, ce sont quelque 140 000 affectations qui sont exécutées. Les personnes astreintes au service civil qui accomplissent une mission à l'étranger ne sont plus appelées à effectuer d'autres périodes de service par la suite (les missions doivent impérativement être effectuées dans le cadre de l'aide au développement ou de la promotion de la coexistence pacifique entre les peuples). Pour préparer les affectations, 20 écoles du service civil et les filières propres des organisations sont ouvertes aux personnes astreintes. En 1999, l'enveloppe prévue par l'Etat pour le service civil se montait à 2,7 milliards de deutschemarks.

Le service civil dure actuellement 11 mois (contre 10 mois pour le service militaire). Le passage à 10 mois est en préparation pour le 1^{er} janvier 2002, date à laquelle le service militaire passera à 9 mois.

Le service civil est un pilier essentiel de l'Etat social dans l'Allemagne d'aujourd'hui¹⁹: il prend en charge des tâches importantes de la culture sociale et écologique du pays et contribue à la qualité de l'encadrement des personnes handicapées, malades ou nécessitant des soins. Il joue ainsi un rôle important de socialisation mettant en jeu des aspects individuels et communautaires. En juin 2000, le gouvernement fédéral a décidé de maintenir le système de l'obligation générale de servir. Ce qui garantit du même coup la pérennité du service civil. A l'occasion de la réduction prochaine de la durée du service civil, il est question de dissocier du service civil certains domaines d'activité qui représentent des champs d'apprentissage importants pour les jeunes. Ce projet répond aux problèmes posés par le raccourcissement du service civil: le temps nécessaire à l'acquisition des qualifications requises et le temps effectif de l'affectation deviennent disproportionnés et, par ailleurs, certaines affectations s'accommodent mal d'un taux élevé de roulement du personnel. Pour pallier ces inconvénients, le projet d'aménagement vise à doubler le service civil d'un « autre service » d'une durée de 12 mois, dont l'accomplissement libérerait de l'obligation du service civil. Ce nouveau service, qui sera proposé par l'Office fédéral du service civil, devrait intéresser les jeunes malgré sa durée plus longue, car il n'impliquera pas les contraintes légales du service civil et contribuera à l'acquisition de qualifications professionnelles. Parallèlement, il est prévu d'examiner si le service social bénévole ou le service écologique bénévoles d'une année doivent être considérés comme des substituts libérant celui qui accomplit l'un ou l'autre de l'astreinte au service civil.

1.1.4.3 Le service civil en Autriche

Jusqu'à la fin de 1991, tout conscrit qui refusait d'accomplir le service militaire devait exposer de manière crédible ses motivations personnelles par écrit et les défendre par la suite devant une commission. Depuis 1992, il lui suffit de remplir une demande formelle d'admission au service civil, qui porte uniquement sur le refus de servir dans l'armée et la volonté d'accomplir un service civil. La demande d'admission au service civil doit en outre comprendre un curriculum vitae. Il n'y a plus d'audition, mais la durée du service civil a été rallongée par rapport à celle du service militaire. Seules les personnes déclarées aptes au service militaire sont habilitées à déposer une demande d'admission au service civil. La demande ne peut pas s'effectuer à n'importe quel moment: elle est notamment interdite pendant une période de service militaire. Certaines catégories de personnes ne sont pas autorisées à déposer une demande (les membres d'un service de sécurité, les personnes condamnées pour certains délits).

Le dépôt d'une demande en bonne et due forme met fin à l'astreinte au service militaire et fait naître l'astreinte au service civil. Environ 90 % des demandes d'admission sont acceptées. La demande est rejetée lorsqu'elle manque d'explications ou lorsqu'elle émane de personnes qui n'ont pas qualité pour déposer une telle demande. Le Conseil du service civil, qui est l'autorité supérieure en la

¹⁹ Les informations qui suivent s'appuient sur un rapport du 14 septembre 2000 contenant des recommandations pour l'organisation du service civil, rédigé par le groupe de travail Avenir du service civil à l'intention du ministre de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse.

matière, peut révoquer la décision d'admission au service civil si la personne astreinte s'engage dans un service de sécurité, acquiert ou possède des armes ou fait l'objet d'une condamnation pour certains délits.

L'obligation de servir au titre du service civil ordinaire prend fin à 35 ans révolus, l'obligation de servir au titre du service civil extraordinaire (p. ex. à la suite de catastrophes naturelles ou de graves accidents) à 50 ans révolus.

Le service civil est accompli surtout dans le secteur de la santé et de l'aide sociale, ainsi que dans les domaines de la protection de l'environnement, de l'aide en cas de catastrophe et de la justice. Les établissements d'affectation sont des institutions publiques ou des organismes privés à but non lucratif. Ils sont reconnus au niveau local par le «Landeshauptmann» compétent, sur avis du Conseil du service civil, organe indépendant qui conseille le ministère de l'intérieur pour les questions législatives et fait office d'organe de recours pour les personnes astreintes au service civil. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, la modification du droit régissant le service civil a surtout modifiés les rapports avec les établissements d'affectation et redéfini les indemnités financières entre l'Etat et les établissements d'affectation. Les établissements d'affectation versent une indemnité à l'Etat pour la main-d'œuvre obtenue, paient les contributions aux assurances sociales des personnes en service et versent à ces dernières, en sus des prestations en nature telles qu'on les connaît en Suisse, un forfait au titre de l'allocation pour perte de gain. Certains établissements d'affectation du secteur de la santé et de l'aide sociale ne doivent pas payer d'indemnités à l'Etat, qui verse à ces établissements une «contribution pour le service civil» pour couvrir les charges financières découlant de l'emploi de personnes astreintes au service civil. La crainte qu'un grand nombre d'établissements d'affectation renonce à accepter des personnes astreintes au service civil en raison du nouveau règlement du financement de l'exécution s'est avérée infondée.

Le service civil doit faire peser sur les personnes astreintes une charge équivalente à celle du service militaire sur les conscrits. Les personnes astreintes au service civil peuvent accomplir leur service en Autriche ou à l'étranger (sous la forme du «Gedenkdienst», d'un service pour la paix ou d'un service social). Le service à l'étranger dure 14 mois, contre 12 mois en Autriche. Le service militaire dure 8 mois. L'exécution du service civil est de la compétence du ministère de l'intérieur. Depuis le 1^{er} janvier 2001, celui-ci peut la déléguer à des entreprises privées pour autant qu'il ne s'agisse pas de tâches qui incombent impérativement à l'Etat.

En 1991, 11,8 % des personnes aptes au service militaire avaient déposé une demande d'admission au service civil. Après l'introduction du système de la demande formelle, ce taux est monté jusqu'à 44,4 % des conscrits déclarés aptes au service militaire (classe 1994), et ce malgré le fait que le service civil est passé de 8 à 10 mois. Le passage à 11 mois a ramené le taux à 19 % en 1996. Enfin, le taux oscille autour de 23,6 % depuis 1998, malgré une nouvelle prolongation de la durée du service civil à 12 mois.

1.2 Charte du service civil en Suisse

Nous avons mentionnée plus haut au ch. 1.1.2.1 que les personnes astreintes au service civil accomplissaient plus de 200 000 jours de service par année, et que,

dans le même temps, le service civil n'avait aucun objectif d'efficacité ou de mandat précis. Compte tenu du fait que le service civil a coûté jusqu'ici environ six millions de francs par année à la Confédération et qu'il entraîne pour l'économie un coût indirect qu'il n'est pas possible de chiffrer avec précision, il apparaît nécessaire d'exploiter le potentiel existant de manière ciblée et utile. Dans l'esprit d'une action à long terme et d'une gestion axée sur l'efficacité et les résultats, l'organe d'exécution s'est donné la charte suivante:

Objectifs: Instrument civil de la Confédération, le service civil contribue de manière efficace à renforcer la cohésion sociale, à résoudre les conflits sans violence, à favoriser le développement durable et à conserver le patrimoine culturel. Les astreints au service militaire qui ne peuvent concilier l'accomplissement d'un service militaire avec leur conscience effectuent un service civil répondant aux objectifs mentionnés.

Action: L'organe d'exécution est un fournisseur de prestations engagé, innovant et non bureaucratique. Axé sur l'efficacité, ouvert à l'égard du public et toujours en quête de solutions, il travaille selon les principes de la Nouvelle gestion publique. Son action est caractérisée par le partenariat, le respect mutuel et l'ouverture. Il veille à la continuité de l'institution en offrant des conditions de travail attrayantes et d'intéressantes possibilités de développement personnel.

Visions: Dans ses champs d'action, l'organe d'exécution est indispensable. Le service civil est ouvert à tous les groupes de la population.

1.3 Révisions nécessaires à terme hors du présent projet: modification du code pénal militaire

La révision en cours du système de sanctions du Code pénal suisse aura des répercussions sur le service civil et ses dispositions pénales. Les peines privatives de liberté d'un an ou moins seront remplacées par des peines pécuniaires calculées sur la base de jours-amende. Les peines pécuniaires jusqu'à 180 jours-amende pourront être converties en travail d'utilité publique, le jour-amende correspondant à quatre heures de travail d'utilité publique. Ce nouveau système de sanctions sera aussi applicable aux personnes qui refusent d'accomplir un service civil. Dès que les décisions seront prises par le Parlement, la LSC devra donc subir une autre modification. Les articles concernés sont les art. 72 à 78; ils contiennent les peines encourues, qui devront être adaptées au nouveau système de sanctions.

1.4 Objectifs de la présente révision de la LSC

En partant de ce qui précède, on peut synthétiser les objectifs de la présente révision de la façon suivante:

- a. adapter la loi en rapport avec les projets de réforme Armée XXI et Protection de la population XXI: les interfaces avec le DDPS doivent être revues et la LSC adaptée aux nouvelles conditions-cadre. En tant que ressource civile de la Confédération, le service civil doit être intégré aux

instruments actuels de la politique de sécurité. La procédure d'admission au service civil doit être harmonisée avec la nouvelle formule de recrutement de l'armée. La réduction de la durée du service et l'abaissement des limites d'âge pour l'accomplissement du service militaire rendent nécessaire une réglementation transitoire pour le service civil également. La réalisation de ce premier objectif passe par la révision des art. 3a, 8, 11, 14, 15a, 16, 17, 20 et 81 à 83 LSC, des art. 360^{bis} CP et des art. 8, 15 et 19 LTEO;

- b. remédier aux problèmes détectés au cours des années d'exécution et optimiser l'exécution: entre 1993 et 1995, clarifier les conditions d'admission au service civil était la question qui dominait le travail législatif; aujourd'hui, la priorité va à l'examen de l'organisation de l'exécution sur la base de l'expérience acquise et à son optimisation. Le gros du travail porte sur le remaniement de dispositions trop floues ou trop compliquées, ou qui, à tort, ne figuraient que dans les ordonnances (p. ex. le réaménagement de la coordination avec la commission d'admission). La concrétisation de ce deuxième objectif implique la modification des art. 1, 3a, 4a, 7a, 8, 9, 15a, 16a, 18 à 18d, 19, 22, 28, 29, 32, 36, 37, 40 à 43, 58, 62, 64 à 66, 80, 80a et 84 LSC, de l'art. 360^{bis} CP et des art. 8, 15 et 19 LTEO;
- c. maîtriser les facteurs de risque pour préserver la bonne réputation du service civil: l'exécution du service civil doit servir systématiquement l'intérêt public. L'organe d'exécution ne doit pas acquérir l'image d'un organisme qui voit d'abord les intérêts des personnes astreintes. L'interface entre les intérêts privés et l'intérêt public doit donc être organisée de manière plus claire et il est nécessaire de prendre des dispositions supplémentaires pour que l'exécution reste sérieuse. Par ailleurs, il ne faut pas susciter dans les établissements d'affectation des attentes qui ne sont en définitive pas réalisables. La révision des art. 4, 4a, 36, 37, 42 et 84 s'inscrit dans le contexte de ce troisième objectif;
- d. profiler le service civil: il faut faire savoir que les affectations du service civil sont davantage qu'un simple programme d'occupation. Le service civil est une ressource civile de la Confédération qui doit être engagée dans l'intérêt public. Dans les situations ordinaires, il comble des lacunes à titre subsidiaire et, pour faire face aux conséquences de situations particulières et extraordinaires, il se pose comme un complément adaptable aux besoins. Grâce à ses objectifs stratégiques, à la concentration des affectations dans des programmes prioritaires et à l'élargissement nécessaire de la marge de manœuvre de l'organe d'exécution, le service civil peut améliorer son degré d'efficacité, ce qui est indispensable pour être utile en cas de catastrophe et de situation d'urgence, ainsi que pour les affectations à titre extraordinaire. Cet objectif est réalisé par la modification des art. 2, 3a, 7, 7a, 11, 14, 36 et 37;
- e. favoriser la concrétisation des principes de la Nouvelle gestion publique: en fin de compte, le but de la révision est de donner une base légale à la gestion axée sur les résultats, à consolider l'esprit d'entreprise et à garantir une qualité élevée du service public. De la vision à la mise en œuvre opérationnelle, en passant par la stratégie, la hiérarchie des objectifs doit trouver son expression dans la loi. La législation doit tenir compte de principes tels que l'efficience, l'efficacité et le service à la clientèle. Ces

principes influent notamment sur les structures, les procédures, l'engagement des moyens et la gestion de la qualité, ainsi que le contrôle des résultats. Les art. 2, 3a, 42 et 43 ont pour vocation de favoriser un esprit et une action correspondant à ces valeurs.

1.5 Bilan: une nouvelle conception pour le «service civil du XXI^e siècle»?

Il ressort clairement des expériences réalisées dans l'exécution de la LSC et exposées ci-dessus que la formule en vigueur a fait ses preuves. Il faut en conserver le meilleur et optimiser ce qui est susceptible de l'être. Il n'y a donc pas lieu de développer une nouvelle conception générale. En revanche, il convient d'adapter quelques dispositions de la LSC, sans toutefois toucher aux piliers de la formule actuelle. Comme c'est le cas aujourd'hui, le service civil du futur s'appuiera sur les principes suivants:

- accès au service civil réservé aux personnes qui ne peuvent pas concilier l'accomplissement d'un service militaire avec leur conscience;
- examen des motifs de conscience, en règle générale lors d'une audition personnelle;
- accomplissement d'un travail d'utilité publique hors du cadre de l'armée;
- durée totale du service civil supérieure à celle des services de formation prévus par la législation militaire;
- égalité de traitement des personnes astreintes au service civil par rapport aux personnes accomplissant le service militaire.

De même, il n'y a pas non plus de raison d'opérer de refonte en profondeur des prestations du service civil. La question du rattachement du service civil à la protection civile, par exemple, a été examinée récemment en rapport avec la réorientation de la politique de sécurité, et rejetée. Certes, la coopération du service civil avec les institutions actuellement chargées de la politique de sécurité doit encore être clarifiée; le service civil sera perçu comme un instrument efficace de la Confédération s'il se profile davantage dans certains domaines d'activité. Cela dit, ces questions ne concernent pas les bases conceptuelles du service civil, mais sont des éléments qui interviennent dans sa gestion stratégique et opérationnelle. Au-delà de la définition stratégique d'objectifs d'efficacité, elles n'appellent pas de réponse exhaustive au niveau de la loi.

2 Partie spéciale

2.1 Contenu de la révision

2.1.1 Aperçu

Loin de se limiter aux adaptations rendues nécessaires par les réformes entreprises dans le cadre de la réforme Armée XXI, la présente révision doit intégrer les résultats de l'évaluation de l'exécution de la LSC dans sa forme actuelle. Elle est menée d'entente avec les organes en charge de la révision de la loi sur l'armée et

l'administration militaire et en coordination avec ceux-ci. On peut distinguer trois volets dans cette révision:

- l'adaptation à la révision de la loi sur l'armée et l'administration militaire et harmonisation avec le projet Armée XXI (voir ch. 2.1.2 ci-après);
- la rectification des points faibles de la LSC en vigueur (voir ch. 2.1.3 ci-après);
- les adaptations en vue d'optimiser l'exécution du service civil (voir ch. 2.1.4 ci-après).

2.1.2 Adaptation à la révision de la loi sur l'armée et l'administration militaire, harmonisation avec le projet Armée XXI (art. 11, 20, 81 et 82)

Les modifications consécutives au projet Armée XXI qui ont des incidences directes et contraignantes sur le service civil concernent surtout les règles relatives à l'accomplissement des obligations militaires. Les points saillants en sont l'abaissement de la limite d'âge de service, le remaniement de l'école de recrues et du rythme des CR, ainsi que la possibilité d'effectuer le service militaire en une seule période de service. Les adaptations rendues nécessaires par ces nouveautés dans la réglementation relative au service civil seront réalisées pour l'essentiel par voie d'ordonnance. Devront néanmoins être inscrites dans la loi: le report exceptionnel de la limite d'âge ordinaire (art. 11, al. 2^{bis}), l'abrogation du transfert dans la protection civile (art. 11, al. 4), la possibilité d'accomplir le service civil d'un coup (art. 20), ainsi que la réglementation transitoire concernant l'adaptation de la durée du service civil ordinaire (art. 81, al. 1, let. a et al. 2) et la libération du service civil (art. 82).

2.1.3 Rectification des points faibles de la LSC en vigueur

2.1.3.1 Définition des mandats et des objectifs (art. 3a, 4, 7 et 7a)

- En fixant des objectifs d'efficacité, le Parlement définira l'orientation stratégique du service civil et soulignera que la Confédération veut engager le potentiel de main-d'œuvre du service civil de manière ciblée. Les objectifs d'efficacité – ou de résultat – sont la pierre angulaire de la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). Leur définition est une tâche politique qui ne devrait pas être déléguée à l'organe d'exécution. Le Conseil fédéral fixe dans le mandat de prestations les objectifs concrets qu'il faut atteindre en spécifiant les facteurs prix, quantité et qualité. L'organe d'exécution est libre de choisir les moyens qu'il entend engager pour atteindre les objectifs fixés. Pour ce faire, il peut notamment définir des programmes prioritaires (art. 4, al. 4).
- Mentionnée plus haut au ch. 1.4, let. e, la hiérarchisation des objectifs sert de base à une conception du service civil axée sur les objectifs et les résultats. Elle trouve son expression dans la LSC aux articles suivants: la

vision du service civil figure à l'art. 2 (But), la stratégie à l'art. 3a (Objectifs) et les domaines opérationnels du service civil à l'art. 4, al. 1 (Domaines d'activité).

- Les objectifs d'efficacité et les mandats seront fixés en tenant compte des particularités et des atouts du service civil (souplesse et, plus spécialement, longue durée des affectations). Il conviendra de multiplier les affectations du service civil dans les cas où ces particularités constitueront un avantage spécial ou apporteront un bénéfice notable par rapport à d'autres instruments. Les affectations de longue durée peuvent soulager d'autres institutions, par exemple en cas de catastrophe et dans les situations d'urgence ou dans le domaine de l'asile, et leur permettre de se concentrer sur leurs activités principales. Ce faisant, le service civil ne devra toutefois pas entrer en concurrence avec l'armée, la protection civile ni les services de sauvetage dans les premières heures d'intervention.
- Il s'ensuit que le principe qui veut que la personne astreinte au service civil cherche par elle-même des possibilités d'affectation devra être remanié. Par ailleurs, l'organe d'exécution mettra davantage l'accent sur les affectations collectives. L'adoption de l'ordonnance sur les programmes du service civil est un premier pas dans ce sens. Cette réorientation permettra au service civil d'avoir un profil plus clair dans le public.
- Pour que le service civil puisse contribuer de manière efficace à remédier aux conséquences de catastrophes et de situations d'urgence, il peut s'avérer judicieux que l'organe d'exécution mette sur pied et réalise lui-même certaines affectations, en particulier lorsqu'il n'y a pas d'établissement d'affectation reconnu sur place. Il conviendra donc de conférer à l'organe d'exécution le droit d'agir en tant qu'établissement d'affectation lorsque certaines conditions seront réunies (art. 7a).
- Le service civil doit se profiler comme un instrument civil intégré à la politique de sécurité nationale et être utilisé comme tel (art. 3a, al. 2). Suivant en cela le rapport du Conseil fédéral «Sécurité par la coopération» sur la politique de sécurité de la Suisse, le service civil devra aussi œuvrer davantage dans le domaine de la garantie existentielle. Il pourra également, le cas échéant, déployer une activité accrue, en faveur de la promotion de la paix et la prévention de la violence (art. 3a, 1^{er} al., let. a). En effet, la paix et la promotion de la paix sont des thèmes consubstantiels au service civil. La majorité des personnes astreintes au service civil ont un rapport étroit avec ces questions, vu que pour motiver leur refus d'accomplir le service militaire, elles se réclament en général d'une manière de voir qui interdit le recours à la violence. Celui qui n'envisage pas de servir dans l'armée pour des raisons morales a généralement foi dans une société pacifique et sûre, épargnée par les conflits et la violence (une vision d'ailleurs partagée par nombre de personnes servant dans l'armée, qui parviennent à concilier le service militaire avec leur conscience). Cette attitude fondamentale des personnes astreintes au service civil doit être mise au service des objectifs de la Confédération. Concrètement, cela signifie que le service civil devra aussi faire valoir ses atouts en complément des efforts et des initiatives déployés au chapitre de la politique de la Suisse en matière de sécurité. On peut notamment penser à une action dans le domaine de la prévention, par exemple en rapport avec des projets qui favorisent la coexistence pacifique

ou qui permettent de faire connaître ou de consolider des mécanismes et des techniques de gestion non violente des conflits. Le service civil peut jouer un rôle pour faire en sorte que la mise en péril des conditions d'existence ne débouche plus sur des conflits. Le propos n'est pas ici de faire jouer les prestations fournies par l'armée en faveur de la paix dans le monde contre celles du service civil ou de remettre en question les premières (comme certaines voix l'ont avancé au cours de la consultation), mais de combler d'éventuelles lacunes dans certains domaines de la politique de sécurité et de compléter – et non de concurrencer – les offres existantes dans le domaine du travail civil en faveur de la paix aux niveaux gouvernemental et non gouvernemental. Aussi le service civil tient-il à travailler en étroite coopération avec les autres acteurs de la politique de sécurité pour la coordination des affectations, étant précisé que les affectations devront toujours se faire dans les domaines d'activité du service civil définis à l'art. 4. Dans ce contexte, les affectations se feront essentiellement dans le secteur de l'aide sociale, de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

- La garantie des conditions d'existence propre à la politique de sécurité s'étend à la protection de la population civile contre les catastrophes naturelles ou autres ainsi qu'à l'aide apportée en vue de remédier aux conséquences de ces catastrophes. Le service civil se prête particulièrement bien aux travaux qui exigent du temps et de la main-d'œuvre, comme le déblaiement et la remise en état (évacuation d'éboulis encombrant des terres cultivées, aide à la reforestation), ainsi qu'au soutien de mesures préventives (protections contre les avalanches, préservation des pâturages alpins contre la prolifération des friches, etc.).
- Les affectations s'inscrivant dans le cadre de la politique de sécurité présupposent une certaine motivation. Les dispositions à prendre sont décrites au ch. 2.3.1 en rapport avec l'art. 3a. Les affectations pourront se faire en Suisse comme à l'étranger. Les affectations à l'étranger ne devront pas devenir la règle, mais il faudra faire tomber les barrières inutiles (art. 7). Chaque projet devra s'appuyer sur des objectifs clairement définis et contrôlables, et déployer des effets durables. La pratique actuelle qui veut que seules les personnes qui présentent un profil adapté soient habilitées à effectuer leur service à l'étranger doit être maintenue. Les conditions qu'elles doivent remplir sont les suivantes: posséder des connaissances spécialement adaptées à une affectation donnée, témoigner de la maturité et de l'indépendance requises, posséder l'expérience personnelle nécessaire à l'évaluation des particularités inhérentes aux affectations à l'étranger, avoir une certaine pratique de la maîtrise des situations difficiles.

2.1.3.2 L'absence d'une véritable interprétation de l'art. 1 (art. 1, al. 2 et 3 et art. 18b)

En 1996, l'organe d'exécution a mis au point une conception qui éclaire les notions juridiques floues de l'art. 1; ce système a fait ses preuves (voir plus haut ch. 1.1.3.2). Aujourd'hui, il n'est nullement question de revenir par des telles dispositions légales sur les critères retenus jusqu'ici pour l'admission au service civil. Il n'y a aucune

raison de se départir d'un système éprouvé et bien implanté et de rendre l'accès au service civil plus difficile ou plus facile qu'à l'heure actuelle. Le Conseil fédéral a déjà approuvé les traits fondamentaux de la conception actuelle dans le message de 1994 relatif à une loi sur le service civil. Développés et affinés, ils vont aujourd'hui sur certains points plus loin que les réflexions du message de 1994.

Il convient désormais de consacrer les éléments essentiels de cette conception, d'en faire l'interprétation authentique de l'art. 1, al. 1, LSC et de les inscrire dans la loi (art. 1, al. 2 et 3 et art. 18b). Les raisons suivantes justifient cette démarche:

- l'exposé des points de repère essentiels retenus jusqu'ici dans la pratique quant aux conditions d'admission est plus transparent pour le profane que les notions obscures de l'art. 1 en vigueur, sans pour autant donner aux requérants la recette d'une argumentation prête à l'emploi;
- en inscrivant dans la loi les points essentiels de la conception de l'organe d'exécution, on officialise une manière de faire éprouvée par près de cinq ans d'expérience et qui, sur plusieurs points, est plus fidèle à la loi que les informations disséminées dans les travaux préparatoires de la législation. Il ressort d'un examen serré de ces questions que ces informations en ordre dispersé ne peuvent être maintenues en l'état. A la différence du message de 1994, on part aujourd'hui de l'idée qu'une personne peut exposer un conflit de conscience de manière crédible en fondant son argumentation sur une exigence morale autre que le principe de la non-violence;
- l'option qui consiste à entendre les conscrits désirant accomplir un service civil directement dans les centres de recrutement et de leur faire connaître la décision sur place et sans délai nécessite une prise de décision plus rapide excluant son examen par des tiers avant sa notification. Cette nouvelle pratique qui se dessine, ainsi que le transfert de la compétence décisionnelle de l'organe d'exécution à la commission d'admission appellent une définition légale plus précise des critères de décision;
- en fixant les grands acquis de la pratique dans la loi, on crée une base qui permettra d'harmoniser les critères d'admission entre la première instance (la commission d'admission) et la deuxième instance (la REKO/DFE, qui tranche en dernière instance sur les recours interjetés dans la procédure d'admission);
- enfin, il convient de définir des critères de contrôle de la qualité pour la procédure d'admission. Le contrôle de la qualité se déroulera dans le cadre de la procédure de recours. Le département qui a institué la commission d'admission contrôlera la qualité du travail de la commission dans l'exercice de son droit de recours (cf. art. 64, al. 1^{bis}). Il interjettera recours si le requérant n'a pas fait valoir d'exigence morale au sens de l'art. 1 ou si la commission d'admission, lors de l'audition personnelle, n'a pas soulevé comme il se doit les divers aspects de la crédibilité visés à l'art. 18b et ne les a pas dûment pris en compte dans sa décision.

La pratique actuelle doit être poursuivie dans le cadre actuel et affinée au besoin. Fixer certains critères qu'elle a consacrés ne restreint en aucune manière la liberté des membres de la commission d'admission et des juges de la REKO/DFE dans l'appréciation des demandes. En effet, le texte de loi proposé n'impose pas de critères exhaustifs et détaillés auxquels il faudrait mesurer mécaniquement les

déclarations du requérant, mais indique les aspects déterminants de l'évaluation, ce qui n'anticipe pas sur l'appréciation d'un cas donné. (Pour une approche plus fouillée, se reporter ci-après au commentaire des articles pertinents au ch. 2.3.1).

2.1.4 Adaptations en vue d'optimiser l'exécution du service civil

Les expériences réalisées dans l'exécution de la LSC sont de manière générale positives. La révision de la loi devrait néanmoins permettre d'optimiser l'exécution du service civil selon les axes présentés dans les pages qui suivent.

2.1.4.1 Durée du service civil ordinaire (art. 8)

Actuellement d'une durée correspondant à 1,5 fois le nombre de jours de service militaire à accomplir, le service civil doit passer à une durée correspondant au facteur 1,3 et ce, pour les raisons suivantes:

- tout d'abord à cause des réflexions liées au marché du travail telles qu'elles sont soulevées dans le cadre de la réforme de l'armée en cours: l'économie nationale est touchée non seulement par le service militaire, mais encore par les plus de 200 000 jours de service civil accomplis chaque année. Les charges liées à ces services sont portées essentiellement par les employeurs qui occupent des personnes astreintes au service civil. En raccourcissant la durée du service civil, on déchargera notamment les PME et les indépendants. La longue durée du service civil – qui peut actuellement aller jusqu'à 450 jours – peut peser sur une entreprise lorsqu'un collaborateur cumule des absences de plusieurs mois par année pour cause de service civil. Du point de vue du travailleur astreint au service civil, le facteur durée peut dans certains cas agir comme un frein à la recherche d'un emploi et à la promotion au sein de l'entreprise. En outre, plus le service civil est long, plus la coordination avec l'école et la formation est difficile. Avec le nouveau facteur de 1,3, les personnes astreintes au service civil et leurs employeurs devront certes toujours faire face à des absences plus longues que les personnes accomplissant un service militaire – le nouveau règlement prévoit moins de 300 jours pour les soldats et les appointés –, mais la rallonge maximale passera de 150 jours actuellement à 90 jours, ce qui reste dans un ordre de grandeur acceptable;
- lors des débats parlementaires à propos de la loi sur le service civil en 1994 et 1995, on a dit et redit que la plus longue durée du service civil par rapport au service militaire servait d'une part à un équilibre de la charge entre le service du soldat et celui de la personne astreinte au service civil, et constituait d'autre part une sorte de preuve par l'acte confirmant les motifs de conscience. Cette argumentation n'est aujourd'hui plus que partiellement recevable:
 - premièrement, avec l'introduction des différents degrés d'aptitude au service, certains soldats assument des tâches comparables en tous

points avec celles du service civil, sans pour autant être tenus d'accomplir un service plus long;

- deuxièmement, certaines affectations dans l'exécution du service civil sont, du point de vue de la dureté ou de la charge du travail, comparables à quelque prestation que ce soit dans l'armée. Pensez aux travaux de déblaiement à la suite d'une catastrophe naturelle ou aux affectations dans les services de soins des départements de psychiatrie ou de gériatrie;
- troisièmement, la commission d'admission et l'organe d'exécution apprécient les demandes sans tenir compte de la durée du service à accomplir. Les considérations relatives à une preuve par l'acte n'ont pas leur place dans la procédure d'admission. Même les demandes déposées par les personnes qui ont accompli toutes leurs obligations militaires et qui ne devront par conséquent accomplir aucun jour de service civil après leur admission sont traitées avec le même sérieux et le même soin. Tant que la procédure d'admission se poursuivra selon le modèle actuel (soit en exigeant une motivation crédible pour toutes les demandes et une audition personnelle pour la quasi-totalité des requérants), la durée du service civil n'aura pas d'influence déterminante sur l'attrait de celui-ci ni sur le nombre de demandes d'admission (en Autriche, par exemple, le nombre des personnes astreintes au service civil n'a pas diminué, mais augmenté à la suite du dernier rallongement du service civil, voir ch. 1.1.4.3). Comme aujourd'hui, celui qui applique le principe du moindre effort à l'obligation générale de servir cherchera plutôt à se faire réformer qu'à déposer une demande d'admission au service civil;
- quatrième, même en tenant compte du raccourcissement de la durée du service civil, la Suisse conserverait une réglementation sévère si on la compare avec celle de ses voisins européens qui connaissent encore l'obligation générale de servir. Le 1^{er} juillet 2000, l'Allemagne a raccourci le service civil (de 13 à 11 mois) pour une durée du service militaire ordinaire de 10 mois. L'Autriche campe sur le facteur 1,5, mais renonce à toute forme d'examen de conscience (voir plus haut ch. 1.1.4.2 et 1.1.4.3).
- La fixation du «bon» facteur n'est pas une question de calcul. Car selon la méthode de calcul retenue, les résultats diffèrent. On peut par exemple comparer les heures quotidiennes d'activité au service militaire avec celles du service civil, mais aussi les heures de présence journalière, le nombre de jours d'activité ou le temps mobilisé considéré globalement. Mais, vu l'hétérogénéité des tâches dans le cadre du service civil comme dans celui du service militaire, la comparaison des exigences physiques ou psychiques n'est pas concluante.

Le service civil doit être plus long que le service militaire; le principe ne peut être remis en cause. Néanmoins, le Conseil fédéral est d'avis que, compte tenu des arguments énoncés et du fait que les demandes sont jusqu'ici moins nombreuses qu'on ne l'avait imaginé lors de l'élaboration de la loi (certains craignaient de voir le service civil submergé par les demandes d'admission), une réduction sensible du facteur est justifiée. Le facteur de 1,3 semble donc adapté, d'autant qu'il n'est pas

question de renoncer à l'examen des motifs de conscience ni à l'audition personnelle des requérants (à l'exception des cas très strictement limités prévus par la loi).

2.1.4.2 Service civil extraordinaire (art. 14)

Le projet prévoit de réglementer le service civil extraordinaire dans la loi de manière à pouvoir pratiquement se passer de disposition d'exécution. L'art. 14 avait à l'origine été pensé en fonction d'une réglementation détaillée des affectations extraordinaires par voie d'ordonnance. Grâce à la réglementation proposée, qui se limite aux principes essentiels, on évitera de donner le sentiment qu'il est possible de planifier ou de maîtriser des événements qui, par leur ampleur, échappent précisément à toute planification.

Par la notion de situation extraordinaire, on entend des événements au cours desquels le fonctionnement normal des organes de l'Etat n'est plus possible (cf. la terminologie du rapport sur la politique de sécurité). On peut citer l'exemple des catastrophes naturelles – ou liées à l'action humaine – de grande ampleur ou des conflits armés. Les catastrophes naturelles telles que la Suisse en a connu ces dernières années (avalanches, inondations, ouragan «Lothar») ne constituent pas en soi une situation extraordinaire, ou alors pour une période et sur un périmètre limités. Dans ce genre de situation, le service civil peut toutefois intervenir à titre ordinaire en application de l'art. 7a. L'importance de ces affectations est soulignée par le fait que seul le Conseil fédéral a la compétence de demander au service civil d'intervenir. Les cantons peuvent demander à la Confédération de mettre des moyens du service civil à leur disposition.

L'art. 14 se fonde sur le principe selon lequel le service civil est un instrument de la politique de sécurité de la Confédération. Opérant au chapitre de la politique de sécurité nationale, la Confédération peut au besoin recourir à cet instrument parmi les options disponibles, que ce soit dans l'intérêt national ou selon les besoins de certains cantons.

2.1.4.3 Moment du dépôt de la demande, coordination entre recrutement et procédure d'admission (art. 16)

Actuellement, les personnes astreintes au service militaire peuvent déposer une demande d'admission au service civil en tout temps. L'organe d'exécution n'entre toutefois pas en matière sur les demandes d'admission reçues avant le recrutement. Tandis que, dans les débuts du service civil, la majorité des requérants avait accompli l'école de recrues et un, voire plusieurs cours de répétition, aujourd'hui la proportion de demandes déposées immédiatement après le recrutement ne cesse d'augmenter. Il est donc judicieux de mieux coordonner et d'harmoniser les modes opératoires de la procédure d'admission et du recrutement de l'armée. L'art. 16, al. 1, dans sa nouvelle teneur dispose par conséquent que les conscrits pourront déposer une demande après avoir participé à la journée d'information, qui a lieu plusieurs mois avant le recrutement. A l'avenir, les conscrits recevront les premières informations détaillées sur le service civil lors de cette journée d'information. Ce faisant, on prépare le terrain pour un couplage – si possible du point de vue géographique et éventuellement du point de vue temporel – de la procédure

d'admission et du recrutement. A la fin du recrutement, toute personne astreinte à un service de défense devrait savoir quel genre de service elle accomplira.

La question de savoir jusqu'à quel point, le cas échéant, la procédure d'admission au service civil et éventuellement d'autres phases de l'exécution du service civil pourraient être intégrées à la procédure du Recrutement XXI fait actuellement l'objet d'examen plus approfondis de la part de l'organe d'exécution. Il convient en particulier d'analyser si l'avantage ainsi offert au conscrit en termes de simplicité et de confort parvient à contrebalancer les inconvénients potentiels pour les entreprises. Car si la procédure d'admission devait se dérouler dans les centres de recrutement de l'armée et si, en plus, les organes régionaux chargés de l'exécution du service civil devaient être localisés dans les centres de recrutement (pour que le nombre des antennes de l'organe central d'exécution ne gonfle pas excessivement), le service civil devrait revoir de fond en comble ses structures et ses procédures de travail. Une telle réorganisation est-elle indiquée? Si oui, dans quelle mesure? Et jusqu'où les organes de l'armée et du service civil devront-ils se rapprocher? Les réponses à ces questions ne seront pas connues avant la fin 2001 ou le début 2002. Une telle réorganisation sera de la compétence de l'organe d'exécution. La seule modification qui devrait intervenir au niveau de la loi concerne l'art. 16.

Il convient de préciser deux points: on ne remet aujourd'hui nullement en question le fait que le service civil restera détaché du DDPS et qu'aucun de ses organes ne sera rattaché ou subordonné à une entité militaire. La possibilité de déposer en tout temps une demande d'admission après le recrutement demeurera, tant que l'intéressé sera apte au service militaire.

2.1.4.4 Optimisation de la procédure d'admission (art. 18, 18a, 18c et 18d)

La répartition des tâches entre la sous-commission et l'organe d'exécution a donné lieu à de longues discussions. Un flou a surtout entouré la question de la nature de la proposition faite par la commission d'admission à l'organe d'exécution. S'agit-il d'une simple recommandation qui laisse une liberté de décision totale à l'organe d'exécution, ou plutôt d'un rapport étayé que l'organe d'exécution est par principe tenu de suivre? Dans une décision de principe, la REKO/DFE a conclu que l'organe d'exécution devait produire l'appréciation et le rapport de la commission d'admission pour motiver la décision lorsqu'il suivait la proposition. Dans le cas contraire, il devra exposer dans les motifs de la décision pour quelle raison il ne suit pas la proposition; une décision contraire à la proposition n'est cependant possible que si elle est indéfendable pour cause d'arbitraire de la part de la sous-commission. Cette jurisprudence de l'instance supérieure exige en tous les cas des adaptations de l'interface entre la commission d'admission et l'organe d'exécution. Il s'ensuit que la procédure d'admission devra être modifiée dans le sens exposé ci-après.

L'art. 18 dispose nouvellement que la commission d'admission décidera seule en première instance. Ainsi, la commission se voit attribuer le statut que la REKO/DFE lui reconnaît déjà en fait dans la pratique. Cette nouveauté détache du même coup la procédure d'admission de l'organe d'exécution, qui ne porte plus la responsabilité politique et juridique du résultat des travaux de la commission. En revanche, le soutien administratif que l'organe d'exécution apporte à la commission n'est pas remis en cause. Les collaborateurs de l'organe d'exécution qui participent à la

procédure d'admission resteront subordonnés à l'organe d'exécution, qui les embauche, les forme et les dirige. En conseillant les membres de la commission lors des auditions, en rédigeant le procès-verbal de séance et les décisions formelles, ils participent certes dans les faits aux décisions d'admission, mais c'est à l'avenir la commission d'admission – et non plus l'organe d'exécution – qui portera la responsabilité politique et légale exclusive de chaque décision d'admission (les autres solutions envisagées, notamment le rattachement des collaborateurs à la commission d'admission impliquerait une semi-professionnalisation de la commission et la mise en place de structures nouvelles; il en résulterait des frais supplémentaires considérables et cette redistribution des compétences ne permettrait pas de respecter le principe de la «neutralité des coûts»).

Cette nouvelle façon de faire entraîne notamment l'abandon du contrôle par l'organe d'exécution de la qualité du rapport de la sous-commission avant de rendre la décision. Jusqu'ici, ce contrôle de la qualité était assuré dans le cadre de l'interaction entre la commission et l'organe d'exécution. Afin de compenser l'inconvénient qu proviendrait du fait qu'une grande partie des décisions (toutes les décisions d'admission) serait soustraite à tout contrôle ou presque, l'art. 64, al. 1^{bis} confère un droit de recours au département, qui est l'autorité politique de surveillance de la commission.

Deux autres points qui entrent dans les mesures d'optimisation de la procédure d'admission concernent des réglementations qui sont aujourd'hui réalisées par voie d'ordonnance, mais qui appellent une réglementation formelle inscrite dans la loi. Il s'agit de la possibilité de renoncer à l'audition dans certains cas particuliers isolés (art. 18a, al. 2; voir plus loin les explications initiales sous le ch. 1.1.3.3) et de la possibilité de facturer les frais occasionnés par le rendez-vous manqué au requérant qui sans excuse valable ne se présente pas à l'audition (art. 18, al. 3; voir plus haut les explications sous le ch. 1.1.3.4).

2.1.4.5 Reconnaissance des établissements d'affectation (art. 42 et 43)

Lors de l'élaboration de la loi sur le service civil, le législateur était parti de l'idée que la question de la reconnaissance des établissements d'affectation poserait des problèmes considérables au regard de la politique économique, du marché du travail et des relations entre les partenaires sociaux. Il avait par conséquent décidé de soumettre les demandes de reconnaissance à une commission spéciale. La pratique a montré qu'il en résultait une procédure lourde et lente. La commission, qui est pour l'essentiel composée de représentants des intérêts des différents domaines d'activité du service civil, a pris au début de son activité quelques importantes décisions de fond qui servent depuis lors de référence. Ainsi elle a, par exemple, fixé un nombre maximal de places réservées au service civil par rapport à la taille de l'entreprise. Malgré une conjoncture difficile lors de l'instauration du service civil, il ne s'est guère posé de questions de portée politique.

Dans la pratique, l'organe d'exécution, après avoir préparé les demandes du point de vue matériel, soumet une proposition à la commission de reconnaissance, et non l'inverse comme le prévoit la loi. Les dissensions entre la commission et l'organe d'exécution sont pratiquement inexistantes.

Il s'ensuit que la commission de reconnaissance peut être supprimée, laissant ainsi la responsabilité de la procédure de reconnaissance au seul organe d'exécution. Il n'est pas prévu de modifier la pratique suivie jusqu'ici en matière de reconnaissance.

Si des questions de principe devaient se poser en rapport avec la procédure de reconnaissance, elles seraient soumises préalablement aux intéressés et aux organisations concernées pour avis (art. 43, al. 1).

La reconnaissance en tant qu'établissement d'affectation a jusqu'ici toujours été accordée lorsque les conditions fixées par les art. 2 à 6 étaient remplies (activité d'utilité publique, objectif civil, domaine d'activité selon liste, affectations sans incidence sur le marché du travail). Désormais, la reconnaissance dépendra aussi de la demande. Lorsqu'un domaine comptera des établissements ou des possibilités d'affectation en nombre suffisant, l'organe d'exécution ne devra pas être tenu d'accepter d'autres reconnaissances (art. 42, al. 1^{er}).

2.2 Résultats de la procédure de consultation

2.2.1 Remarques d'ordre général

La procédure de consultation concernant la révision de la loi fédérale sur le service civil s'est déroulée du 2 mai 2001 au 31 juillet 2001. Elle a recueilli 75 avis. Le Parti radical-démocratique suisse (PRD) a renoncé à se prononcer sur le fond. Une large majorité des avis approuve la révision qui recueille un large consensus. Les milieux consultés approuvent la raison, les objectifs et le contenu de la révision. Leur critique se concentre sur des points de détail.

Seuls trois avis, ceux de l'UDC, d'économiesuisse et de l'Union suisse des arts et métiers (USAM) contestent la nécessité de réviser la loi, car, selon eux, la loi a fait ses preuves et la révision viole le principe de l'obligation générale de servir.

S'agissant des différents points critiqués, on retrouve le même phénomène qu'avait suscité la procédure de consultation relative au premier projet de la LSC, en 1993. Les milieux bourgeois et les organisations patronales estiment que le projet va trop loin. Ils craignent que le service civil soit trop attrayant par rapport au service militaire et que l'on renonce à la primauté des obligations militaires. Les milieux de gauche, les syndicats et les milieux qui critiquent l'armée sont d'avis que nombre de modifications ne vont pas assez loin ou prennent alors une fausse direction. Ils craignent que certaines dispositions du projet de révision constituent même une régression par rapport à l'acquis.

Le projet a suscité la large approbation des cantons. Seuls les cantons de Lucerne et de Schaffhouse expriment une certaine réticence et sont plutôt critiques à l'égard du projet.

Comme on pouvait s'y attendre, les dispositions concernant la procédure d'admission (art. 1, 18, 18*b*), les mandats et les objectifs du service civil (art. 3*a* et 4*a*), ainsi que la durée globale du service civil (art. 8), ont été au centre du débat.

2.2.2

Résumé des avis exprimés au sujet des dispositions les plus importantes du projet de révision

- Dans l'ensemble, les milieux consultés approuvent l'intention de définir plus précisément (aux art. 1 et 18*b*) ce qu'on entend par exposé crédible du conflit de conscience avec l'obligation de servir dans l'armée. Tous les cantons approuvent cette intention. Le PSS, les milieux des objecteurs de conscience, les organisations patronales et la Commission d'admission craignent cependant que les nouvelles dispositions rendent l'admission au service civil plus difficile.
- Deux cantons et deux organisations patronales proposent de maintenir en vigueur l'actuel art. 2, al. 1 («Le service civil se substitue au service militaire pour les personnes mentionnées à l'art. 1»).
- L'intention de définir les objectifs du service civil dans la loi (art. 3*c*) a eu un écho favorable. Deux cantons ont critiqué l'objectif défini à la let. a (mettre sur pied des structures en faveur de la paix et réduire le potentiel de violence). Parmi les milieux consultés, plusieurs ont proposé que l'on complète le catalogue des objectifs dans les domaines suivants: soutenir une offre de formation pour les enfants et les jeunes gens, favoriser la santé de la population, renforcer la solidarité et la coopération internationales. En revanche, le rôle que devrait jouer le service civil dans le cadre de la politique de sécurité est controversé: le PSS et les milieux de gauche y voient un risque de perte d'indépendance du service civil. L'USAM et economiesuisse craignent une trop grande mise sur un pied d'égalité du service civil et du service militaire. La SSO estime, quant à elle, que la disposition prévue manque de détermination: le service civil devait être une partie de la politique de sécurité nationale.
- L'intention de radier la recherche du domaine d'activités défini à l'art. 4, al. 1, a suscité l'opposition de nombreuses institutions de recherche. Le PSS propose de mentionner la promotion de la paix en tant que domaine d'activités. D'autres propositions demandant qu'on complète le catalogue des domaines d'activités concernent l'éducation, la formation, l'intégration de minorités et de personnes défavorisées, ainsi que la prévention des discriminations et de la violence.
- Les milieux consultés critiquent en partie la formulation des affectations interdites de service civil aux termes de l'art. 4*a*. Essentiellement les milieux de gauche pensent qu'une charge honorifique dans un établissement d'affectation ne devrait pas être une cause d'empêchement pour une affectation ultérieure.
- Un canton, l'UDC et economiesuisse s'opposent à la radiation du mot «exceptionnellement» en corrélation avec des affectations à l'étranger (art. 7).
- La proposition de calculer la durée du service civil avec le facteur 1,3 et non plus avec facteur 1,5 (art. 8) a suscité toute une série de réactions. Deux cantons, l'UDC, economiesuisse, l'USAM et la SSO tiennent au facteur 1,5. Tous les autres cantons et le PDC se rallient au facteur 1,3. Le PEV et la CSC proposent le facteur 1,2. Le GSsA plaide pour le facteur 1,1, tandis que le PSS, l'USS et d'autres milieux de la gauche s'expriment en faveur d'une

durée égale du service militaire et du service civil, autrement dit, pour le facteur 1,0. Un canton demande que le facteur actuel 1,1 pour les cadres de l'armée devenus objecteurs de conscience ne soit pas radié et un autre canton suggère de laisser au Conseil fédéral le soin de fixer lui-même ce facteur-là.

- Deux cantons proposent de maintenir le droit dévolu aux cantons selon l'art. 14, de pouvoir présenter des requêtes.
- S'agissant de l'amélioration des informations officielles concernant le service civil (art. 15a), l'USAM ne voit pas la nécessité d'agir.
- Trois cantons ont critiqué la disposition prévoyant à l'avenir la possibilité offerte à un requérant de déposer sa demande d'admission le lendemain de la journée d'information qui précède le recrutement militaire (art. 16).
- L'intention de maintenir l'audition personnelle d'un requérant par une commission et de ne dispenser de cette procédure d'audition que les requérants appartenant à une certaine communauté religieuse, pour autant toutefois qu'ils répondent manifestement aux conditions d'admission (art. 18a) a provoqué une vive controverse. Le PSS et les milieux de gauche exigent qu'à l'avenir, seuls les requérants dont les demandes sont obscures soient soumis à l'audition personnelle. Trois cantons, deux associations patronales et une communauté religieuse demandent le maintien de l'audition personnelle sans exception de tous les requérants.
- S'agissant de l'art. 18b, la gauche estime que l'on en fait un peu trop en exigeant que l'exposé du conflit de conscience du requérant soit exempt de contradictions signifiantes.
- Un canton, le PSS et quelques milieux de gauche demandent la radiation de la nouvelle disposition de l'art. 18^e du projet. Cette disposition donne la compétence à l'organe d'exécution d'élucider l'aptitude au service militaire de requérants.
- Les propositions de l'art. 20 (disposant que le service civil peut être accompli en une seule affectation), 22 (option prévoyant la participation volontaire à des services de piquet) et 36 à 37 (élargissement de la compétence de l'organe d'exécution de proposer des cours de formation) ont été généralement bien accueillies.
- En revanche, la proposition de supprimer la commission de reconnaissance (art. 42 et 43) a rencontré une franche opposition de la part des organisations patronales et de l'Union suisse des paysans. Ces milieux-là militent en faveur du maintien de cette commission.
- La proposition d'introduire une clause de besoin (art. 42 al. 1^{er}) en matière de reconnaissance d'établissements d'affectation a été critiquée par un canton, le PSS, les organisations patronales et les milieux militaires.

2.2.3

Suggestions supplémentaires allant au-delà du projet envoyé en consultation

- Les jeunes socialistes de Winterthour souhaiteraient faire admettre au service civil des personnes inaptes au service militaire (art. 1).
- Le PSS aimerait offrir une option aux personnes astreintes au service civil pour qu'elles puissent continuer de servir au-delà de la limite d'âge prévue dans le service civil (art. 11, al. 2^{bis}).
- Le canton de Lucerne souhaiterait disposer d'une base juridique lui permettant de traiter les données sources de personnes astreintes au service civil, de manière à pouvoir les convoquer lui-même en cas de catastrophe et de situation d'urgence (art. 14 et 80/80a).
- PSS, PEV et PCS plaident en faveur de la renonciation à l'examen du conflit de conscience de personnes souhaitant accomplir un service civil (art. 18).
- Les milieux de gauche suggèrent qu'on assouplisse la disposition prescrivant qu'une demande d'admission au service civil doit être déposée trois mois avant la prochaine période de service militaire. Ils proposent de réduire ce délai à deux mois (art. 17).
- Le canton de Lucerne demande que la Confédération verse une indemnité au canton donnant son avis au sujet des conditions prévalant sur le marché du travail et ce, dans le cadre de la procédure de reconnaissance d'établissements d'affectation (art. 43).
- Le canton de Genève souhaite disposer de bases juridiques plus généreuses en vue de la subvention des établissements d'affectation (art. 47).
- Le PSS et la SSO suggèrent que l'on réexamine les voies de recours pour que les décisions d'admission puissent être déférées jusqu'au Tribunal fédéral (art. 63).

2.3

Commentaire du projet de loi

2.3.1

Modifications de la loi fédérale sur le service civil (LSC)

Chapitre 1

Dispositions générales

Art. 1 Principe

Le message concernant la loi sur le service civil (FF 1994 III 1597 ss, en particulier le ch. 213.1, p. 1624) partait implicitement de l'idée que la question des motifs concrets qui amènent un requérant à refuser de servir dans l'armée joue un rôle décisif dans l'appréciation du conflit de conscience. Car, au fond, il s'agit toujours d'un rejet de la violence: «Le service civil est une solution pour les personnes qui refusent d'accomplir le service d'appui et le service actif, parce qu'elles réproouvent tout acte de violence vis-à-vis d'autrui. Seules les décisions de conscience fondées sur la non-violence peuvent donner lieu à une admission au service civil». Cette interprétation restrictive du conflit de conscience n'a pas de fondement dans la lettre de la loi et n'est donc pas justifiée du point de vue matériel. Nous allons donc

explicitement brièvement ce qui est en cause lorsqu'on doit juger un conflit de conscience. Les principaux éléments doivent être inscrits dans la LSC: à l'art. 1, al. 2 et 3, il convient de définir ce qui caractérise un conflit de conscience, et à l'art. 18b, il faut prévoir les points que la commission d'admission doit prendre en compte quand elle apprécie la crédibilité de l'exposé du requérant qui invoque un motif de conscience.

Par le mot «conscience», on désigne un savoir spécifique concernant les exigences morales. «La conscience morale est une auto-compréhension de l'homme par laquelle il se sait soumis à l'exigence inconditionnelle de faire le bien.»²⁰ Toute morale se caractérise par son caractère prescriptif ou normatif, dont la fin ultime est le bien. Une exigence morale peut prendre la forme d'un commandement, d'un interdit, d'une règle, d'un principe, d'un jugement de valeur ou d'une attitude générale. Et si les valeurs morales peuvent évoluer au fil du temps et des saisons de la vie, l'impératif moral qui est de défendre le bien reste lui immuable²¹.

Ainsi, le comportement de l'être humain est guidé par des exigences morales. Le propre d'une exigence morale n'est pas son rapport à certains motifs concrets. Vouloir établir un catalogue exhaustif des motifs qui pourraient fonder une exigence morale serait par conséquent dénué de sens. La personne qui ne parvient pas à concilier le service militaire avec sa conscience invoque souvent des exigences morales qui se fondent sur un substrat religieux ou éthico-philosophique. Mais d'autres motifs peuvent aussi entrer en ligne de compte. La discussion portant sur les motifs de la demande d'admission peuvent donner des indications sur la crédibilité de l'exposé du requérant. Le caractère moral des exigences qui s'expriment par la conscience n'est toutefois pas donné par le contenu spécifique des motifs sous-jacents. C'est bien plus sa double prétention à une validité absolue et à un caractère d'obligation générale qui est le propre d'une exigence morale, les deux prétentions étant nécessaires.

Validité absolue: il ne s'agit ici pas seulement de ce qui, personnellement pour l'individu ou collectivement pour un groupe d'intérêt, représente le bien, mais du bien considéré dans l'absolu. «Les jugements moraux ne se bornent pas à donner à l'individu un simple mode d'emploi pour poursuivre de manière intelligente ses objectifs et intérêts plus ou moins aléatoires; ils revêtent un caractère catégorique, indépendant de l'intérêt que l'individu peut porter ou non à la fin ultime de l'action exigée.»²² «Ce trait essentiel de la morale [...] montre que la dimension morale met toujours en jeu un rapport aux fins ultimes. Les exigences morales doivent donc toujours être respectées, puisque, à travers elles, c'est toujours ce qui apparaît en dernière analyse comme le plus important ou le plus déterminant qui est réalisé ou défendu.»²³ Caractère d'obligation générale: les exigences morales doivent pouvoir être universalisées. «Toute personne qui prétend sérieusement que telle action (personne, état de fait etc.) est moralement juste ou fautive, bonne ou mauvaise, recommandée ou interdite, est dès lors tenue de défendre le même point de vue face

²⁰ Alfred Schöpf, article «Gewissen», in: Otfried Höffe (éd.), *Lexikon der Ethik*, 5^e édition., Munich 1997, p. 106.

²¹ Cf. Annemarie Pieper, *Einführung in die Ethik*, 3^e éd., Tübingen/Bâle 1994, p. 43.

²² Dieter Birnbacher / Norbert Hoerster (Hg.), *Texte zur Ethik*, 7. Aufl., München 1989, S. 19

²³ Urs Thurnherr, *Angewandte Ethik zur Einführung*, Hamburg 2000, S. 13

à toute action (personne, état de fait etc.) analogue quant à ses aspects essentiels.»²⁴ «En soumettant nos règles d'action au test de la généralisation, nous nous relions aux autres pour former quelque chose comme un communauté [...]»²⁵ En résumé, l'impératif moral implique en fin de compte ce qui est inconditionnellement bon pour tous, pour «l'humanité», soit cela même qui fait l'humanité²⁶. Une ligne morale se caractérise au premier chef par le souci de vivre en bonne intelligence avec les autres êtres humains, par l'expression de l'humanité. Aussi les exigences qui ne se réfèrent d'aucune manière à l'humanité ou à «l'humanité» ne peuvent-elles être considérées comme des impératifs moraux.

Toutefois, étant donné que, dans le contexte qui nous occupe, c'est toujours le point de vue de l'individu qui se prévaut de sa conception personnelle de la morale qui est déterminant, il peut arriver qu'il fasse valoir un impératif moral qui n'est pas ou qui n'est que partiellement compatible avec ce que le sens commun considère comme moral. Il convient alors de faire la différence entre une telle conception morale et l'égoïsme: ce dernier ne prétend pas s'appliquer à toute personne dans son humanité, mais limite l'horizon moral au bien propre de l'intéressé ou d'un certain groupe. L'égoïsme ne se réfère pas à l'humanité et ne représente donc pas des exigences morales. La question suivante permet de tracer une ligne de partage entre l'égoïsme et l'impératif moral: l'intéressé peut-il recommander à chacun comme étant juste ce qu'il juge juste pour lui-même?

- *Al. 2:* suivant les considérations exposées ci-dessus, l'organe d'exécution oppose à l'opinion exprimée dans la précédente citation du message une conception fonctionnelle qui consiste dans l'exposé crédible du conflit de conscience: l'objection de conscience est l'expression d'exigences morales. Et les exigences morales se rapportent toujours à quelque chose qui est considéré comme absolument bon. Il s'ensuit que le requérant ne peut pas faire autrement que de préférer sa conscience et son impératif à l'obligation de servir dans l'armée.
- *Al. 3:* les exigences morales ne doivent pas obligatoirement s'inscrire dans une morale acceptée par l'ensemble de la société ou dans une morale universelle. Il suffit qu'elles présentent pour le requérant un impératif moral ou qu'elles s'inscrivent dans les valeurs morales propres à un groupe. Les membres de la commission d'admission ne doivent pas mesurer la moralité de l'exposé du requérant à l'aune de leur propre morale. «Par des règles morales, qui font partie intégrante de la personnalité propre de chacun, on se différencie des autres. Ce que je suis est déterminé par les règles morales qui sont devenues les miennes. C'est en quoi je me différencie des autres.»²⁷ Le fond de la question, c'est de savoir si, au plus profond de lui-même, le requérant éprouve le besoin de se plier à un impératif moral dans toutes les circonstances de sa vie, parce que, à ses yeux, cet impératif est tourné vers le bien absolu et le souci d'humanité.

²⁴ John Leslie Mackie, *Ethik. Auf der Suche nach dem Richtigen und Falschen*, Stuttgart 1983, S. 104

²⁵ Urs Thurnherr, a.a.O., S. 72

²⁶ id., *Vernetzte Ethik. Zur Moral und Ethik von Lebensformen*, Fribourg/Munich 2001, chapitre 2

²⁷ Detlef Horster, *Was sind moralische Regeln und wie lernt man sie?*, in Kurt Beutler/Detlef Horster (Ed.), *Pädagogik und Ethik*, Stuttgart 1996, p. 287

Il ne suffit pas que le requérant invoque des notions à connotation généralement positive: il doit être capable de faire valoir des exigences morales concrètes qui guident son comportement personnel. Des déclarations du requérant allant dans ce sens sont absolument nécessaires. Elles sont la matière sur laquelle s'appuient et l'examen du respect du principe énoncé à l'art. 1, et l'appréciation de la crédibilité de l'exposé du conflit de conscience au sens de l'art. 18*b*. Plus l'exigence sera formulée avec précision, plus l'entretien avec le requérant pourra être mené de manière ciblée. Mais il ne s'agira pas ici de fouiller les déclarations de l'auteur de la demande pour essayer d'y trouver une exigence morale, car il appartient à celui qui veut déroger à l'obligation générale de servir dans l'armée d'éclairer par lui-même la commission sur cette question, qui constitue la pierre angulaire de la procédure d'admission.

Art. 2 But

Le fait que le service civil se substitue au service militaire n'est plus mentionné explicitement, pas plus que la raison de sa création. Dans une autre formulation, ce fait est déjà consacré par l'art. 59 de la Constitution. Il n'est donc pas nécessaire de reprendre cette disposition dans la loi.

- *L'al. 1* dans sa nouvelle teneur précise le but des affectations du service civil. Il concrétise dans la loi la vision du service civil, qui doit expressément servir à assumer des devoirs élémentaires de la collectivité et lui apporter un bénéfice tangible. Il doit combler des lacunes lorsque les ressources manquent pour exécuter une tâche qui est d'un grand intérêt public.

Art. 3a Objectifs

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les objectifs formulés dans cet article doivent être compris uniquement comme des orientations *stratégiques*. Il n'est donc pas possible d'en faire découler quelque droit que ce soit, par exemple le droit à la reconnaissance pour un établissement d'affectation possible ou le droit des personnes astreintes au service civil à être assignées dans certains établissements d'affectation.

- *Al. 1*: la formulation d'objectifs dans la loi poursuit deux buts: sous l'angle civique, les jeunes gens qui doivent accomplir plusieurs centaines de jours de service ont droit à ce que leur travail serve un but de l'Etat et s'inscrive ainsi dans un tout. Qu'ils accomplissent un service civil ou un service militaire, il faut les convaincre que l'Etat a besoin d'eux et que leur engagement est précieux. Il ne suffit pas de savoir ce qui motive l'existence d'un service (apporter une solution à un conflit de conscience); il faut aussi dire dans quel but on a besoin du service civil (atteindre certains résultats).

En rapport avec la Nouvelle gestion publique, il est nécessaire de définir des objectifs pour que le service civil puisse être bien géré par mandat de prestation et d'enveloppe budgétaire (conformément aux principes du projet de GMEB). Les objectifs constituent un mandat politique et stratégique d'où sont tirés les objectifs opérationnels (domaines d'activité visés à l'art. 4, al. 1), qui eux-mêmes servent de base au mandat de prestations confié par le Conseil fédéral à l'organe d'exécution (voir plus haut ch. 2.1.3.1).

Le service civil ne peut pas atteindre seul les objectifs formulés. Il peut en revanche aspirer à apporter une contribution précieuse dans ce sens.

L'objectif qui consiste à renforcer la cohésion sociale (*let. a*) permet à l'organe d'exécution d'apporter son soutien à d'autres organes dans leur politique d'intégration. Il s'ensuit que, contrairement à ce qui a été suggéré lors de la consultation, il n'est pas nécessaire de présenter la politique d'intégration comme un objectif stratégique autonome du service civil.

Au cours de la procédure de consultation, des voix se sont élevées pour critiquer le fait que le service civil n'est pas en mesure d'apporter des contributions propres lui permettant de mettre en place des structures en faveur de la paix et de la réduction des potentiels de violence. Etant donné que cet objectif est étroitement lié à la vocation même du service civil, il ne serait pas juste de biffer l'objectif en question sur la foi de cette critique. Vu que des affectations de ce type (en nombre restreint) ont déjà été accomplies dans le domaine de l'aide sociale, la volonté stratégique qui fonde ces affectations doit figurer expressément à la *let. a*. Elle peut être comprise comme un exemple concret du renforcement de la cohésion sociale.

Plusieurs propositions concernant l'élargissement du catalogue des objectifs ont été avancées lors de la consultation. Elles n'ont pas été intégrées au projet, soit parce qu'elles n'étaient pas de nature stratégique, soit parce les activités en question pouvaient être rattachées à des domaines d'activité existants.

- L'*al. 2* prévoit que le service civil fournira des contributions dans le cadre du système national de coopération en matière de sécurité. Cela étant, le service civil se positionne ainsi comme un instrument civil de la politique de sécurité de la Confédération et pourra à ce titre être engagé en coordination avec d'autres moyens de la Confédération et des cantons. Le service civil n'assumera pas des tâches du domaine réservé de la protection de la population. De par sa conception même, il ne pourra pas être un instrument de premier secours. Il comblera les lacunes lorsqu'il sera en mesure de faire valoir ses atouts, à savoir intervenir sur la durée (ce que la protection civile ne peut pas ou ne peut que partiellement assurer), et constituer des contingents sur mesure, les engager à moindre coût et leur permettre de prendre la relève des services d'urgence (voir le commentaire des art. 7a et 14).

La notion de coopération en matière de sécurité nationale recouvre la coopération et la coordination ponctuelles des instruments suisses de sécurité en fonction des besoins de la situation concrète. Les instruments de la coopération en matière de sécurité sont des institutions de la Confédération, des cantons et des communes, qui ne se limitent pas à l'armée et à la protection civile, mais qui s'étendent à la politique extérieure et à la politique économique, à l'approvisionnement économique du pays, à l'information et à la communication, aux services de défense, aux infrastructures techniques et logistiques, ainsi qu'aux institutions du secteur de la santé, notamment aux services de secours. Dire que le service civil apporte sa contribution dans le cadre du système national de coopération en matière de sécurité ne le place pas dans l'orbite de l'armée et de la protection civile ni dans la sphère d'influence du DDPS. Contrairement aux

craintes exprimées par maints participants à la consultation, cette affirmation ne remet nullement en question son indépendance et son caractère civil; elle dit simplement que, dans le système modulaire de coopération en matière de sécurité nationale, le service civil peut, selon l'appréciation de l'organe de conduite stratégique de la Confédération, être dans certains cas l'instrument approprié pour remplir une mission donnée. Le service civil n'est donc aucunement un instrument exclusivement attaché à la politique de sécurité. Cela ne l'empêchera pas de déployer une partie de son activité sous l'égide de la politique de sécurité. La collaboration du service civil dans les structures et procédure de la coopération nationale en matière de sécurité permettra d'identifier les possibilités qu'il offre et d'y faire appel en temps utile.

Les instruments de la politique de sécurité se caractérisent par leur disponibilité de base, autrement dit par une certaine capacité d'intervention immédiate. La notion recouvre les aspects effectifs/fonctions, logistique, conduite et formation. Aujourd'hui, le service civil dispose d'une capacité d'intervention très faible avec des temps de réaction longs. Le projet de révision de la loi remédie à cette situation avec l'art. 7a, al. 1 (qui concerne la conduite et la logistique: l'organe d'exécution pourra assumer lui-même le rôle d'un établissement d'affectation, tâche pour laquelle il devra se préparer du point de vue organisationnel), avec l'art. 22, al. 4 (qui porte sur les effectifs/fonctions et permet la constitution de services de piquet volontaires capables de réagir rapidement à une convocation) et avec l'art. 36 (qui permet une formation ciblée).

Art. 4 Domaines d'activité

- *L'al. 1* dresse la liste exhaustive des domaines d'activité du service civil. Les domaines d'activité et les objectifs ne suivent pas les mêmes critères de classification: un domaine d'activité peut couvrir plusieurs objectifs. Ainsi, une affectation dans le domaine agricole peut contribuer tout à la fois à renforcer la cohésion sociale, à sauvegarder le milieu naturel et à préserver le patrimoine culturel.

La recherche ne fait plus partie des domaines d'activité. Il est ressorti que les personnes astreintes qui suivaient une formation académique n'exécutaient pas comme prévu uniquement des travaux de recherche fondamentale, mais qu'elles faisaient aussi compter leur travaux de recherche individuels comme service civil. Il était par exemple possible à un étudiant de faire passer comme service civil le travail de relecture et de révision d'un ouvrage de son professeur. En revanche, la participation à des projets de recherche qui entrent dans un domaine d'activité reconnu demeurera autorisée. Les projets de recherche devront toutefois pouvoir être classés dans l'échelle des objectifs du service civil et servir au premier chef l'intérêt public (art. 2, al. 1, art. 3a, art. 4, al. 1).

L'inscription de l'éducation/formation comme nouveau domaine d'activité n'a pas été retenue: les affectations du service civil dans ce domaine auraient en effet mis gravement en péril l'équilibre du marché du travail et la constance généralement nécessaire n'aurait pu être assurée, vu que les affectations auraient été de courte durée.

Avancée par certains participants à la consultation, l'institution de la promotion de la paix comme domaine d'activité en soi n'a pas été retenue pour éviter de susciter des attentes qui ne pourraient être satisfaites. Cette décision n'est pas une prise de position contre l'encouragement de l'engagement du service civil dans ce domaine. Cela dit, ce genre d'affectation étant déjà possible aux termes des let. b et g, l'art. 4 ne doit pas être complété dans ce sens. L'encouragement de ces affectations passe par l'amélioration ponctuelle du cadre général des affectations à l'étranger et donc par une révision des art. 7, 8 et 11.

A la let. h, l'aide en cas de situation d'urgence vient s'ajouter à l'aide en cas de catastrophe, ce qui permet d'harmoniser la terminologie avec les notions de la loi sur la protection de la population, où il est question «d'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence.». Cette solution présente en outre l'avantage d'éviter les cas qui exigeraient qu'on se demande s'il s'agit d'une catastrophe ou d'une situation d'urgence.

- *Al. 2 et 3*: l'exception jusqu'ici réservée aux affectations dans les exploitations agricoles (qui permet aussi les affectations dans les établissements d'affectation poursuivant un but lucratif) s'étend désormais aux affectations visant à surmonter les catastrophes et les situations d'urgence. On peut citer à titre d'exemple les travaux visant à remédier aux dommages consécutifs à une tempête ou à des avalanches, ou encore à la remise en état de terrains après des inondations. Ces prestations d'assistance servent en général l'intérêt public; elles ne devraient toutefois pas s'arrêter aux limites des terrains touchés appartenant à des particuliers. Par ailleurs, la sylviculture vient s'ajouter à l'agriculture puisque la pratique a montré qu'il était parfois difficile de déterminer où l'une commence et l'autre finit. Toutefois, le service civil ne soutiendra toujours pas les particuliers qui possèdent des forêts, mais ne gèrent pas d'exploitation agricole (sauf dans les cas tombant sous le coup de l'al. 3). Le souhait qu'une attention particulière soit accordée au développement durable pour les projets dans le domaine agricole sera examiné lors de la révision de l'ordonnance sur le service civil.
- *L'al. 4* consacre dans la loi les programmes prioritaires, forme d'affectation qui était jusqu'ici réglée dans l'ordonnance. L'exécution des programmes prioritaires a, sur certains points, des conséquences juridiques particulières, qui sont réglées dans l'ordonnance sur les programmes prioritaires du service civil. La loi prévoit une réglementation spéciale pour les programmes prioritaires aux art. 7a, al. 1, 42, al. 1^{er}, let. b et 65, al. 3. La définition des programmes prioritaires est de la compétence de l'organe d'exécution. Elle permet de concentrer les forces pour atteindre des résultats prédéfinis et de créer une exception au principe qui veut que les personnes astreintes au service civil cherchent elles-mêmes des possibilités d'affectation. Organe de conduite de l'organe d'exécution du service civil dans les situations d'urgence, le Conseil fédéral pourra confier à ce dernier des mandats concernant des programmes prioritaires.

La réalisation de programmes prioritaires nécessitera des travaux préalables considérables et des examens approfondis sur les besoins exacts, sur les résultats à atteindre, et sur l'absence d'incidences sur le marché du travail et sur la concurrence. Elle sera surtout tributaire de l'existence de partenaires

compétents et d'un nombre suffisant d'organismes et d'établissements d'affectation permettant plus qu'une mission ponctuelle. Pour déployer des effets durables, les programmes prioritaires devront être planifiés avec précision, suivis et conduits durant la phase de réalisation et le cas échéant accompagnés de mesures de formation et de mise au courant. Le principe actuel selon lequel les personnes astreintes sont tenues de rechercher elles-mêmes leurs affectations ne sera plus compatible avec la mise sur pied de programmes prioritaires qu'à certaines conditions. La liberté de choix dont profitent aujourd'hui de facto les personnes astreintes devra dans certains cas être quelque peu restreinte afin qu'on puisse, le cas échéant, disposer effectivement d'un nombre suffisant de personnes accomplissant un service civil. Si l'on veut utiliser au mieux les aptitudes et les préférences des personnes astreintes, il faudra proposer un choix entre plusieurs programmes prioritaires et des cahiers des charges modulables. Il conviendra en outre d'examiner si, à l'avenir, les établissements d'affectation qui auront la garantie de disposer de personnes astreintes au service civil dans le cadre d'un programme prioritaire devront payer plus cher la contribution visée à l'art. 46.

Actuellement, des programmes prioritaires sont possibles dans les domaines suivants: aide et soins en mettant l'accent sur l'aide ; services d'assistance ; protection de l'environnement et de la nature ; entretien des paysages et entretien des forêts.

Par principe, toute affectation du service civil doit répondre à des critères d'efficacité et d'efficacités. Cela dit, les évaluations peuvent se révéler très onéreuses. Aussi ne peut-on pas procéder à une analyse pour chaque affectation, au risque de voir les frais de l'évaluation dépasser largement la valeur des résultats obtenus. L'organe d'exécution offre aujourd'hui déjà quelque 4000 possibilités d'affectation. Un regroupement des forces est donc nécessaire. L'obligation de contrôler régulièrement les effets des affectations doit par conséquent se concentrer sur les programmes prioritaires.

Art. 4a Affectations interdites

Le nouvel art. 4a reprend la teneur des al. 3 et 4 de l'art. 4 en vigueur.

- La *let. a* reprend l'art. 4, al. 3 dans un libellé plus restrictif. Cette disposition vise à garantir le sérieux de l'exécution et se pose en réponse au nombre croissant de personnes astreintes qui désirent effectuer des affectations dans une institution où elles jouent déjà un rôle important sans y avoir travaillé contre rémunération. Ainsi, le droit en vigueur permet qu'une personne siégeant au conseil d'administration d'une entreprise effectue son affectation au bureau de sa propre entreprise ou qu'une institution se fasse reconnaître en tant qu'établissement d'affectation à la seule fin de permettre à une personne qui lui est proche d'accomplir une affectation chez elle (p. ex. un stagiaire veut adhérer à une communauté religieuse et faire compter sa période d'essai comme service civil). Le premier exemple peut déboucher sur une situation où la personne astreinte surveille elle-même son affectation, ce qui n'est pas admissible. Le service civil ne doit pas pouvoir être accompli dans l'entreprise d'un collègue ou d'un ami sans le moindre

contrôle. La *let. a* n'a pas pour vocation d'interdire de manière générale toute affectation dans une entreprise avec laquelle la personne astreinte au service civil s'est trouvée en contact. Il doit être possible d'effectuer une affectation là où un pré-savoir peut être mis à profit. Cela dit, une relation trop étroite avec l'établissement d'affectation peut mettre en cause le sérieux de l'exécution et le principe de l'égalité de traitement entre les personnes astreintes au service militaire et au service civil. Des exemples illustrant la forme que peut prendre une relation trop étroite figurent à la *let. a*. Mais encore faut-il faire la différence entre les liens émotionnels et les liens formels: la personne qui assume dans l'établissement d'affectation une tâche bénévole peu avant l'affectation afin de remplir les conditions fixées à la *let. a* ne dissout pas le lien étroit qui la lie à l'entreprise en question.

Le délai d'une année se calcule rétroactivement à compter du début de l'affectation.

- La *let. b* reprend l'ancien art. 4, al. 4.
- La *let. c* interdit les activités politiques et la diffusion de courants de pensée idéologiques ou religieux. Cette interdiction, qui figure actuellement à l'art. 4 OSCI, sera ainsi réglée par la loi. L'interdiction des activités politiques concerne l'affectation concrète et non les activités de l'établissement d'affectation ou les idées défendues par celui-ci. Seule l'affectation elle-même ne doit pas revêtir de caractère politique et ne doit pas agir comme une activité de démarchage ou de prosélytisme.
- La *let. d* vise à éviter les affectations taillées sur mesure qui, du fait d'une entente entre l'établissement d'affectation et la personne astreinte au service civil, serviraient davantage les intérêts personnels de l'intéressé que ceux de l'établissement d'affectation.

Art. 7 Affectations à l'étranger

- *Al. 1*: le mot «exceptionnellement» doit être supprimé. Les conditions que la personne astreinte doit remplir, sur le plan personnel et sur celui de la formation, pour qu'une affectation à l'étranger soit possible sont telles que ces affectations demeureront assez rares. Il n'est donc pas indiqué d'imposer des restrictions supplémentaires. Comme auparavant, il n'y aura pas d'affectations à l'étranger allant contre les buts de la politique de la Suisse. Il va sans dire que les principes généraux s'appliquent aussi aux affectations à l'étranger: le service civil est un instrument civil de la Confédération et les personnes astreintes au service civil ne participeront en aucun cas aux engagements de l'armée à l'étranger. Celui qui voudra s'engager sous la bannière de l'armée devra préalablement demander son admission au service militaire (art 11, al. 3, *let. b*).

Art. 7a Affectations à l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence ou dans le cadre de programmes prioritaires

- *L'al. 1* crée les conditions légales permettant à l'organe d'exécution d'agir lui-même en qualité d'établissement d'affectation pour les affectations à l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence, mais aussi dans le

cadre de programmes prioritaires. Dans certains cas, cette possibilité pourra se révéler utile et permettra de mettre sur pied des affectations ciblées dans ce domaine, sans devoir préalablement mener à bien une procédure de reconnaissance. Dans ce cas, l'organe d'exécution organisera l'affectation et recrutera au besoin lui-même le personnel nécessaire pour conduire l'affectation.

- L'*al. 2* précise que, pour ce type d'affectations, le service civil entend intégrer son action à la structure de conduite de la Confédération, des cantons et des communes pour les engagements en cas de catastrophe et de situation d'urgence. Il travaillera par conséquent en collaboration avec les états-majors de conduite et coordonnera son action avec les autres organes (protection civile, police du feu, troupes de sauvetage etc.). Les programmes prioritaires devront aussi être coordonnés avec les organes spécialisés.
- L'*al. 3* crée la base juridique qui permet à l'organe d'exécution de prendre en charge les frais supplémentaires qui ne sont pas couverts par ailleurs. Les conditions exactes de la prise en charge seront réglées par voie d'ordonnance. La capacité financière des cantons et des communes concernés, de même que les prestations d'assurance, seront prises en considération de manière adéquate. Il convient enfin de mentionner que la relève d'une équipe de la protection civile par des personnes astreintes au service civil n'aura pas d'incidence financière pour les bénéficiaires.

Art. 8 Durée du service civil ordinaire

- *Al. 1:* les raisons qui plaident en faveur d'une réduction du facteur sont exposées en détail au ch. 2.1.4.1. Déjà en vigueur aujourd'hui, le facteur 1,1 applicable aux cadres qui souhaitent accomplir un service civil doit être maintenu, ce qui se justifie par l'écart de 0,2 point par rapport au facteur applicable aux soldats. Toutefois, seuls les sous-officiers supérieurs et les officiers bénéficieront désormais du facteur réduit, à l'exclusion des sous-officiers et ce, parce que les sous-officiers devront à l'avenir accomplir le même nombre de cours de répétition que les soldats. Aussi les cours de répétition non accomplis devront-ils impliquer, pour les sous-officiers et les soldats, un service civil de même durée. Cette nouvelle réglementation n'est pas fondamentalement moins favorable aux sous-officiers que la réglementation en vigueur: le facteur qui leur est appliqué actuellement tend le plus souvent vers 1,5 (aux termes de l'*al. 2* en vigueur, la durée du service civil pour les cadres ne doit pas être inférieure à ce que prévoit l'*al. 1*; derrière cette réglementation, on retrouve le souci d'éviter l'inégalité de traitement entre sous-officiers et soldats du même âge et incorporés dans une même unité). En revanche, sous le régime d'Armée XXI, les sous-officiers supérieurs et les officiers accompliront davantage de cours militaires que les sous-officiers et les soldats. Il est donc justifié de leur appliquer un facteur inférieur (eu égard aussi au fait qu'ils ont déjà accompli un nombre bien supérieur de jours de service pour atteindre leur grade). Le critère déterminant pour le grade pris en compte sera l'accomplissement du service pratique («le paiement des galons»). Celui qui refuse d'accomplir une école de cadre n'a pas encore obtenu le grade supérieur.

Le Conseil fédéral devra notamment régler dans une ordonnance à part le calcul de la durée du service civil pour les anciens officiers spécialistes. Des modes de calculs particuliers pourront aussi se révéler appropriés pour les anciens sous-officiers ou officiers qui n'auront pas encore «payé leur galons», autrement dit qui n'auront pas encore accompli leur service pratique.

- L'*al.* 2 permet de prolonger la durée totale du service civil pour les affectations à l'étranger. En règle générale, les affectations à l'étranger seront plutôt l'affaire de personnes plus âgées, qui souvent n'auront souvent plus beaucoup de jours de service à accomplir. La prolongation proposée équivaut à un ajustement à la réglementation correspondante du droit militaire. Par ailleurs, il pourra être judicieux de prolonger une affectation pour éviter qu'une mission ne soit interrompue parce que la personne astreinte a accompli le nombre de jours maximal prévu par la LSC pour le service civil ordinaire. La limitation de la prolongation permettra quant à elle d'éviter que l'engagement sous la bannière du service civil ne remplace de fait l'activité professionnelle ordinaire de la personne astreinte. Le consentement de la personne astreinte sera nécessaire et pour le principe de l'affectation à l'étranger et pour la prolongation de l'affectation.

Art. 9 Obligations découlant de l'astreinte au service civil

- *Let. a:* l'expression «séance d'information» est remplacée par «cours d'introduction». La notion de «cours» indique plus clairement qu'il s'agit de transmettre des connaissances. L'organe d'exécution aura une plus grande marge de manœuvre concernant la durée du cours.
- La *let. c* prévoit expressément l'obligation de participer à un entretien de présentation dans l'établissement d'affectation, si celui-ci le demande (principe jusqu'ici réglé par la *let. a*, fin de la phrase). Les conditions auxquelles cet entretien peut être considéré comme un jour de service sont réglées par l'ordonnance. Dans la pratique, cet entretien formel est souvent superflu car il n'est pas rare qu'il ait déjà eu lieu dans le cadre de la recherche personnelle avant même que la personne astreinte n'ait entamé la planification formelle avec l'organe régional.
- *Let. d:* l'obligation d'accomplir le service civil avec tous les droits et devoirs qui y sont attachés s'applique non seulement à la durée ordinaire du service prévue à l'art. 8, al. 1, mais s'étend à la durée d'une éventuelle prolongation (art. 8, al. 2).

Art. 11 Fin de l'astreinte au service civil

- *Al. 2:* La réglementation concernant la libération du service militaire (art. 13 du projet de loi révisée sur l'armée et l'administration militaire) s'applique par analogie à la libération du service civil. Les personnes astreintes au service civil sont libérées en fonction du grade militaire qu'elles avaient avant d'être admises au service civil. La règle de base est la suivante: pour les anciens conscrits, recrues, soldats et appointés (grades de la troupe), ainsi que pour les sous-officiers (à l'exception des sous-officiers supérieurs), la libération interviendra à l'âge de 30 ans révolus. Les anciens sous-officiers supérieurs et les officiers subalternes seront libérés au plus tard à l'âge de 36

ans révolus, les anciens sous-officiers supérieurs incorporés dans des troupes d'état-major et les anciens capitaines au plus tard à l'âge de 42 ans révolus. Les personnes astreintes au service civil qui portaient un grade de la troupe ou du corps des sous-officiers (sauf les sous-officiers supérieurs) et qui n'auront pas accompli leur service ordinaire à l'âge de 30 ans révolus ne seront libérés qu'après l'accomplissement de l'intégralité de leur service, mais au plus tard à l'âge de 34 ans révolus (art. 13, al. 2, let. a, 2^e partie de la phrase, projet rév. LAAM). Si, en cas de nécessité, l'armée relève la limite d'âge pour un sous-officier supérieur ou un officier, cette nouvelle limite d'âge sera applicable à la libération de l'astreinte au service civil, pour autant que l'intéressé ait été admis au service civil.

En cas de modification par le Conseil fédéral ou l'Assemblée fédérale des limites d'âge prévues pour la libération des militaires, l'adaptation sera automatiquement répercutée sur le service civil.

La réglementation spéciale de l'art. 13, al. 2, let. a, 2^e partie de la phrase, projet rév. LAAM concernant les personnes portant un grade de la troupe fait qu'il faudra entrer en matière sur les demandes d'admission au service civil déposées par les personnes de plus de 30 ans qui n'auront pas encore accompli l'intégralité de leurs obligations militaires.

- Aux termes de la LAAM révisée (art. 49, al. 2), la personne qui, à la fin de l'année de ses 26 ans révolus, n'a pas accompli l'école de recrues est libérée de l'obligation de servir dans l'armée. Il en va autrement du service civil: celui qui a 26 ans révolus et n'a pas terminé l'école de recrues avant d'être admis au service civil ou n'a pas accompli de service civil depuis son admission n'est pas libéré de l'obligation de servir. Il doit accomplir son service civil jusqu'à la limite d'âge ordinaire pour le service civil.
- *Al. 2^{bis}*: le relèvement de la limite d'âge est nécessaire notamment pour les affectations à l'étranger car ce type d'affectation requiert en général une formation privée préalable et une expérience particulière (en principe professionnelle) qui sont souvent l'apanage de l'âge mûr. Cette pratique permet par exemple à une personne astreinte au service civil prévue pour une affectation donnée de repousser cette affectation pour terminer des études spécialisées. Le relèvement de la limite d'âge se fait toujours cas par cas et uniquement en cas de besoin avéré pour l'affectation en question. L'établissement du besoin est du ressort de l'organe d'exécution, qui prend contact avec l'établissement d'affectation et peut consulter des experts. Les intérêts de la personne astreinte au service civil ne sauraient à eux seuls justifier le besoin et ne confèrent aucun droit à telle ou telle affectation à l'étranger (il n'existe d'ailleurs aucun droit à une affectation donnée). Par ailleurs, le consentement de l'intéressé est requis dans tous les cas. Grâce aux nouvelles dispositions de l'art. 8, al. 2, et de l'art. 11, al. 2^{bis}, il sera aussi possible d'être affecté au nouveau groupe d'experts du DFAE. D'intéressantes synergies pourraient être exploitées entre le service civil et ce groupe d'experts.
- L'al. 4 (ancien) tombe, les anciens astreints au service militaire ou au service civil (à l'exception du cas visé à l'art. 19, projet de loi sur la protection de la population) n'étant plus assignés au service de défense.

Les réflexions qui sous-tendent cet article sont exposées au ch. 2.1.4.2.

- L'*al. 1* fixe les conditions qui doivent être remplies pour qu'on puisse convoquer des personnes astreintes au service civil à une affectation extraordinaire. Même si, contrairement à l'armée et à la protection civile, le service civil vit le cas réel au quotidien – en temps normal –, l'égalité de traitement avec le service militaire et la protection civile veut que les astreints au service civil soient aussi engagés dans des situations extraordinaires. Les engagements lors de catastrophes et de situations d'urgence qui ne présentent pas de caractère extraordinaire ne tombent pas sous le coup de l'art. 14 et sont comptés comme des affectations ordinaires.

Le service civil ne doit plus, comme il l'a fait jusqu'ici, être à la disposition des seuls cantons pour surmonter des situations extraordinaires: dans une situation extraordinaire, le Conseil fédéral doit l'engager en le coordonnant avec les autres instruments de la politique de sécurité disponibles. De même, les cantons adresseront désormais leurs demandes d'engagement du service civil non plus à l'organe d'exécution, mais à l'organe de coordination de la Confédération. De pair avec d'autres institutions de la Confédération qui pourraient être appelées à intervenir dans les situations extraordinaires, l'organe d'exécution établira des scénarios d'affectations extraordinaires du service civil; il préparera des mesures de coordination et prendra des décisions sous réserve. Il n'entend toutefois pas mettre sur pied un organe spécial d'alarme ou d'engagement (sauf pour les cas visés à l'art. 22, al. 4). Si le cas se présente, le Conseil fédéral décidera d'engager le service civil et l'organe d'exécution coordonnera la convocation et l'engagement des personnes qui accompliront le service civil avec les autres organes de conduite.

Dans sa nouvelle teneur, l'art. 14 est directement applicable; en d'autres termes, l'adoption d'autres dispositions d'exécution n'est nécessaire que pour régler les conséquences financières. Ainsi, la réglementation reste concise et se limite aux principes essentiels. Il ne faut pas donner l'impression qu'il serait possible de planifier la manière de surmonter des événements dont l'ampleur échappe à toute planification.

- Les *al. 2 et 3* contiennent toutes les règles nécessaires pour que l'organe d'exécution, dans les situations particulières et extraordinaires, puisse convoquer rapidement et efficacement des personnes astreintes au service civil pour des affectations extraordinaires. Ils proposent aussi une énumération des dispositions auxquelles on peut déroger, au rang desquelles on peut citer l'interdiction de travailler pour des institutions pour lesquelles la personne astreinte travaille ou a par ailleurs travaillé récemment (art. 4a, let. a), le principe de la neutralité sur le marché du travail (art. 6, al. 1), l'obligation de suivre un cours d'introduction organisé par l'organe d'exécution et d'avoir un entretien préalable avec l'établissement d'affectation (art. 19), ainsi que le respect des horaires de travail usuels dans l'entreprise (art. 28, al. 2). Les personnes récemment admises au service civil devront pouvoir être affectées immédiatement (al. 3, let. a). Nul ne devra pouvoir se soustraire à une affectation extraordinaire en déposant un recours (al. 3, let. b). La reconnaissance (provisoire) d'établissements

d'affectation qui emploient des personnes astreintes au service civil pour faire face aux conséquences de catastrophes et de situations d'urgence sera simplifiée (al. 3, let. c). Enfin, pour ce genre d'affectations extraordinaires, seront applicables les dispositions de la législation militaire sur la responsabilité civile qui, par rapport aux dispositions analogues de la LSC, prévoient une responsabilité civile étendue pour la Confédération (al. 3, let. d).

- L'al. 4 confère au Conseil fédéral la compétence de réglementer la couverture des conséquences financières de ce genre d'affectations en dérogeant à la loi. Il s'agit surtout de la prise en charge des frais d'instruction (art. 37, al. 2), de prestations en faveur des personnes accomplissant leur service civil (art. 29), de la contribution obligatoire des établissements d'affectation (art. 46) et des aides financières versées au établissements d'affectation (art. 47).
- L'al. 5 confère à l'organe d'exécution la compétence de fixer cas par cas la durée des affectations extraordinaires. Comme pour les convocations au service actif, la convocation pourra porter sur une durée indéterminée. La libération du service civil devra aussi pouvoir être repoussée pour cette même raison. La mise sur pied d'un service de piquet permettra de faire intervenir les affectations plus rapidement. De même, une instruction spéciale pourra se révéler nécessaire pour une affectation extraordinaire. Dans des situations spéciales ou extraordinaires, l'organe d'exécution pourra rendre obligatoires les cours de formation, compétence réservée au Conseil fédéral en temps normal (art. 36, al. 5).
- L'al. 6 a pour vocation d'étendre au-delà de l'art. 49 la marge de manœuvre des institutions soutenues. Cette disposition devrait par exemple permettre à la commune A qui s'est vu assigner une personne astreinte au service civil, de la «prêter» à la commune B, quand bien même cette démarche ne serait prévue ni dans la décision de reconnaissance, ni dans la convocation, ni dans le cahier des charges. La notion de «tiers» désigne le bénéficiaire des prestations, soit les personnes ou institutions au profit desquelles le service civil est accompli.
- L'al. 7 reprend tel quel le libellé de l'al. 3 actuel.

Art. 15a Information

- *Al. 1:* Requérants et établissements d'affectation ont fait remarquer à maintes reprises qu'avec le système actuel il était difficile de se procurer les informations nécessaires en rapport avec le service civil. Il y a là manifestement quelque chose à faire. Mais il est hors de question de faire de la publicité pour le service civil. Cela dit, en améliorant l'information relative à la nature et à la vocation du service civil, l'organe d'exécution espère obtenir une rationalisation de la procédure d'admission ainsi qu'une amélioration de l'exécution. Il n'est pas rare que l'organe d'exécution doive traiter des demandes d'admission déposées par des personnes qui ne font pas valoir de motifs de conscience contre le service militaire. Si les auteurs de ces demandes étaient mieux informés, on éviterait des procédures insatisfaisantes pour toutes les parties et onéreuses pour la Confédération.

- L'al. 2 se réfère au concept de recrutement du projet Armée XXI: à la journée d'information, les conscrits doivent être informés non seulement sur le service militaire et la protection civile, mais encore sur le service civil.

Chapitre 2 Admission au service civil

Art. 16 Dépôt de la demande

- *Al. 1:* la nouvelle formule de recrutement du projet Armée XXI a notamment pour but de faire en sorte que, à la fin du recrutement, chaque conscrit sache quand, où et dans quelle fonction il accomplira son service. Il faut donc que la procédure d'admission au service civil et le recrutement militaire soient mieux coordonnés (voir plus haut au ch. 2.1.4.3). Pour pouvoir être traitées lors du recrutement, les demandes d'admission au service civil doivent être déposées préalablement. Le dépôt préalable des demandes devrait faciliter du reste les travaux de planification des organes de recrutement. Il faut donc que les conscrits soient autorisés à déposer une demande d'admission au service civil à partir du jour qui suit la journée d'information organisée par les autorités militaires.

Cette réorganisation ne remet toutefois nullement en question le principe selon lequel seules les personnes déclarées aptes au service militaire peuvent être admises au service civil. L'audition personnelle (et donc l'entrée en matière effective sur une demande d'admission) et la prise de décision ne sont possibles qu'une fois que la personne a été déclarée apte au service. La décision concernant l'aptitude devra être notifiée sans délai à l'organe d'exécution, qui pourra néanmoins entreprendre certains préparatifs avant de recevoir la notification: accusé de réception de la demande, information de l'autorité militaire compétente (pour la planification du recrutement), examen préalable de la demande pour contrôler qu'elle est complète, le cas échéant, invitation du requérant à compléter la demande et convocation de la commission d'admission pour l'audition personnelle. Tous ces préparatifs, décision de non-entrée en matière incluse, incombent en effet à l'organe d'exécution. L'art. 18, al. 5, fait la lumière sur cette question. La demande n'entre dans la sphère de compétence de la commission d'admission qu'au début de l'audition personnelle. Lorsqu'il apparaîtra d'emblée qu'une demande d'admission ne satisfait pas aux exigences légales ou qu'elle n'a pas été complétée dans les délais, l'organe d'exécution pourra prononcer une décision de non-entrée en matière avant même le recrutement. Si la demande – complétée – est déposée une nouvelle fois par la suite, la procédure reprendra son cours. Etant donné qu'une audition nécessite un minimum de préparation administrative et la présence de plusieurs personnes qui ne travaillent pas en permanence dans le centre de recrutement, le nombre des requérants qui peuvent être entendus en une journée de recrutement est limité. Plus une demande est déposée tôt, plus la décision d'admission aura de chances de tomber pendant le recrutement. Il ne sera peut-être pas possible de traiter sur-le-champ toutes les demandes déposées spontanément dans le cadre du recrutement. Si un nombre important de demandes est déposé avant ou pendant le recrutement, certains requérants ne pourront être entendus que par la suite. Vu qu'il est possible de déposer une demande en

tout temps pendant la durée de l'obligation générale de servir, il sera de toute façon toujours nécessaire de mettre sur pied des auditions personnelles en dehors du cadre de la procédure de recrutement.

La coordination de la procédure d'admission avec le recrutement militaire ne change en rien le fait que la procédure demeure du ressort exclusif de l'organe d'exécution et de la commission d'admission. Les organes militaires n'interviendront pas plus qu'aujourd'hui. Ils seront informés et se chargeront de la convocation au recrutement, mais n'auront rien à voir avec le contenu de la demande d'admission et de l'audition personnelle ni avec la décision d'admission ou de non-admission.

L'option qui consiste à effectuer la procédure d'admission dans le cadre du recrutement suit le principe du point unique de contact (PUC). Il conviendra d'examiner si le travail assumé aujourd'hui par les organes régionaux, notamment l'assignation aux affectations, pourra être intégré à ce PUC et si oui comment.

- L'al. 2 reprend le teneur de l'al. 1 actuel dans un libellé plus concis. La conscience et la morale de chaque individu évoluent et peuvent se développer dans une direction qui lui ne permet plus de continuer à servir dans l'armée. Bon nombre de requérants qui déposent une demande d'admission au service civil n'arrivent à la conclusion qu'ils ne peuvent plus concilier le service militaire avec leur conscience qu'après une, voire plusieurs périodes de service militaire. Comme jusqu'ici, les personnes astreintes au service militaire devront pouvoir déposer une demande d'admission au service civil en tout temps, faute de quoi le mandat constitutionnel (art. 59, al. 1, Cst.) ne serait pas réalisé.

Art. 16a Forme et contenu de la demande

- Cet article précise les al. 2 et 3 de l'art. 16 en vigueur. Selon le droit en vigueur, le requérant doit exposer dans sa demande écrite les raisons personnelles pour lesquelles sa conscience lui interdit d'accomplir son service militaire et y joindre un curriculum vitae détaillé. Selon la pratique actuelle de la REKO/DFE, il faut aussi entrer en matière sur une demande dans laquelle la question de la conscience n'est pas abordée et où les raisons personnelles n'ont pas de rapport apparent avec un conflit de conscience ni une exigence morale. Il suffit, dit-elle, que l'on décèle «le fil de l'argumentation développée par le requérant pour obtenir son admission au service civil...»²⁸. De plus, le curriculum vitae exigé pour l'examen de la question de l'entrée en matière ne doit plus être détaillé: il peut se limiter à un tableau présentant les principaux points de repère de sa trajectoire²⁹. Cette pratique ne correspondant pas à l'intention initiale du législateur, il convient d'opter pour un libellé plus précis du texte de loi.
- *Al. 1:* la demande doit être adressée à l'organe d'exécution, que ce soit l'organe central ou un organe régional. On ne peut par contre pas exiger que la demande passe par un organe militaire, un commandant d'arrondissement ou une autorité cantonale (les demandes parvenant par erreur à un tel organe

²⁸ REKO 99/5C-010, 22.4.1999, P, consid. 3.2, p. 7

²⁹ REKO 99/5C-010, 22.4.1999, P, consid. 3.3, p. 8

sont néanmoins réputées déposées et doivent être transmises à l'organe d'exécution). Est considérée comme une demande toute déclaration écrite dont on peut déduire l'intention de l'auteur et sa décision de vouloir accomplir un service civil en lieu et place du service militaire. Lorsque cette intention est décelable, la déclaration est formellement considérée comme une demande, a un effet suspensif et fait foi pour le délai de trois mois prévu à l'art. 17. Contrairement à de simples questions, une demande incomplète est aussi considérée comme une demande. Le critère appliqué jusqu'ici et qui voulait que la déclaration expresse de la volonté d'accomplir un service civil soit nécessaire a été abandonné. Dans son application pratique, le risque est grand de verser dans un formalisme excessif.

- *Al. 2:* la demande écrite est à la fois la base et le point de départ de l'audition personnelle qu'elle permettra de préparer. La demande doit donc contenir des éléments concernant les questions qui sont au cœur de la procédure d'admission. Elle remplit son rôle uniquement si elle traite de la décision de conscience, si elle s'attache à l'expliquer et reflète l'attitude décrite à l'art. 1 (al. 2, let. a). Il en va de même du curriculum vitae: les informations intéressantes pour la procédure d'admission ne résident pas dans le parcours scolaire, mais plutôt dans les indications qui mettent en évidence la naissance et le développement du conflit de conscience invoqué et qui renseignent sur la façon dont les exigences morales en question se sont manifestées sous une autre forme dans la vie du requérant (al. 2, let. b). C'est seulement sur la foi des déclarations concrètes du requérant que l'on peut sonder sa conscience. C'est pour cette raison que le parcours biographique du requérant est si important pour la commission d'admission (voir art. 18b). Le contenu de la demande et du curriculum vitae est utilisé dans la procédure d'admission, mais pas pour la planification des affectations. Le curriculum vitae ne sert donc pas à rassembler des informations qui pourraient par la suite faciliter l'application de l'art. 4a. Ces conditions sont aussi réalisées lorsque les motivations de la demande et le curriculum vitae sont fondus en un seul texte. La demande et le curriculum vitae doivent contenir les considérations personnelles du requérant, ce qui n'exclut toutefois ni les conseils ni l'aide de tierces personnes pour formuler la demande.

L'art. 16, al. 3, de la LSC tombe: les requérants ne seront plus tenus de joindre un extrait du casier judiciaire à leur demande, vu que l'organe d'exécution, à la suite de la modification de l'art. 360^{bis} du code pénal, peut désormais consulter le casier judiciaire central. Le droit de consulter le casier judiciaire est un élément important: une condamnation à la suite d'un crime ou d'un délit peut porter un coup sérieux à la crédibilité du requérant.

Dès que les conditions techniques le permettront, il sera possible de déposer la demande d'admission par voie électronique (al. 2, phrase 2).

Art. 17 Effets de la demande d'admission

L'*al. 1^{bis}* (nouveau) est une disposition particulière par rapport à l'al. 1. Il précise que le dépôt d'une demande d'admission ne dispense pas le requérant de se présenter au recrutement, même lorsqu'il a déposé sa demande plus de trois mois avant le recrutement. Cette nouveauté est nécessaire, vu que l'art. 16, al. 1, prévoit

qu'il est possible de déposer une demande avant le recrutement. En revanche, l'audition personnelle du requérant n'aura lieu qu'après l'examen de l'aptitude au service militaire. Ceci explique pourquoi la participation au recrutement est impérative pour la procédure d'admission. Ainsi, seules les autres obligations militaires sont suspendues jusqu'à l'entrée en force de la décision d'admission ou de non-admission au service civil.

Il n'y a pas lieu de faire passer de trois à deux mois le délai autorisant l'effet suspensif. Les préparatifs administratifs demandent beaucoup de temps, surtout lorsqu'une demande est incomplète. Le conflit de conscience ne naît pas au moment de la réception de l'ordre de marche. A cet égard, l'expérience montre que ce sont souvent des causes autres que des motifs de conscience qui sont à l'origine des demandes qui sont déposées peu avant le début d'une période de service actif. Actuellement, le délai de trois mois est souvent contourné par des jeunes qui déposent leur demande tout au début de l'école de recrues. Cette façon de faire permet au requérant de voir sa demande bénéficier d'un traitement prioritaire. Il faudra examiner s'il l'on peut maintenir cette pratique ou si la bonne réaction consiste en une décision administrative de renvoi de l'école de recrues. Etant donné qu'à l'avenir une information concernant le service civil sera dispensée lors de la journée d'information, il sera peut-être possible d'atténuer le problème.

Art. 18 Commission d'admission

- *Al. 1:* comme nous l'avons exposé plus haut au ch. 2.1.4.4, la compétence d'admettre un requérant au service civil doit être du ressort exclusif de la commission d'admission. C'est à elle seule qu'incomberont la compétence et la responsabilité de l'audition personnelle (mais pas de sa préparation administrative), de la prise de décision et de la notification de la décision (de vive voix et par courrier). En cas de procédure de recours, c'est elle qui devra justifier sa décision.
- *L'al. 2* prévoit comme jusqu'ici que la composition et l'organisation de la commission, ainsi que les modalités de la procédure seront réglées par le Conseil fédéral. Les membres de la commission continueront d'être nommés par le département. Le principe de la consultation préalable du DDPS prévue à l'art. 2, al. 1 de l'ordonnance sur les commissions du service civil (OCSC) doit être maintenu.
- *L'al. 3* dispose que le département qui nomme les membres de la commission pourra donner à celle-ci des instructions de principe concernant la prise de décision matérielle. Dans les cas d'espèce, il n'interviendra toutefois pas en donnant des instructions, mais en faisant usage de son droit de recours (art. 64, al. 1^{bis}). Instance supérieure, le département réglera au besoin aussi les conflits entre l'organe d'exécution et la commission d'admission.
- *Al. 4:* comme il l'a fait jusqu'ici, l'organe d'exécution continuera d'assumer l'administration des demandes et tous les travaux en amont de la procédure proprement dite. De même, un membre de l'organe d'exécution continuera à participer à l'audition: comme auparavant, il rédigera le rapport de la commission, assistera la commission dans cet exercice, préparera ensuite la décision et, le cas échéant, le dossier de la procédure de recours. La question

de savoir s'il convient de prévoir une personne supplémentaire pour le compte rendu de l'audition est à l'examen. Les collaborateurs spécialistes resteront subordonnés à l'organe d'exécution, mais c'est la commission d'admission qui appréciera la qualité du travail qu'ils accomplissent pour elle pendant et après l'audition car, du point de vue juridique et politique, la commission répond seule de la décision et de sa motivation (le rapport). Le contrôle de la qualité ne sera à l'avenir plus assuré par l'organe d'exécution, mais par le département, qui aura à cet effet qualité pour recourir.

Le soutien apporté à la commission par l'organe d'exécution inclut la question de l'instruction de base et de la formation continue. Il est important que les membres de la commission et que les collaborateurs spécialistes travaillent sur la base d'une même interprétation des bases légales. Etant donné que la commission d'admission portera une responsabilité matérielle accrue, l'organe d'exécution et la commission devront de conserve concevoir, développer et mettre sur pied la formation.

Une autre question en rapport avec la coopération est de savoir dans quelle mesure l'organe d'exécution épaulera la commission à propos des questions administratives. L'essentiel est que la commission ne soit pas amenée à mettre en place d'importantes structures permanentes propres, ce qui serait incompatible avec l'objectif de stabilité des frais («neutralité des coûts»).

- *Al. 5*: avant l'audition, les décisions de non-entrée en matière sont du ressort de l'organe d'exécution. Elles recouvrent également les décisions consécutives à la non-comparution d'un requérant à l'audition (voir art. 18*d*, al. 3). Après l'audition, les décisions de non-entrée en matière et les décisions de classement (p. ex. en cas de retrait d'une demande) sont en revanche de la compétence de la commission d'admission. Lorsque, à la suite d'une décision de non-entrée en matière ou de rejet, le requérant dépose une nouvelle demande, la procédure recommence de zéro et l'appréciation de la question de l'entrée en matière est alors à nouveau du ressort de l'organe d'exécution.

Art. 18a Audition personnelle

L'art. 18*a* règle la question de savoir qui doit être entendu, l'art. 18*b* comment l'appréciation de la crédibilité du conflit de conscience invoqué doit être faite.

- *L'al. 1* reprend la teneur de l'ancien art. 18, al. 2, et consacre le principe de l'audition personnelle pour toutes les personnes qui déposent une demande d'admission.
- *L'al. 2* autorise des exceptions à l'audition individuelle obligatoire. Aux termes de la première phrase, celles-ci sont liées expressément à l'appartenance à une communauté religieuse dont les croyances excluent explicitement le service militaire pour tous ses adeptes. Cette disposition reprend dans une nouvelle formulation la dérogation prévue à l'art. 27, al. 5, de l'ordonnance sur le service civil. Une pratique qui se justifie du point de vue de l'efficacité de la procédure et est appliquée de longue date reçoit ici une base légale formelle claire. Jusqu'ici, seuls les adeptes des Témoins de Jéhovah pouvaient bénéficier de cette dérogation. Formulée ouvertement à dessein, la nouvelle réglementation n'est plus limitée à une certaine foi ou confession. Vu la 2^e phrase, il est donc en principe possible que les adeptes

d'autres communautés religieuses se réclament à l'avenir de cette exception. La 2^e phrase concrétise une option à long terme; à l'heure actuelle, il n'existe pas de projet prévoyant de faire usage de cette clause. Il devrait ressortir clairement de la profession de foi du groupe qu'il existe une incompatibilité morale insurmontable entre ses conceptions morales et l'accomplissement d'un service militaire. Il en ressort qu'à l'avenir encore, seul un petit nombre de requérants seront admis au service civil sans audition personnelle. Le requérant devra dans tous les cas déposer une demande écrite satisfaisant aux exigences de l'art. 16a.

Cet alinéa a suscité des réactions mitigées. Néanmoins, renoncer à l'audition de tous les requérants n'entre pas en ligne de compte car cela reviendrait à se rapprocher par trop d'un système fondé sur le libre choix et sur la preuve par l'acte. Une demande écrite n'est à elle seule pas une base de décision fiable: de plus en plus souvent, l'organe d'exécution reçoit des demandes standardisées qui soulèvent des doutes quant au rédacteur de la demande, avec les conséquences que cela peut impliquer pour la crédibilité du requérant. De même, l'abandon de la réglementation d'exception visée à l'al. 2 ne serait pas judicieux. Cette dernière a fait ses preuves avec les Témoins de Jéhovah. Leurs membres sont entendus dès qu'un doute existe quant à leur appartenance à cette communauté religieuse, que la demande écrite ne satisfait pas aux exigences ou qu'elle soulève des questions.

Art. 18b Appréciation de l'exposé du conflit de conscience

La notion d'«exposé crédible» est une notion juridique floue à laquelle il convient de donner un sens et qui doit aussi et surtout être comprise par le requérant. La pratique consacrée dans la procédure d'admission doit par conséquent être explicitée dans la loi. Cette mesure concourra à une pratique plus constante pour toutes les parties prenantes à la procédure.

Selon le message concernant la loi fédérale sur le service civil (FF 1994 III 1637, commentaire de l'art. 1 du projet de loi), les allégations du requérant sont crédibles si elles sont dûment fondées, concluantes et plausibles. La personne du requérant doit en outre être crédible et son conflit de conscience doit être sérieux et reconnaissable comme tel par l'instance compétente.

L'élaboration du concept de l'organe d'exécution était sous-tendue par la volonté de ne pas faire dépendre l'appréciation de la crédibilité de l'exposé du requérant des seuls critères figurant dans le message. Ainsi, dépassant le cadre fixé par le message, nous avons élargi les critères d'examen de la crédibilité à d'autres horizons, qui sont en rapport direct avec la conception du conflit de conscience présentée plus haut (voir le commentaire de l'art. 1) et qui tiennent compte du fait que la conscience n'est pas appréhendable en soi, mais uniquement sur la base des manifestations tangibles de son expression. Notre Etat ainsi que la LSC se fondent sur l'image d'un citoyen adulte et indépendant dans ses décisions. Même ses positions morales sont en dernière analyse le résultat de décisions librement consenties. Etre habité par une exigence morale – et partant exposer de manière crédible un conflit de conscience – implique de devoir expliquer dans la demande d'admission et lors de l'audition personnelle le cheminement qui a débouché sur la décision prise. Un être libre peut s'exprimer sur l'usage qu'il fait de sa liberté. Il peut aussi expliquer le contenu et les implications de sa position morale et ne s'en tient pas à des formules creuses. Il est

capable de citer les influences déterminantes qu'il a subies et de les décrire. Il a des raisons pour trouver certains arguments ou réflexions plus importants que d'autres. Mais cela ne veut pas dire que le requérant doit être capable d'exposer un traité philosophique ou faire preuve d'éloquence dans la procédure d'admission. Il s'agit uniquement pour lui de mettre en lumière les raisons qui, dans sa démarche et dans son action, ont fini par l'amener à refuser de servir dans l'armée. Il incombe ensuite aux membres de la commission d'admission de tenir compte du niveau intellectuel du requérant dans la conduite de l'entretien et de le comprendre même s'il n'a pas la parole facile.

Il arrive parfois qu'un requérant appartenant par exemple à une communauté religieuse ne parvienne pas à exposer par lui-même les motivations d'ordre éthique qui fondent sa position face au service militaire, mais qu'il les ait reprises de certaines autorités. Dans ce cas, l'appréciation de la crédibilité du conflit de conscience ne peut plus porter sur le fondement éthique de l'exigence morale, mais seulement sur l'appartenance à la communauté en question ou le rapport à une autorité de poids, par exemple à un enseignant chargé de l'enseignement religieux. Ce rapport ou l'appartenance à une communauté religieuse doit jouer un rôle prépondérant dans d'autres domaines de la vie du requérant.

De l'aspect de la validité absolue des exigences morales découle une autre dimension de la crédibilité: on peut partir de l'idée que l'exigence morale invoquée ne se limite pas à l'obligation de servir dans l'armée, mais qu'elle impose sa marque dans toutes les autres situations comparables. Lorsque les implications de l'exigence morale sont le fil conducteur de la vie du requérant, la crédibilité de son exposé prend une consistance certaine. Il faut par ailleurs tenir compte du fait que les exigences morales recouvrent souvent des aspects positifs et non seulement des interdits : la personne qui défend des valeurs morales ne détourne pas le regard, mais prend parti et s'engage pour une cause (ou peut au moins expliquer pourquoi elle ne le fait pas). Ce constat vaut aussi pour les jeunes. Un engagement vécu peut dans une certaine mesure compenser un manque d'explications concernant une exigence morale. Cela dit, même dans le cas d'un grand engagement, sans exposé d'une exigence morale, la crédibilité fera défaut et l'admission au service civil ne sera pas possible.

Dans les grandes lignes, il faut donc tenir compte des cinq dimensions suivantes pour apprécier la crédibilité:

- d'une dimension plutôt intellectuelle ou rationnelle – le requérant est-il à même d'expliquer son conflit de conscience et les exigences morales qui marquent son comportement? (let. a);
- d'une dimension biographique – à quand remonte le conflit de conscience et comment est-il né? comment a-t-il ensuite évolué? (let. b);
- d'une dimension qui touche la manière de vivre du requérant – comment concrétise-t-il l'exigence morale dans d'autres situations comparables de la vie quotidienne? (let. c);
- d'une dimension qui touche l'état physique et psychique général du requérant – dans quelle mesure a-t-il souffert de son conflit de conscience (les «tourments de la conscience», détresse morale)? (let. d), et
- de la dimension de la crédibilité personnelle, qui a déjà été décrite avec pertinence dans le message de 1994 (FF 1994 III 1637, commentaire de l'art. 1

du projet de loi; let. e du projet de loi). Les contradictions du requérant sont significatives si elles ne portent pas simplement sur des détails, si elles présentent un rapport matériel avec les questions à traiter ici et en particulier si elles concernent le rapport entre les idées du requérant et la manière dont il mène sa vie (le rapport entre la let. a et la let. c; l'absence de contradiction peut être relative: elle ne doit pas forcément se vérifier pour l'ensemble de la vie du requérant). Plausibilité ne signifie pas seulement qu'il doit y avoir adéquation avec des faits connus et attestés ou l'expérience générale de la vie, mais s'étend dans ce contexte au lien entre les raisons intellectuelles (let. a) et la détresse morale (let. d). Cela parce que l'état physique et psychique général du requérant peut avoir d'autres causes que les opinions personnelles qui ont été avancées pour étayer la crédibilité du conflit de conscience. Le caractère concluant est donné par une vue d'ensemble, par l'appréciation de la crédibilité du requérant perçue comme un tout. Les membres de la commission doivent apprécier en particulier si le mode de vie, la présentation, les arguments utilisés et l'histoire du requérant sont compatibles les uns avec les autres.

Le sujet de droit de l'art. 18b est la commission d'admission. Au cours de l'audition personnelle, les membres de la commission doivent conduire la discussion en fonction des cinq dimensions mentionnées et, pour apprécier la crédibilité de l'exposé du requérant, se référer à ces cinq dimensions dans la formulation des motifs de la décision. L'art. 18b n'exige cependant pas du requérant qu'il soit à même de donner des explications concernant chacune des cinq dimensions. La crédibilité de l'exposé est établie sur la base d'une appréciation globale, qui autorise néanmoins un certain flou sur certains points.

Art. 18c Notification de la décision d'admission

La décision de la commission sera notifiée au requérant et aux organes suivants: au DFE pour l'exercice éventuel du droit de recours (art. 64), au DDPS pour qu'il réalise la libération du service militaire dans les faits et qu'il lève la dispense, ainsi qu'à l'organe d'exécution pour qu'il mette en branle l'exécution du service civil. Le requérant et le DFE recevront la décision et ses motivations complètes, le DDPS seulement une communication indiquant si la personne est admise ou non, ainsi que l'attestation d'entrée en force de chose jugée.

Art. 18d Procédure d'admission

- Les *al. 1 et 4* correspondent à l'art. 18, al. 3 de la loi actuelle.
- *Al. 2*: le principe de l'égalité de traitement justifie la prise en charge des frais de déplacement entre le domicile du requérant et le lieu de l'audition: la personne qui sera entendue dans le cadre du recrutement sera convoquée à une activité de service et recevra à ce titre un billet gratuit. La personne qui aura déposé une demande d'admission au service militaire non armée et devra de ce fait se rendre à une audition recevra avec la convocation un bon de transport et ne paiera donc pas non plus les frais de déplacement. Il ne serait par conséquent pas justifiable de désavantager les requérants qui ont déposé leur demande d'admission après le recrutement.
- *L'al. 3* règle les conséquences financières dans le cas où le requérant ne se présenterait pas à l'audition sans faire valoir d'excuse valable. Cette disposition figure actuellement à l'art. 27, al. 4 de l'ordonnance sur le

service civil. Elle doit être consacrée formellement dans le texte de loi. Le but de cette disposition est d'éviter qu'un requérant n'occasionne des frais disproportionnés en omettant intentionnellement ou par négligence de se présenter à l'audition, voire en faisant traîner la procédure au point d'échapper à l'obligation de servir. La formulation «peut lui facturer» permet de tenir compte du degré de la faute et de la situation économique du requérant dans le calcul des frais qui lui sont portés à charge. Cette mesure est à prendre non comme une amende, mais comme le versement de dommages-intérêts car les membres de la commission doivent être indemnisés même lorsque le requérant ne se présente pas à l'audition. Si, malgré l'ordre de versement de dommages-intérêts, le requérant omet une nouvelle fois de se présenter sans explication convaincante, la commission n'entrera pas en matière sur sa demande d'admission³⁰.

Chapitre 3 Accomplissement du service civil

Art. 19 Préparation des affectations

L'art. 19 dans sa nouvelle version laisse à l'organe d'exécution le soin de décider s'il veut convoquer la personne astreinte au service civil à un entretien avec des représentants de l'établissement d'affectation. Cet entretien formel n'est pas nécessaire dans tous les cas car il a souvent déjà eu lieu alors que la personne astreinte recherchait une affectation. Aussi l'organe d'exécution ne doit-il pas être contraint de convoquer dans tous les cas la personne astreinte à un entretien individuel.

Art. 20 Fractionnement du service civil

Comme les militaires qui peuvent accomplir leur service d'un seul tenant, les personnes astreintes au service civil doivent avoir la possibilité d'accomplir leur service « d'un seul coup ». L'armée va restreindre le nombre des cas de service continu. Une telle restriction ne s'impose pas pour le service civil. Pour les personnes astreintes qui n'accompliront pas leur service en une seule fois, les règles concernant la durée minimale et la fréquence des affectations demeureront. Ces règles devront être compatibles avec les règles fixant la taxe d'exemption.

Art. 22 Convocation

- *L'al. 2* reprend l'al. 2 en vigueur sans la dernière phrase, dont la teneur est reprise à l'al. 3 dans une formulation plus souple.
- *L'al. 3* permet d'adopter par voie d'ordonnance des délais de convocation plus courts, prévus pour les affectations visant à faire face aux catastrophes et aux situations d'urgence, pour lesquelles un délai de convocation d'environ 15 jours semble adapté. Cette disposition permettra de garantir que les personnes astreintes au service civil commenceront leur affectation au plus tard un mois après l'événement. Il est aussi prévu de permettre des délais plus courts pour la convocation à un service plus bref, comme les

30 Violation du principe de la collaboration obligatoire des parties selon l'art 13 PA.

cours d'introduction, les modules de formation et les entretiens individuels préalables dans un établissement d'affectation.

- *Al. 4*: la participation de personnes astreintes au service civil à un service de piquet peut être utile pour des affectations visant à surmonter les conséquences de catastrophes et de situations d'urgence ou de certaines affectations à l'étranger, par exemple sous l'égide de la CSCE, de la DDC ou de l'Aide suisse en cas de catastrophe. La participation sera volontaire et présupposera une formation adaptée. Même avec des services de piquet, le service civil ne sera pas un instrument d'intervention de la première heure. Mais ce genre d'affectations lui permettra d'acquérir une vitesse de réaction et une capacité d'action qui pourront se révéler utiles pour des affectations en dehors du contexte de l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence.

Chapitre 4 Statut de la personne astreinte au service civil

Art. 28 Temps de travail et de repos

- *Al. 4, let. b*: l'expression «compensation en temps» est remplacée par la formulation «temps de repos supplémentaire», ce qui correspond au sens initial. La disposition prévoit que pour celui qui accomplira du service civil le week-end, les jours et les heures de travail seront comptés comme pour le temps de travail effectué en semaine et de jour. La notion de «compensation en temps» ne reflète pas exactement ce principe.

Art. 29 Prestations en faveur de la personne en service

- *L'al. 3* est adapté au nouveau libellé de l'art. 36 (la notion de journée d'information est remplacée par celle de cours d'introduction ou de formation).

Art. 32 Obligation de s'annoncer et de renseigner

- *L'al. 2* est également adapté à la modification rédactionnelle de l'art. 36.

Section 4 Cours d'introduction et de formation

Art. 36 Principe

La nouvelle séquence des alinéas suit le déroulement du service civil.

- *Al. 1*: la journée d'information, qui dure une bonne demi-journée, sera remplacée par un cours d'introduction. Ainsi, l'organe d'exécution aura la possibilité non seulement de donner une information sur les aspects techniques du service civil, mais encore de dispenser un certain savoir. Dans un premier temps, il est prévu de s'en tenir à une option dans ce sens au niveau de la loi. Le développement des cours d'introduction (en intégrant p. ex. un volet premiers secours) devrait se justifier par un certain besoin

(p. ex. en rapport avec certaines situations particulières ou dans la perspective d'affectations spéciales).

- L'*al.* 2 correspond à l'al. 1 en vigueur.
- *Al.* 3: l'obligation de suivre un cours de formation avant d'assumer des tâches dans le domaine des soins concernera désormais non seulement les affectations dans le secteur de la santé, mais encore celles du secteur social (p. ex. dans une maison de retraite). Les personnes qui bénéficient des soins ont le droit d'être traitées avec le professionnalisme, les égards et la psychologie requis. La participation à un cours pour les affectations dans le domaine des soins garantit que les personnes astreintes au service civil satisfont à ces exigences. Les personnes astreintes qui ont déjà suivi une telle formation ne doivent pas être tenues de suivre ce cours. Les cours de formation de la Confédération conservent un caractère subsidiaire par rapport à ceux que doivent dispenser les établissements d'affectation en application de l'al. 2.
- *Al.* 4: l'organe d'exécution doit avoir la possibilité d'offrir au besoin des cours de formation spéciaux pour des affectations spécifiques, par exemple en cas de catastrophe et de situation d'urgence, ou pour les programmes prioritaires. Ces cours peuvent remplacer ou compléter l'introduction dispensée par l'établissement d'affectation.
- L'*al.* 5 confère au Conseil fédéral la compétence de prescrire la participation à d'autres cours de formation pour certaines affectations.

Art. 37 Frais

- L'*al.* 1 fait l'objet d'une adaptation rédactionnelle du fait de la modification de l'art. 36. Les établissements d'affectation supportent eux-mêmes les frais relatifs aux cours qu'ils proposent. Les cours mis sur pied à l'initiative de l'organe d'exécution sont financés par la Confédération. Celle-ci peut participer aux frais encourus par les établissements d'affectation dans les cas prévus à l'al. 2, let. b.

Section 6 Assurance

Art. 40

L'art. 34 du projet de révision de la loi sur l'armée et l'administration militaire sera complété de sorte que les dommages corporels soient indemnisés conformément à la loi sur l'assurance militaire, toute autre prétention ultérieure à vis-à-vis de la Confédération étant exclue. Par souci de clarté, cette réglementation a aussi été intégrée à l'art. 40 LSC.

Chapitre 5

Reconnaissance en qualité d'établissement d'affectation

Art. 41 Demande

- *Al. 1:* cette modification fait écho à celle de l'art 16a, al. 1. Les entreprises devront pouvoir déposer leur demande de reconnaissance en tant qu'établissement d'affectation par voie électronique dès que les conditions techniques seront remplies (signature numérique).

Art. 42 Décision de reconnaissance

- *Al. 1:* voir le commentaire du ch. 2.1.4.5. Le projet prévoit de renoncer à la proposition d'une commission de reconnaissance, étant donné que, dans les faits, il y a longtemps que cette procédure n'a plus d'incidence sur le traitement des demandes.

L'opposition à la suppression de la commission de reconnaissance vient surtout des milieux patronaux et de l'Union suisse des paysans, qui sont actuellement représentés dans cette commission. Leur argumentation se fonde sur le besoin de protection des travailleurs dans les établissements d'affectation et la mise en danger des conditions de concurrence. Les milieux syndicaux, qui sont aussi représentés dans la commission, ne partagent pas ces préoccupations et ne s'opposent pas à son démantèlement. Du point de vue stratégique, aucun problème n'est né qui pourrait justifier le maintien de la commission et, du point de vue opérationnel, aucun manquement aux principes n'a été porté à la connaissance de l'organe d'exécution depuis l'entrée en vigueur de la LSC. Dans leur rôle de «garde-fous», les partenaires sociaux peuvent tout à fait se substituer à la commission dans la surveillance courante des établissements d'affectation. La mesure proposée permettra de réduire de moitié environ la durée de la procédure de reconnaissance des établissements d'affectation.

- *L'al. Ibis, let. a et b,* reprend l'actuel art. 43, al. 1 et 2.
- *L'al. Iter* vise à garantir une procédure de reconnaissance commandée par la demande. Les ressources de l'organe d'exécution dans le domaine de la reconnaissance d'établissements d'affectation doivent être exploitées de manière efficace; elles ne doivent pas être mobilisées par des procédures qui tendent à alourdir l'exécution plutôt qu'à l'alléger. A la mi-2001, quelque 800 personnes astreintes étaient en service. Elles pouvaient choisir leur affectation dans un éventail de presque 4000 établissements d'affectation reconnus. En moyenne, seuls 20 % des places offertes par les établissements d'affectation sont occupées. Après avoir dû subir une procédure de reconnaissance exigeant d'eux une grande mobilisation, un grand nombre d'établissements d'affectation n'accueillent qu'une seule fois une personne astreinte au service civil. En effet, vu le principe qui veut que les personnes astreintes cherchent elles-mêmes des possibilités d'affectation, de nombreuses entreprises déposent une demande de reconnaissance à l'initiative d'une personne astreinte intéressée. Les entreprises recrutées par ce biais n'assument souvent plus d'affectation par la suite. Il en résulte un déséquilibre entre l'investissement consenti dans la procédure et le bénéfice de la reconnaissance à long terme. Cette situation est source de frustrations

qui peuvent à terme porter préjudice à l'image du service civil. Une clause du besoin permettra de parer à ce risque en engageant les ressources nécessaires à la procédure d'admission de manière ciblée. Comme aujourd'hui, toute entreprise pourra demander à être reconnue en qualité d'établissement d'affectation, mais l'organe d'exécution pourra rejeter la demande s'il n'existe pas un nombre suffisant de demande pour de telles affectations (notamment lorsqu'un nombre suffisant d'établissements d'affectation est reconnu dans le domaine d'activité en question) ou si l'institution requérante n'offre pas d'activité particulièrement digne d'être encouragée et faisant partie d'un programme prioritaire.

Art. 43 Procédure de reconnaissance

- *L'al. 1* confère à l'organe d'exécution la compétence de consulter des tiers qualifiés et de requérir leur avis sur certaines demandes, pour remplacer le recours à la commission de reconnaissance. Cette compétence recouvre aussi la coopération avec les offices cantonaux du travail au sens de l'actuel al. 3. Au besoin, il est en outre prévu de consulter les spécialistes, associations professionnelles ou services qui possèdent les qualifications requises par le cas concret.
- *L'al. 3* habilite l'organe d'exécution à soumettre pour avis des questions de principe sur la procédure de reconnaissance et sur l'exécution aux partenaires sociaux, aux organisations faïtières de l'économie et à d'autres institutions concernées ou intéressées.

Chapitre 6 Statut de l'établissement d'affectation

Art 47 Aide financière en faveur de l'établissement d'affectation

Le Canton de Genève propose le versement de subventions aux établissements d'affectation qui n'ont pas les moyens financiers pour employer des personnes astreintes au service civil. L'organe d'exécution est d'avis qu'il n'y a pas lieu de prendre une telle mesure. Les subventions ne se justifient que dans la mesure où, sans elles, l'exécution serait mise en péril. Or tel n'est nullement le cas, comme le montrent les chiffres énoncés dans le commentaire de l'art. 42.

Les mêmes arguments peuvent être opposés à la motion Wiederkehr (M 99.3533. Engagements à l'étranger en faveur du développement durable), transmise sous forme de postulat par le Conseil national le 15 juin 2000, qui demande de soutenir les engagements du service civil dans des projets en faveur du développement durable par le versement de subventions. Dans ce cas également, la nécessité d'une telle mesure n'est pas avéré. Les possibilités d'encouragement que prévoit le droit en vigueur sont suffisantes (exemption de la taxe obligatoire, possibilités de définir un programme prioritaire et subventionnement de projets environnementaux).

Chapitre 7 Responsabilité civile

Art. 58 Procédure

- *Al. 3*: en vertu de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1999 relatif à la réforme de la justice (FF 1999 7831), la Constitution fédérale a été complétée notamment par l'art. 191a, al. 2, qui prévoit que la Confédération instituera des autorités judiciaires pour connaître des contestations de droit public relevant des domaines de l'administration fédérale. Par cette disposition qui, bien que définitivement adoptée, n'entrera en vigueur qu'avec la révision totale de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le législateur a indiqué clairement que les voies de droit menant devant le Tribunal fédéral devront, pour tous les litiges – à l'exception de quelque rares cas particuliers –, passer préalablement par une instance judiciaire (FF 1997 I 504 ss). Cette disposition est en fait déjà appliquée dans la pratique puisque, à chaque modification d'un acte législatif, il en est tenu compte. La disposition proposée en l'occurrence est forgée sur le modèle de l'art. 10, al. 1, révisé de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité, LRCF; RO 2000 2720) car il s'agit dans ce cas aussi de questions qui relèvent de la responsabilité de l'Etat.

Chapitre 8 Voies de droit

Art. 62 Entrevue avec une personne représentant l'établissement d'affectation; dénonciation

- *Al. 2*: l'expression «dans un délai de dix jours» est remplacée par «sans délai». La réglementation en vigueur n'est pas toujours praticable, en particulier lorsque l'organe d'exécution doit obtenir des informations écrites. Dix jours ne suffisent guère pour prendre certaines mesures. A l'inverse, dans les cas où une action rapide est possible, l'organe d'exécution ne peut pas rester les bras croisés pendant dix jours avant de passer à l'action.

Art. 63 Instance de recours

La proposition faite par le PS et la SSO lors de la consultation d'ouvrir une voie de recours menant jusqu'au Tribunal fédéral en cas de décision de non admission ne doit pas être retenue. Le but de la révision en cours de la procédure fédérale est de décharger le Tribunal fédéral. La demande formulée n'est pas compatible avec cet objectif.

Art. 64 Droit de recours

- *Al. Ibis (nouveau)*: voir plus haut les explications au ch. 2.1.4.4.

Pour le département, contrôler la pratique de la commission d'admission ne signifie pas qu'il sera tenu d'examiner en détail toutes les décisions d'admission. Le volume de travail serait bien trop important. La sélection

des décisions qui feront l'objet d'un contrôle se fera sur la foi de certains facteurs de risque.

Art. 65 Procédure devant la commission de recours

- L'*al. 1* correspond à l'actuel art. 65, sans la dernière phrase, laquelle fait l'objet d'un al. 4 (*nouveau*). Seule la procédure devant la REKO/DFE est gratuite. La procédure devant la commission de recours en matière de responsabilité de l'Etat est en revanche payante (art. 58, al. 3), tout comme les demandes en dommages-intérêts traitées par le Département fédéral des finances (art. 58, al. 2).
- *Al. 2 et 3*: la levée de l'effet suspensif peut se révéler nécessaire pour garantir une affectation dans l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence. Pour les programmes prioritaires aussi, par exemple dans le domaine de l'asile, la levée de l'effet suspensif peut être nécessaire pour atteindre les objectifs visés dans les temps.

Art. 66 Délai de recours

- *Let. a*: l'adjonction apportée ici comble une lacune de l'art. 66 actuel. Du moment qu'un délai de recours de dix jours existe déjà pour chaque convocation, ce même délai doit aussi valoir pour les interruptions et les prolongations d'affectation. A ce jour, le délai de recours applicable aux termes de la loi est de 30 jours.

Chapitre 9 Procédure disciplinaire et dispositions pénales
Section 1 Procédure disciplinaire

Art. 71 Procédure

- *Al. 2*: le délai de dix jours pour instruire une procédure disciplinaire s'est révélé trop court dans la pratique. La portée limitée des cas disciplinaires ne justifie le plus souvent pas que l'organe d'exécution entreprenne immédiatement et à grands frais une enquête sur place. Il s'ensuit que l'enquête auprès de la personne astreinte et de l'établissement d'affectation se fait généralement par écrit, ce qui prend beaucoup de temps. Il convient par conséquent de porter à 30 jours le délai prévu pour instruire une procédure disciplinaire. Le temps pendant lequel il s'agit d'un délai d'ordre se calcule à compter de la dénonciation (début de la procédure) jusqu'à la notification de la décision.

Chapitre 10 Dispositions transitoires

Section 1 Exécution

Art. 80 Mise en place d'un système d'information

- *Al. 2, let. a:* «l'Office fédéral de l'adjudance» est remplacé par «les services compétents du DDPS». L'expression se limite ici à l'actuel Groupe du personnel de l'armée et aux organes de recrutement.
- *Al. 2, let. b:* étant donné l'abandon du passage automatique du service civil à la protection civile, l'Office fédéral de la protection civile ne figure plus parmi les destinataires de données.

Art. 80a Gestion des dossiers

- *Al. 1^{bis} et 2^{bis}:* le transfert, de l'organe d'exécution à la commission d'admission, de la compétence décisionnelle sur les admissions appelle des précisions concernant le traitement des données et des dossiers. La commission d'admission pourra traiter les dossiers des requérants et des membres de la commission, mais ne sera pas habilitée à constituer des archives avec les dossiers ou les informations provenant de la procédure d'admission. La commission d'admission sera en outre autorisée à traiter les données personnelles sensibles du requérant.
- *L'al. 5, let. a,* dans sa nouvelle version mentionne aussi les dossiers des personnes qui ont été exclues du service civil en application de l'art. 12.

Section 2 Dispositions transitoires

Les dispositions transitoires en vigueur peuvent être abrogées en bloc, vu qu'elles ne sont plus appliquées. Toutes les tâches en souffrance héritées de l'exécution du «projet Barras» sont liquidées, et les cas s'y rapportant ont fait l'objet d'une décision définitive.

Art. 81 Adaptation de la durée du service civil ordinaire

L'adaptation du nombre de jours de service à accomplir est une nécessité eu égard au principe de l'égalité de traitement par rapport aux personnes accomplissant un service militaire. Dès que la réforme Armée XXI entrera en vigueur, le nombre de jours de service sera abaissé pour les militaires. Pour les personnes déjà admises au service civil, l'adaptation sera double puisqu'elle dépendra aussi de la réduction du facteur de 1,5 à 1,3. Cette deuxième adaptation n'aura pas d'effet rétroactif: elle s'appliquera uniquement aux jours de service civil qui n'auront pas été accomplis au moment de l'entrée en vigueur de la présente révision. Certains participants à la consultation ont demandé que le nouveau facteur s'applique à toutes les personnes astreintes au service civil, indépendamment du nombre de jours de service civil accomplis. Ainsi, le facteur 1,3 serait applicable dès l'entrée en vigueur de la LSC. Une telle rétroactivité n'est cependant politiquement pas souhaitable car elle soulèverait de nouvelles questions (quid des personnes astreintes au service civil qui ont accomplis tous leurs jours de service? et quid des personnes condamnées à une

astreinte au travail et dont le jugement est entré en force?) et serait contraire au but poursuivi par législateur à l'époque.

- *Al. 1, let. a:* l'abaissement consécutif à la réduction du nombre de jours de service dans l'armée se calcule avec le facteur appliqué pour rallonger le service civil par rapport au service militaire. Dans l'hypothèse d'une réduction de 40 jours sur le nombre de jours de service militaire à accomplir (de 300 actuellement à 260), la réduction pour le service civil serait donc de 60 jours (= $40 \times 1,5$).
- *Al. 1, let. b:* les 13,33 % retranchés correspondent au passage du facteur de 1,5 à 1,3.

Art. 82 Libération du service civil

- *Al. 1:* lorsque la personne astreinte au service civil atteindra la limite d'âge qui, en application de l'art. 13 de la loi sur l'armée et l'administration militaire, entraîne sa libération du service militaire, elle sera libérée du service civil. L'idée, évoquée durant la consultation, selon laquelle les personnes astreintes au service civil devraient avoir la possibilité de continuer de servir dans le service civil à titre volontaire n'a pas sa place ici. La loi sur l'armée permet certes cette possibilité à certains éléments, mais uniquement lorsque l'armée peut faire valoir un besoin avéré de prestations supplémentaires. Le service civil n'est pas en situation d'apporter une telle preuve.
- *Al. 2:* une règle spéciale de l'art. 13 de la loi sur l'armée et l'administration militaire prévoit que la personne qui porte un grade de la troupe ou de sous-officier (sans les sous-officiers supérieurs) et qui n'aura pas accompli tout son service à l'âge de 30 ans révolus ne sera libéré qu'après avoir accompli l'ensemble du service militaire, mais au plus tard à l'âge de 34 ans révolus. Selon le projet proposé, cette réglementation s'applique par analogie à la libération ordinaire du service civil (voir le commentaire de l'art. 11). Toutefois, dans le cadre des réglementations transitoires, toutes les personnes astreintes au service civil qui, lorsqu'elles étaient dans l'armée, portaient un grade de la troupe et ont 30 ans révolus, doivent être libérées. Ce qui correspond à la réglementation en vigueur selon laquelle la personne qui atteint la limite d'âge est libérée du service civil quel que soit l'état de son «compte» des jours de service à accomplir. Vu que les personnes astreintes au service civil accomplissent en règle générale rapidement leur service durant leurs jeunes années, cette solution ne donne guère lieu à des injustices.

Art. 83 Personnes ayant été condamnées à une astreinte au travail

- *Al. 1:* la réduction du nombre de jours visés à l'art. 81 ne s'appliquera pas aux personnes qui ont été condamnées à une astreinte au travail en application du droit pénal militaire. Dans ces cas-là, il s'agit en effet de l'exécution de jugements entrés en force qui ne peuvent donc pas être modifiés ultérieurement par la voie législative. Sont concernées les personnes qui, en application de l'art. 81, al. 4, de la loi sur l'armée et l'administration militaire, ont été condamnées à une astreinte au travail pour refus de service d'avancement. Les objecteurs de conscience qui ont été

condamnés à une astreinte au travail avant l'entrée en vigueur de la LSC (réforme Barras), et dont la condamnation a été commuée en une astreinte au service civil, seront considérés comme des personnes astreintes au service civil et tomberont sous le coup de l'art. 81.

- Les al. 2 et 3 reprennent la réglementation actuelle avec des adaptations d'ordre rédactionnel. Dans tous les cas, la conversion des jours d'astreinte au travail en jours de service civil a déjà eu lieu et fait l'objet d'une décision définitive. La deuxième phrase de l'actuel al. 1 peut donc être biffée.

Art. 83a Extinction de la reconnaissance en qualité d'établissement
 d'affectation

La reconnaissance des établissements d'affectation se fait sur décision pour une période indéterminée. Les décisions de reconnaissance ne peuvent être révoquées qu'à certaines conditions (restrictives), notamment lorsque la loi au sens formel le prévoit. L'art. 83a crée la base qui permettra de révoquer les décisions de reconnaissance concernant le domaine de la recherche (domaine d'activité qui sera radié de la loi).

2.3.2 Modification d'autres actes législatifs

2.3.2.1 Code pénal suisse (CP)

Art. 360^{bis}, al. 2, let. j (nouveau)

Cette modification habilite l'organe d'exécution à consulter les données personnelles relatives à d'éventuelles condamnations antérieures inscrites au casier judiciaire central. Actuellement, la personne qui dépose une demande d'admission au service civil est tenue de joindre à sa demande un extrait de son casier judiciaire. Or les retards sont fréquents, surtout pour les demandes déposées par des recrues – qui doivent être traitées prioritairement – du fait que l'extrait du casier judiciaire n'est pas produit dans les délais. Avec la consultation en ligne, l'organe d'exécution pourra obtenir ces informations par voie directe et sans retard, ce qui allégera la tâche des autorités qui gèrent le casier judiciaire central. A l'art. 16a, le parti pris a été de ne pas obliger tous les requérants à joindre à la demande un extrait de leur casier judiciaire. Une autre raison qui plaide en faveur de la consultation des données du casier judiciaire central concerne le cas où une personne astreinte au service civil doit être exclue soit à titre temporaire, soit à titre définitif du service civil à la suite d'une condamnation (art. 12).

2.3.2.2 Loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO)

Art. 8, al. 1^{bis}, art. 15, al. 2, art. 19, al. 2

Vu le passage du facteur de 1,5 à 1,3, il convient de réduire dans la même proportion le nombre de jours de service à accomplir selon la LTEO pour qu'un service soit réputé achevé et ne donne pas lieu au paiement d'une taxe d'exemption.

Lors de la procédure de consultation, quelques cantons ont préconisé une nouvelle réglementation de l'échelonnement de la taxe d'exemption en fonction du nombre de jours de service accomplis (art. 19 LTEO). La solution proposée consiste en ceci que, en cas de report de service ou de libération anticipée du service civil, la personne astreinte qui a accompli 90 % de ses jours de service ne devrait plus payer qu'un dixième de la taxe d'exemption. Elle prévoit en outre une grille d'échelonnement par grade. Il ne faut pas donner suite à ces propositions. Seule une minorité des cantons les soutient. Le système d'échelonnement en vigueur fondé sur le nombre de jours de service doit être maintenu car une réduction par grade ne tient pas compte du fait que la durée de l'obligation de verser la taxe d'exemption est la même pour tous les grades. Par ailleurs, une telle différenciation ne serait pas faisable dans le contexte du service civil.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières

Les modifications suivantes entraînent des conséquences financières:

- *Passage du facteur de 1,5 à 1,3 (art. 8):* cette réduction pourrait avoir des conséquences financières de deux manières. D'une part, sous la forme de frais supplémentaires en raison de l'augmentation du nombre des demandes d'admission (le service civil semblera plus attrayant), et, d'autre part, sous la forme d'une réduction des frais en raison de la diminution du nombre de jours d'affectation liée au raccourcissement de la durée générale du service civil.
- Concernant l'augmentation du nombre de demandes: on peut partir de l'idée que la durée du service civil influe uniquement sur les personnes qui espèrent trouver dans le service civil une obligation plus légère que le service militaire. Deux remarques: primo, cette attitude n'est pas l'expression d'une exigence morale; secundo, si le service civil exerce un plus grand attrait sur ces personnes du fait de son raccourcissement, il en va de même du service militaire, qui propose en outre de nouvelles possibilités (service «en bloc», engagements à l'étranger etc.). De plus, on est en droit de penser qu'une personne qui cherche «à en faire le moins possible» tentera, comme c'est le cas aujourd'hui, de se faire réformer pour des raisons médicales. En l'état, on ne peut guère prédire que la réduction du facteur entraînera un accroissement des demandes et donc des frais supplémentaires. Le message du 22 juin 1994 concernant la loi sur le service civil concluait déjà qu'une modulation de l'ordre du dixième de point de la durée du service civil n'aurait probablement guère d'effet sensible (FF 1994 III 1628). Même en réduisant le facteur, le Conseil fédéral prévoit que le plafond fixé à 2500 demandes annuelles dans le message de 1994 ne sera pas atteint. On est en droit de penser qu'une modification soudaine du contexte de la politique de sécurité aurait un effet sensiblement plus durable sur le nombre de demandes d'admission qu'une réduction d'environ 13 % de la durée du service civil.
- Concernant le nombre de jours de service civil: il ne faut pas non plus s'attendre à une importante réduction du nombre de jours de service et donc

à des économies substantielles sur ce plan. Le nombre total de jours de service accomplis dans le service civil devrait tout au plus diminuer légèrement. Aux débuts du service civil, une grande partie des requérants avaient déjà accompli leur école de recrues et un voire plusieurs cours de répétition; aujourd'hui, le nombre des requérants qui n'ont pas du tout servi dans l'armée est en augmentation constante. Si, au moment de l'entrée en vigueur de la LSC, le nombre moyen de jours de service par tête était d'environ 270, il est actuellement de l'ordre de 320 jours et devrait osciller autour des 300 jours après le raccourcissement de la durée du service. Il ne faut donc pas escompter d'économies substantielles.

- *Affectations à l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence (art. 7a)*: on aura des frais supplémentaires uniquement dans les cas où l'organe d'exécution interviendra lui-même en qualité d'établissement d'affectation et fournira à la personne astreinte au service civil les prestations visées à l'art. 29 (solde, habits de travail, logement, repas, frais de déplacement), prendra en charge les frais de matériel et mettra à disposition les ressources humaines pour la préparation et la direction des affectations. Le degré de prise en charge des frais par la Confédération dépendra de la réglementation y relative dans l'ordonnance. Ces frais devraient grever le budget global de l'organe d'exécution de moins de 100 000 francs par année.
- *Dépassement de la durée du service ordinaire pour les affectations à l'étranger (art. 8, al. 2)*: cette réglementation n'entraînera pas de frais directs supplémentaires à la Confédération, vu que ceux-ci sont pris en charge par les établissements d'affectation. Il faudra par contre compter avec des frais supplémentaires du côté de l'allocation pour perte de gain; ces frais devraient toutefois être modestes, étant donné que le nombre des affectations à l'étranger ne devrait pas augmenter fortement du fait du maintien d'une réglementation restrictive.
- *Intégration de la procédure d'admission aux centres de recrutement de l'Armée XXI (voir ch. 2.1.4.3)*: une éventuelle décentralisation de la procédure d'admission entraînerait assurément des frais supplémentaires. Il faudrait équiper des salles en plusieurs lieux. Pour garantir un fonctionnement sans faille, plusieurs nouveaux emplois seraient nécessaires, entraînant des frais supplémentaires qu'on peut estimer entre 500 000 et 1 million de francs par année. A quoi il conviendrait d'ajouter les frais liés au déménagement, à l'installation des nouveaux postes de travail, au renouvellement du personnel lié à la restructuration etc. Ces frais supplémentaires potentiels ne doivent toutefois pas être considérés isolément. Une éventuelle décentralisation de la procédure d'admission devrait être intégrée au cadre plus large du Recrutement XXI; ses retombées positives profiteraient surtout à l'armée. La nouvelle conception du recrutement vise à éviter un grand nombre de cas de réforme après le recrutement. La personne déclarée inapte au service militaire devra être enregistrée en tant que telle lors du recrutement, et non après avoir accompli un nombre de jours de service parfois important. Le même principe vaudra pour l'admission au service civil: la procédure d'admission devra aussi être conçue de manière que les futures personnes astreintes au service civil ne soient même pas enregistrées dans les effectifs appelés à accomplir une école

de recrues. L'application de ce principe permettra de réaliser des économies notables.

- *Compétence exclusive de la commission pour la procédure d'admission (art. 18)*: cette modification dans l'attribution des compétences n'entraînera pas de frais (la «neutralité des coûts» était une des contraintes sur ce point de la révision), vu que la structure de la commission d'admission ne subira pas de changement. Le suivi administratif de la procédure d'admission et le soutien de la commission d'admission dans son travail demeureront du ressort de l'organe d'exécution.
- *Prise en charge des frais de déplacement pour se rendre aux auditions (art. 18d)*: sur ce point, la révision n'entraînera pas de frais supplémentaires pour le service civil, pour autant que la procédure d'admission se déroule dans le cadre du recrutement. En admettant que, du moins au moment de l'introduction de la nouvelle formule, environ la moitié des requérants déposent leur demande après le recrutement, le service civil devra indemniser les frais de transport dans 1000 cas au maximum. L'expérience montre que quelque 60 % des bons de transport émis sont effectivement utilisés (coût moyen: fr. 35.-). Cette solution engendrerait des frais supplémentaires d'environ 21 000 francs par année.
- *Suppression de la commission de reconnaissance (art. 42)*: le coût annuel total de la commission de reconnaissance est d'environ 63 000 francs. La mesure permettra une économie de cet ordre de grandeur.

3.2 Conséquences pour le personnel

La planification financière et le mandat de prestations de l'organe d'exécution pour les années 2002 à 2005 se fondent sur un relèvement de l'ordre de 10,5 postes du plafonnement des emplois arrêté en 1996, ce qui le porterait à 38 postes (pour une institution sous le régime de la GMEB, il n'est plus question de «postes permanents» – «Etat-Stellen» – mais d'un crédit global pour le personnel, dont l'unité dispose à sa guise). Ce besoin de personnel est la conséquence de l'accroissement quantitatif auquel à dû faire face le service civil ces quatre dernières années, et est en outre lié à une éventuelle décentralisation des auditions; en d'autres termes, il n'est pas consécutif à la présente révision de la loi.

3.3 Conséquences économiques

Les conséquences économiques de la révision vont essentiellement dans deux directions :

- le raccourcissement de la durée du service et la possibilité d'accomplir le service civil à un âge plus précoce induisent un allègement pour l'économie, notamment pour les PME, et pour les travailleurs concernés. La longueur du service civil (450 jours au maximum) représente un fardeau, surtout pour les PME. Dans certains cas, le facteur durée a compliqué la tâche des personnes astreintes au service civil en quête d'un emploi. Grâce au nouveau facteur proposé (1,3 au lieu de 1,5), les personnes astreintes et les employeurs

devront certes toujours mobiliser plus de temps pour le service civil par rapport au service militaire, mais l'écart sera réduit;

- en fondant son action sur des objectifs d'efficacité et sur la réalisation de programmes prioritaires, le service civil apportera un bénéfice plus grand à l'ensemble de la société (voir plus haut au ch. 2.1.4.1), sans faillir au principe qui veut que les affectations n'aient pas d'incidence sur le marché du travail. Bien au contraire, puisqu'en concentrant les affectations sur l'aide en cas de catastrophe et de situation d'urgence, ainsi que sur l'aide humanitaire, le service civil s'engage dans des champs d'activité où les problèmes de concurrence par rapport aux emplois du circuit économique ordinaire sont moins aigus que dans d'autres domaines.

4 Programme de la législation

Le projet est mentionné à la rubrique «Autres objets» du rapport du 1^{er} mars 2000 sur le Programme de la législation 1999–2003, sous l'objectif 3 «La Suisse, patrie de tous ses habitants – permettre à toutes les générations de s'identifier à elle», directive 3.1 «Sécurité sociale et santé» (FF 2000 2229).

Cette révision partielle suit en principe le même calendrier que la révision de la loi sur l'armée et l'administration militaire. Sous réserve des délibérations au Parlement et d'un éventuel référendum, il sera possible d'échelonner l'entrée en vigueur de la législation militaire à compter de 2003. L'éventuelle intégration des auditions aux centres de recrutement de l'Armée XXI serait déjà possible à une date antérieure: les décisions sur ce point appartiennent à l'organe d'exécution dans le cadre de l'autonomie dont il jouit dans son organisation; elles ne dépendent pas de la révision de la LSC.

5 Rapports avec le droit européen

Le droit régissant le service civil se fonde sur l'obligation générale de servir. Du point de vue de la présente révision, l'obligation générale de servir ne présente pas de recoupements avec le droit européen. Les conclusions du message du 22 juin 1994 concernant la loi sur le service civil (FF 1994 III 1597) conservent toute leur validité.

6 Bases juridiques

6.1 Constitutionnalité

La présente révision législative ne présente pas de point qui poserait de problème sous l'angle du droit constitutionnel. Les explications du message de 1994 sur la question demeurent valables.

6.2

Délégation de compétences législatives

La délégation de compétences législatives au Conseil fédéral est prévue aux articles suivants: art. 4, al. 4; art. 7a, al. 3; art. 8, al. 1; art. 14, al. 4; art. 16a, al. 1; art. 18, al. 4; art. 18a, al. 2; art. 22, al. 3; art. 36, al. 5 et art. 83, al. 4.

Table des matières

Condensé	5820
1 Partie générale	5822
1.1 Contexte	5822
1.1.1 Pourquoi une révision de la loi sur le service civil?	5822
1.1.2 Expérience tirée de l'exécution de la LSC dans sa forme actuelle	5823
1.1.2.1 Procédure d'admission au service civil	5824
1.1.2.1.1 Procédure en première instance	5824
1.1.2.1.2 Procédure de recours	5825
1.1.2.1.3 Conséquences du rejet d'une demande d'admission	5826
1.1.2.1.4 Nombre de personnes astreintes au service civil	5827
1.1.2.1.5 Efficience et efficacité de la procédure d'admission	5827
1.1.2.2 Procédure de reconnaissance des établissements d'affectation; aperçu des domaines d'affectation	5828
1.1.2.3 Affectation des personnes astreintes au service civil	5830
1.1.2.3.1 Affectations exécutées	5830
1.1.2.3.2 Affectations à l'étranger	5831
1.1.2.3.3 Problèmes dans l'exécution des affectations	5832
1.1.2.3.4 Contributions obligatoires des établissements d'affectation	5834
1.1.2.3.5 Efficacité et efficience des affectations	5835
1.1.3 Points faibles de la loi en vigueur	5835
1.1.3.1 Absence de mandats et d'objectifs d'efficacité	5835
1.1.3.2 Absence d'une authentique interprétation de l'art. 1 LSC	5835
1.1.3.3 Audition obligatoire des requérants	5836
1.1.3.4 Requérants omettant de se présenter à l'audition personnelle	5836
1.1.3.5 Fin de la procédure disciplinaire	5836
1.1.4 Le service civil en Europe	5837
1.1.4.1 Généralités	5837
1.1.4.2 Le service civil en Allemagne	5839
1.1.4.3 Le service civil en Autriche	5841
1.2 Charte du service civil en Suisse	5842
1.3 Révisions nécessaires à terme hors du présent projet: modification du code pénal militaire	5843
1.4 Objectifs de la présente révision de la LSC	5843
1.5 Bilan: une nouvelle conception pour le «service civil du XXI ^e siècle»?	5845
2 Partie spéciale	5845
2.1 Contenu de la révision	5845
2.1.1 Aperçu	5845
2.1.2 Adaptation à la révision de la loi sur l'armée et l'administration militaire, harmonisation avec le projet Armée XXI (art. 11, 20, 81 et 82)	5846

2.1.3	Rectification des points faibles de la LSC en vigueur	5846
2.1.3.1	Définition des mandats et des objectifs (art. 3a, 4, 7 et 7a)	5846
2.1.3.2	L'absence d'une véritable interprétation de l'art. 1 (art. 1, al. 2 et 3 et art. 18b)	5848
2.1.4	Adaptations en vue d'optimiser l'exécution du service civil	5850
2.1.4.1	Durée du service civil ordinaire (art. 8)	5850
2.1.4.2	Service civil extraordinaire (art. 14)	5852
2.1.4.3	Moment du dépôt de la demande, coordination entre recrutement et procédure d'admission (art. 16)	5852
2.1.4.4	Optimisation de la procédure d'admission (art. 18, 18a, 18c et 18d)	5853
2.1.4.5	Reconnaissance des établissements d'affectation (art. 42 et 43)	5854
2.2	Résultats de la procédure de consultation	5855
2.2.1	Remarques d'ordre général	5855
2.2.2	Résumé des avis exprimés au sujet des dispositions les plus importantes du projet de révision	5856
2.2.3	Suggestions supplémentaires allant au-delà du projet envoyé en consultation	5858
2.3	Commentaire du projet de loi	5858
2.3.1	Modifications de la loi fédérale sur le service civil (LSC)	5858
2.3.2	Modification d'autres actes législatifs	5889
2.3.2.1	Code pénal suisse (CP)	5889
2.3.2.2	Loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (LTEO)	5889
3	Conséquences	5890
3.1	Conséquences financières	5890
3.2	Conséquences pour le personnel	5892
3.3	Conséquences économiques	5892
4	Programme de la législation	5893
5	Rapports avec le droit européen	5893
6	Bases juridiques	5893
6.1	Constitutionnalité	5893
6.2	Délégation de compétences législatives	5894
	Loi fédérale sur le service civil (Projet)	5897