



24.079

## Message relatif à l'initiative populaire «Pour une Suisse qui s'engage (initiative service citoyen)»

du 16 octobre 2024

---

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

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «Pour une Suisse qui s'engage (initiative service citoyen)»<sup>1</sup>, en leur recommandant de la rejeter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 octobre 2024

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Viola Amherd  
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

<sup>1</sup> FF 2024 2742

## Condensé

***L'initiative populaire fédérale «Pour une Suisse qui s'engage (initiative service citoyen)» demande que toute personne de nationalité suisse effectue un service au bénéfice de la collectivité et de l'environnement. Le Conseil fédéral rejette l'initiative: il considère que le système de l'obligation de servir doit continuer de se concentrer sur les effectifs de l'armée et de la protection civile.***

### ***Contenu de l'initiative***

*L'initiative populaire fédérale «Pour une Suisse qui s'engage (initiative service citoyen)» demande, sous la forme d'un projet rédigé, que la Constitution soit modifiée (art. 59, 61, al. 3 à 5, et 197, ch. 15, Cst.) pour que toute personne de nationalité suisse soit tenue d'accomplir un service au bénéfice de la collectivité et de l'environnement. Ce service serait accompli sous la forme du service militaire ou d'un autre service de milice équivalent reconnu par la loi et l'effectif réglementaire de l'armée et de la protection civile serait garanti. Selon le texte de l'initiative, le législateur peut prévoir que des personnes qui ne sont pas de nationalité suisse doivent également accomplir un service de ce type.*

### ***Avantages et inconvénients de l'initiative***

*Le service citoyen proposé pourrait renforcer l'engagement des citoyens suisses en faveur de la société. Les nombreuses possibilités d'engagement leur permettraient de mettre leurs compétences et leurs intérêts au service de différents domaines de la sécurité, ou de la collectivité et de l'environnement. Ce service pourrait ainsi soulager certains secteurs dans lesquels il est déjà difficile de trouver suffisamment de volontaires et de bénévoles. L'instauration d'un «service au bénéfice de la collectivité et de l'environnement», qui s'appliquerait tant aux hommes qu'aux femmes de nationalité suisse, pourrait également servir à la réalisation de l'égalité entre les sexes (art. 8, al. 3, Cst.).*

*Selon le Conseil fédéral, l'objectif prioritaire de l'obligation de servir est de garantir les effectifs de l'armée et de la protection civile, et non d'obliger les citoyens à accomplir des tâches pour la collectivité et l'environnement. Il n'est pas justifié d'étendre l'obligation de servir à l'ensemble de la population, ne serait-ce que parce que le nombre de personnes recrutées conformément à l'initiative dépasserait largement celui qui est nécessaire pour accomplir les tâches des organes de sécurité. Les citoyens doivent être contraints d'accomplir un service uniquement en cas de besoin de prestations de sécurité. L'initiative populaire va bien au-delà: si elle était acceptée, près de 70 000 personnes seraient recrutées chaque année. Or, les organisations existantes permettent déjà de couvrir tous les besoins sécuritaires. L'instauration d'un service citoyen tel que le prévoit l'initiative priverait le marché du travail de deux fois plus de main-d'œuvre qu'actuellement. Cette main-d'œuvre pourrait en outre potentiellement évincer du marché, au moins en partie, d'autres forces de travail peu qualifiées (p. ex. personnel d'entretien et aides-soignants). Pour le Conseil fédéral, il pourrait en résulter une situation de concurrence par rapport au marché libre. Contrairement au système actuel de l'obligation de servir, la question de la*

*compatibilité avec l'interdiction de travail forcé prévue par le droit international se poserait. Une grande partie des prestations fournies n'auraient en effet aucun lien avec les tâches de sécurité de l'État et il faudrait en outre s'assurer que l'on dispose de suffisamment d'autres services de milice pour respecter l'interdiction du travail forcé.*

***Proposition du Conseil fédéral***

*Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de soumettre l'initiative populaire «Pour une Suisse qui s'engage (initiative service citoyen)» au vote du peuple et des cantons sans contre-projet direct ou indirect, en leur recommandant de la rejeter.*

# Message

## 1 Aspects formels et validité de l'initiative

### 1.1 Texte

L'initiative «Pour une Suisse qui s'engage (initiative service citoyen)» a la teneur suivante:

La Constitution<sup>2</sup> est modifiée comme suit:

*Art. 59* Service au bénéfice de la collectivité et de l'environnement

<sup>1</sup> Toute personne de nationalité suisse accomplit un service au bénéfice de la collectivité et de l'environnement.

<sup>2</sup> Ce service s'accomplit sous la forme du service militaire ou d'un autre service de milice équivalent reconnu par la loi.

<sup>3</sup> L'effectif réglementaire est garanti pour les services d'intervention en cas de crise, en particulier pour:

- a. l'armée;
- b. la protection civile.

<sup>4</sup> Les personnes qui n'accomplissent pas de service au bénéfice de la collectivité et de l'environnement alors qu'elles y sont tenues s'acquittent d'une taxe, sauf exceptions prévues par la loi. Cette taxe est perçue par la Confédération et fixée et levée par les cantons.

<sup>5</sup> La loi définit si et dans quelle mesure un service au bénéfice de la collectivité et de l'environnement est accompli par des personnes qui n'ont pas la nationalité suisse.

<sup>6</sup> La Confédération légifère sur l'octroi d'une juste compensation pour la perte de revenu.

<sup>7</sup> Les personnes qui sont atteintes dans leur santé dans l'accomplissement de leur service ont droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide appropriée de la Confédération; si elles perdent la vie, leurs proches ont droit à une aide analogue.

*Art. 61, al. 3 à 5*

*Abrogés*

*Art. 197, ch. 17<sup>3</sup>*

*17. Disposition transitoire ad art. 59 (Service au bénéfice de la collectivité et de l'environnement)*

L'Assemblée fédérale édicte les dispositions d'exécution de l'art. 59 cinq ans au plus tard après son acceptation par le peuple et les cantons. Si les dispositions d'exécution n'entrent pas en vigueur dans ce délai, le Conseil fédéral les édicte dans un délai de trois ans à compter de l'expiration du délai précité.

## **1.2 Aboutissement et délais de traitement**

L'initiative a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 12 avril 2022<sup>4</sup> et elle a été déposée le 26 octobre 2023 avec le nombre requis de signatures. Par décision du 20 novembre 2023, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 107 613 signatures valables et qu'elle avait donc abouti<sup>5</sup>.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)<sup>6</sup>, le Conseil fédéral avait jusqu'au 26 octobre 2024 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêt fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 26 avril 2026 pour adopter la recommandation de vote qu'elle adressera au peuple et aux cantons.

## **1.3 Validité**

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, Cst.:

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;
- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

<sup>3</sup> Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

<sup>4</sup> FF 2022 973

<sup>5</sup> FF 2023 2659

<sup>6</sup> RS 171.10

## 2 Contexte

### 2.1 Le système de l'obligation de servir en Suisse

L'armée assure la défense de la Suisse et de sa population, apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'une menace grave pèse sur la sécurité intérieure et extérieure et contribue à promouvoir la paix sur le plan international<sup>7</sup>. La protection civile protège et secourt la population en cas d'événement majeur, de catastrophe, de situation d'urgence ou de conflit armé, assiste les personnes en quête de protection, appuie les organes de conduite civils et soutient la police et les services sanitaires dans leurs tâches<sup>8</sup>. L'armée et la protection civile ont besoin d'un certain effectif de personnes astreintes au service pour fournir ces prestations et ces besoins doivent être couverts par le système de l'obligation de servir. Pour le service civil de remplacement (service civil), le principe est différent: le service civil de remplacement a certes un mandat de prestations légal, mais il n'a pas d'obligation de prestations quantifiée et n'a donc pas besoin d'un effectif réglementaire qui devrait être couvert par le système de l'obligation de servir. Les personnes incorporées accomplissent un service de remplacement parce qu'elles ne peuvent pas concilier le service militaire avec leur conscience. Elles fournissent des prestations professionnelles d'intérêt public concernant des tâches importantes de la société pour lesquelles les ressources manquent. Elles peuvent également être engagées en cas de catastrophes ou de situations d'urgence.

Lors du recrutement, des critères d'aptitudes objectifs permettent de définir quel type de service les conscrits doivent accomplir. On distingue les catégories suivantes: apte au service militaire; inapte au service militaire, mais apte au service de protection civile; et inapte au service militaire et au service de protection civile. Il arrive que des personnes astreintes au service militaire soient confrontées à un conflit de conscience. Dans ce cas, elles accomplissent un service civil de remplacement, qui est 1,5 fois plus long que le service militaire non accompli. Les personnes inaptes au service militaire mais aptes au service de protection civile effectuent leur service dans la protection civile. Les conscrits qui sont inaptes au service militaire et au service de protection civile paient une taxe d'exemption de l'obligation de servir, sauf s'ils en sont exemptés en raison d'un handicap important<sup>9</sup>. Le montant de la taxe d'exemption tient compte des circonstances individuelles. Pour les personnes inaptes au service militaire, il correspond à 3 % du salaire imposable et s'élève à 400 francs au minimum par an.

### 2.2 Analyse du système de l'obligation de servir

Parce que les effectifs de l'armée et de la protection civile ne pourraient probablement plus être garantis à long terme en raison du nombre croissant de départs de l'armée,

<sup>7</sup> Cf. art. 58, al. 2, de la Constitution (Cst.; RS 101) et art. 1 de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM; RS 510.10).

<sup>8</sup> Cf. art. 28 de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi; RS 520.1).

<sup>9</sup> Cf. également rapport du Conseil fédéral du 9 mai 2012 Stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+ (FF 2012 5075).

le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de la défense, de la protection civile et des sports (DDPS) le 28 juin 2017 d'analyser l'alimentation en effectifs de l'armée et de la protection civile. Les travaux ont commencé en novembre 2017. L'analyse comprenait deux parties. La première, portant sur l'analyse des effectifs, a été approuvée par le Conseil fédéral le 30 juin 2021<sup>10</sup>. Elle a montré que les effectifs de la protection civile sont encore juste suffisants, mais qu'ils ne le seront bientôt plus, et que l'effectif réel de l'armée de 140 000 militaires ne sera plus atteint d'ici la fin de la décennie. Dans ce contexte, le DDPS et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) ont été chargés d'élaborer une révision de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)<sup>11</sup>, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)<sup>12</sup> et de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (LSC)<sup>13</sup> pour garantir les effectifs de la protection civile grâce à des mesures à court et à moyen terme. La deuxième partie du rapport précité a été approuvée par le Conseil fédéral le 4 mars 2022<sup>14</sup>. Quatre options susceptibles de garantir le développement à long terme du système de l'obligation de servir y ont été examinées: une *obligation de servir dans la sécurité*, une *obligation de servir axée sur les besoins* et deux obligations de service citoyen (avec et sans libre choix du type de service). L'instauration d'une journée d'orientation obligatoire pour les femmes (option *statu quo plus*) a également été examinée.

Dans son évaluation des quatre options, le Conseil fédéral s'est fondé sur les trois critères suivants: l'alimentation durable de l'armée et de la protection civile en effectifs; le lien entre le service et la sécurité; et le besoin que les personnes astreintes au service effectuent des prestations d'ordre sécuritaire. Il a conclu que dans les deux options d'*obligation de service citoyen* (avec et sans libre choix du service), le lien avec les tâches de sécurité était moindre. Plus de la moitié des jours de service seraient en effet consacrés à des domaines n'ayant qu'un faible lien voire aucun lien avec la sécurité. Ces deux options répondraient donc moins bien au critère du lien avec la sécurité que les options *obligation de servir dans la sécurité* et *obligation de servir axée sur les besoins*. Comme le doublement du bassin de recrutement entraînerait également un doublement du nombre de jours de service accomplis, des capacités seraient créées en dehors des tâches liées à la sécurité, pour lesquelles il n'existe pas de besoin manifeste. Même si les effectifs de l'armée et de la protection civile pourraient être garantis, du moins avec l'option sans libre choix du type de service, le Conseil fédéral a conclu que les deux options du service citoyen étaient celles qui répondaient le moins aux critères de l'alimentation en effectifs, du lien avec la sécurité et du besoin avéré. Il a donc décidé de ne pas y donner suite. Par contre, il a chargé le DDPS d'examiner en détail les deux autres options (*obligation de servir dans la sécurité* et *obligation de servir axée sur les besoins*) d'ici fin 2024, de rédiger un rapport et de soumettre les éventuelles propositions de mise en œuvre. Il a également demandé au DDPS d'ana-

<sup>10</sup> Rapport du Conseil fédéral du 30 juin 2021 «Alimentation de l'armée et de la protection civile. Partie 1: analyse et mesures à court et à moyen terme» (FF 2021 1555).

<sup>11</sup> RS 520.1

<sup>12</sup> RS 510.10

<sup>13</sup> RS 824.0

<sup>14</sup> Rapport du Conseil fédéral du 4 mars 2022 «Alimentation de l'armée et de la protection civile. Partie 2: possibilités de développement à long terme du système de l'obligation de servir» (FF 2022 665).

lyser minutieusement la possibilité d'instaurer une journée d'orientation obligatoire pour les femmes (*statu quo plus*) et de lui soumettre ses conclusions d'ici fin 2024 pour décision.

Les deux options du service citoyen rejetées par le Conseil fédéral présentaient de fortes ressemblances avec le modèle proposé dans l'initiative. Dans les deux options examinées, toutes les personnes de nationalité suisse auraient accompli un service personnel, pour autant qu'elles en soient capables physiquement et psychiquement, ce qui aurait permis d'assurer les missions principales de l'armée et de la protection civile, mais aussi d'effectuer des tâches qui dépassent le domaine de la sécurité, en particulier des services sociaux et de santé et des services en faveur de la nature et de l'environnement. L'accomplissement d'un service dans ces domaines n'aurait plus été uniquement considéré comme un service de remplacement au service militaire, mais comme un service équivalent au service militaire et de la protection civile. Le service aurait aussi pu comprendre des tâches complètement nouvelles, par exemple un mandat politique au niveau communal, une fonction au sein d'une association, un engagement chez les samaritains ou des responsabilités dans le domaine du sport. Dans le cas de l'option sans libre choix du type de service, les domaines d'engagement auraient été encore plus fortement axés sur le service civil actuel que dans le cas de l'option avec libre choix du type de service, qui, elle, aurait été plus proche de l'initiative populaire. S'agissant des effectifs de l'armée et de la protection civile, l'option sans libre choix présentait de grandes similitudes avec l'initiative populaire, puisqu'elles prévoient toutes les deux de les garantir durablement.

## **2.3 Lancement de l'initiative**

L'association Service citoyen a été fondée en 2013 dans la foulée de la votation populaire fédérale sur l'initiative populaire «Oui à l'abrogation du service militaire obligatoire». Visant à raviver l'esprit de milice en Suisse, elle s'est penchée dès 2019 avec d'autres partenaires sur le lancement d'une initiative populaire. Le comité d'initiative a commencé la récolte de signatures pour l'initiative service citoyen le 26 avril 2022 après la publication de la deuxième partie du rapport sur l'alimentation de l'armée et de la protection civile, qui écartait les deux *options de service citoyen avec et sans libre choix du service* comme nouvelles possibilités du système de l'obligation de servir<sup>15</sup>.

## **3 Buts et contenu de l'initiative**

### **3.1 Buts visés**

L'initiative a pour but de renforcer le système de milice suisse, d'offrir aux jeunes une formation de base dans le domaine de l'engagement social et de garantir que la grande majorité de la population suisse fournisse une contribution à la collectivité et à l'environnement, indépendamment de l'aptitude au service militaire ou au service ci-

<sup>15</sup> Cf. [www.servicecitoyen.ch](http://www.servicecitoyen.ch).



vil. L'initiative vise un «service au bénéfice de la collectivité et de l'environnement» élargissant et complétant ponctuellement le système actuel de l'obligation de servir. Cette obligation va au-delà des domaines d'engagement actuels de l'armée, de la protection civile et du service civil, renforce la protection de l'environnement et élargit l'engagement de milice à d'autres domaines. Elle doit contribuer à renforcer l'esprit de milice, à encourager l'engagement social, à accroître la protection de l'environnement et à développer une vision commune de la sécurité, qui englobe aussi la protection de l'environnement, et maintenir simultanément la capacité d'engagement de l'armée et de la protection civile<sup>16</sup>.

### **3.2 Réglementation proposée**

L'initiative prévoit que les personnes de nationalité suisse accomplissent un service au bénéfice de la collectivité et de l'environnement sous forme de service militaire, de service de protection civile ou d'un autre service de milice équivalent. La loi peut en outre prévoir si et dans quelle mesure des personnes qui n'ont pas la nationalité suisse effectuent également un service. Si le système de l'obligation de servir se limite actuellement à l'armée, à la protection civile et au service civil, l'initiative vise à ce que les personnes astreintes au service soient engagées dans d'autres domaines d'intérêt public et dans celui de l'environnement. Le texte de l'initiative souligne que les effectifs de l'armée et de la protection civile doivent être garantis. Il ne se prononce pas sur le déroulement du processus de sélection. Par analogie avec le système de l'obligation de servir actuel, les personnes qui n'accomplissent pas de service devront s'acquitter d'une taxe. La Confédération devra également émettre des directives relatives à une juste compensation pour la perte de revenu. Comme aujourd'hui, les personnes qui sont atteintes dans leur santé ou qui perdent la vie dans l'accomplissement de leur service auront droit, pour elles-mêmes ou pour leurs proches, à une aide appropriée de la Confédération.

### **3.3 Interprétation du texte de l'initiative**

Le comité d'initiative n'a pas publié d'explications détaillées sur son texte. L'initiative prévoit une modification des art. 59 et 61 Cst. et une disposition transitoire relative à ces modifications à l'art. 197. Elle étend l'obligation de servir aux femmes de nationalité suisse et donne au législateur la possibilité d'autoriser les personnes qui ne sont pas de nationalité suisse à accomplir du service. Le texte ne précise pas les modalités des nouveautés qui en découlent.

L'art. 59, al. 1, P-Cst. étend l'obligation de servir aux femmes de nationalité suisse. Si on part de l'idée que les principes actuels qui concernent l'aptitude s'appliqueront également aux femmes suisses, le nombre de personnes astreintes doublera, passant

<sup>16</sup> Cf. [www.servicecitoyen.ch](http://www.servicecitoyen.ch).

d'actuellement 35 000 par an à 70 000 environ<sup>17</sup>. Si les critères d'aptitude sont adaptés, le nombre de personnes astreintes au service sera encore plus important.

Le service civil de remplacement n'est plus mentionné explicitement, mais est intégré dans l'obligation de servir visée à l'art. 59, al. 1, P-Cst. Du point de vue du Conseil fédéral, la Constitution laisse au législateur une marge de manœuvre suffisante, aussi en tenant compte du texte de l'initiative, pour poursuivre le service civil de remplacement avec le régime de la preuve par l'acte et permettre aux personnes astreintes au service militaire de signaler en tout temps un conflit de conscience et d'accomplir un service civil de remplacement. Les personnes aptes au service militaire doivent conserver le droit constitutionnel de déclarer à tout moment un conflit de conscience. Pour ne pas renforcer l'attrait du service civil de remplacement, celui-ci devrait toujours durer 1,5 fois plus longtemps que le service militaire.

L'art. 59, al. 2, P-Cst. prévoit que l'obligation de servir puisse être accomplie comme un service communautaire équivalent, au bénéfice de la collectivité et de l'environnement. Ce service communautaire dépasse les domaines de l'armée, de la protection civile et du service civil et intègre davantage la protection de l'environnement. Il faudra définir quels domaines et secteurs d'engagement elle concerne concrètement et comment les personnes astreintes au service doivent être instruites et engagées. Comme l'initiative parle d'un «autre service de milice», le service obligatoire pourrait, selon le Conseil fédéral, aussi être accompli dans le cadre de l'exercice de fonctions politiques, du service des sapeurs-pompiers volontaires, dans des sections de samaritains ou dans les actuels domaines du service civil (protection de la nature, soins, accueil extrafamilial, école).

La durée du service ou de l'incorporation pour les personnes astreintes n'est pas définie dans l'initiative. Dans le système actuel de l'obligation de servir, elle est fixée en fonction des besoins de l'instruction et des besoins en effectifs de l'armée. Selon le Conseil fédéral, cette règle pourrait continuer de s'appliquer en cas de mise en œuvre de l'initiative.

L'art. 59, al. 3, P-Cst. prévoit de garantir l'effectif réglementaire des services d'intervention en cas de crise (en particulier pour l'armée et la protection civile). L'introduction d'une garantie des effectifs de l'armée et de la protection civile est essentielle pour le Conseil fédéral. Le texte de l'initiative ne contient pas de précision pour le législateur sur la manière concrète de la mettre en place. Si la marge de manœuvre est suffisante pour obliger les personnes astreintes à accomplir le service militaire ou un service de protection civile, des défis administratifs concernant par exemple le recrutement, l'incorporation ou encore la taxe d'exemption de servir se poseraient. Par conséquent, il faudrait déterminer dans quelle mesure il serait possible de changer de type de service. L'initiative laisse le législateur déterminer si les personnes astreintes peuvent choisir le type de service et changer de type de service. Le Conseil fédéral estime qu'une mise en œuvre garantissant des effectifs suffisants pour l'armée et la protection civile serait donc possible.

<sup>17</sup> Ces chiffres correspondent à une moyenne des personnes astreintes au service chaque année si l'obligation de servir était étendue aux Suissesses. Ils peuvent varier d'une année à l'autre. Source: *Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2015–2045*, Neuchâtel, 2015.

L'art. 59, al. 4, P-Cst. prévoit que les personnes qui ne peuvent pas accomplir de service s'acquittent d'une taxe. Reste à savoir si les critères d'aptitude actuels doivent continuer à être appliqués. Étant donné que le champ d'activité est étendu à des domaines qui se situent en dehors de l'armée et de la protection civile, les critères d'aptitude pourraient également être adaptés. Les dispositions sur le droit de l'exemption de l'obligation de servir, notamment la loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir<sup>18</sup>, devront en tout état de cause être modifiées.

L'art. 59, al. 5, P-Cst. prévoit que le législateur règle si et sous quelle forme les personnes qui n'ont pas la nationalité suisse doivent accomplir un service au bénéfice de la collectivité et de l'environnement. Le texte de l'initiative ne précise pas s'il s'agit d'une obligation de servir ou d'un service volontaire.

L'art. 59, al. 6 et 7, P-Cst. décrit la juste compensation pour la perte de revenu et les droits des personnes astreintes qui sont atteintes dans leur santé ou qui perdent la vie. Les dispositions du droit des allocations pour perte de gain, notamment la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain<sup>19</sup>, devraient être modifiées par le législateur en vue de l'élargissement des types de service. Aucune modification ne serait en revanche nécessaire pour les dispositions de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire<sup>20</sup> (découlant de l'art. 59 Cst. en vigueur) régissant les droits des personnes astreintes qui sont atteintes dans leur santé ou qui perdent la vie.

Les al. 3 à 5 de l'art. 61 Cst. sont abrogés afin d'inscrire le service de protection civile à l'art. 59 Cst. L'art. 61 modifié ne règle ainsi plus que les compétences de la Confédération en matière de protection civile.

L'art. 97 Cst. charge le Parlement d'émettre des dispositions d'exécution relatives à l'art. 59 dans les cinq ans après son acceptation par le peuple et les cantons. Si les dispositions d'exécution n'entrent pas en vigueur dans ce délai, le Conseil fédéral doit les édicter dans les trois ans après que ce délai est échu.

## **4 Appréciation de l'initiative**

### **4.1 Conformité aux principes et valeurs de la Suisse**

Un «service au bénéfice de la collectivité et de l'environnement» comme le prévoit l'initiative pourrait renforcer l'engagement des citoyens suisses en faveur de la société. Ce service peut contribuer à l'intégration sociale et culturelle. Il faut aussi reconnaître que l'initiative vise à encourager la solidarité active et la responsabilité individuelle et collective des personnes de nationalité suisse. Les nombreuses possibilités d'engagement permettraient aux citoyens suisses de mettre leurs compétences et leurs intérêts au service de différents domaines de la sécurité ou de la collectivité et de l'environnement. Ce service pourrait ainsi soulager certains secteurs dans lesquels il est déjà difficile de trouver suffisamment de volontaires et de bénévoles. En prenant davantage en considération la protection de l'environnement, un «service

<sup>18</sup> RS 661

<sup>19</sup> RS 834.1

<sup>20</sup> RS 833.1

au bénéfice de la collectivité et de l'environnement» pourrait accroître la sensibilisation aux questions environnementales. La volonté de renforcer la cohésion sociale grâce à un engagement au bénéfice de la sécurité et de l'environnement est également un argument valable. L'intérêt de la société civile à agir pour le climat laisse aussi supposer qu'un engagement en faveur de l'environnement pourrait être attractif. Une obligation de service citoyen qui s'appliquerait tant aux hommes qu'aux femmes de nationalité suisse pourrait également servir à la réalisation de l'égalité entre les sexes (art. 8, al. 3, Cst.). Par ailleurs, le service volontaire pour les personnes qui n'ont pas la nationalité suisse pourrait améliorer leur intégration et la compréhension interculturelle.

## 4.2 Conséquences en cas d'acceptation

Le Conseil fédéral salue les objectifs de l'initiative. De son point de vue, il n'est toutefois pas justifié d'étendre l'obligation de servir à l'ensemble de la population, ne serait-ce que parce que le nombre de personnes recrutées conformément à l'initiative dépasserait largement celui qui est nécessaire pour accomplir les tâches des organes de sécurité. Seul le nombre de conscrits nécessaire à la fourniture de prestations en lien avec la sécurité répondant à un besoin de la société doit être tenu d'accomplir du service. Avec l'obligation de servir proposée dans l'initiative, toutes les personnes de nationalité suisse astreintes au service citoyen dont nous n'avons pas besoin dans les effectifs de l'armée et de la protection civile seraient engagées dans des domaines qui n'ont pas de lien direct avec la sécurité. Pour garantir les effectifs de l'armée et la protection civile, nous avons besoin d'environ 30 400 personnes astreintes au service par an (25 000 pour l'armée et 5400 pour la protection civile)<sup>21</sup>. Avec l'obligation de service citoyen, près de 70 000 personnes de nationalité suisse seraient enrôlées chaque année (chiffres arrondis sur la base des statistiques de l'évolution démographique de l'Office fédéral de la statistique)<sup>22</sup>. Avec des taux d'aptitude constants, environ 20 % des personnes astreintes, soit quelque 14 000 personnes, continueraient à ne pas effectuer de service, que ce soit dans l'armée ou dans la protection civile. L'armée et la protection civile disposeraient ainsi de quelque 56 000 conscrits par an, soit 25 600 de plus que ce qui est nécessaire. Par conséquent, si le service citoyen devait être instauré, près de la moitié de toutes les personnes astreintes au service ne seraient pas incorporées dans l'armée ou dans la protection civile, mais seraient affectées à des domaines d'engagement sans lien direct avec la sécurité, par exemple l'environnement comme le prévoit l'initiative. Si, contrairement à ce qui se fait aujourd'hui, des personnes inaptes à servir tant dans l'armée que dans la protection civile effectuaient du service, le nombre de jours de service accomplis sans lien avec la sécurité serait encore plus élevé. Il en irait de même si les personnes qui ne sont pas de nationalité suisse avaient la possibilité d'accomplir du service, comme le prévoit l'initiative. Le Conseil fédéral est d'avis que l'obligation de servir ne devrait être étendue qu'aux

<sup>21</sup> Cf. rapport du Conseil fédéral du 30 juin 2021 «Alimentation de l'armée et de la protection civile. Partie 1: analyse et mesures à court et à moyen terme» (FF 2021 1555).

<sup>22</sup> Cf. rapport du Conseil fédéral du 4 mars 2022 «Alimentation de l'armée et de la protection civile. Partie 2: possibilités de développement à long terme du système de l'obligation de servir» (FF 2022 665).

personnes qui disposent du droit de vote. Les personnes qui ne sont pas de nationalité suisse étant exclues des droits de participation politiques au niveau fédéral, il serait inapproprié de les obliger à servir. Un service volontaire serait envisageable, mais il devrait le cas échéant être évalué en fonction du type de service.

En cas d'acceptation de l'initiative, il faudrait fortement élargir les domaines d'engagement des personnes astreintes. La possibilité d'effectuer un service de milice en dehors du service militaire, de la protection civile et du service civil, comme des mandats politiques ou le travail bénévole auprès des samaritains, devrait être indemnisée via l'obligation générale d'effectuer un service citoyen, ce que le Conseil fédéral voit d'un œil critique. Étendre ces tâches, comme le souhaite l'initiative, conduirait, selon le Conseil fédéral, à ce qu'un bien trop grand nombre de personnes astreintes effectuent un service sans lien ou avec un lien ténu avec la sécurité.

La question de la compatibilité avec le principe de l'équité en matière de service s'ajoute à ces considérations. Les différents types de service doivent en effet être aussi équivalents que possible selon la charge qu'ils représentent pour les personnes astreintes, concrètement pour ce qui est du nombre de jours de service et de la durée d'incorporation. Le système de l'obligation de servir actuel le garantit: l'art. 31 LPPC prévoit un nombre de jours de service identique pour les personnes astreintes à servir dans la protection civile et les militaires, tandis que les personnes astreintes au service civil accomplissent 1,5 fois plus de jours de service. En cas de mise en œuvre de l'initiative, le Conseil fédéral estime que le principe de l'équité doit s'appliquer à tous les types de service. On peut donc se demander si, en cas d'élargissement des domaines dans lesquels le service serait effectué, l'équité en matière de service pourrait être garantie.

#### **4.2.1 Conséquences sur les effectifs de l'armée et de la protection civile**

Le texte de l'initiative ne donne au législateur que très peu d'indications sur la manière d'organiser le recrutement et d'assurer les effectifs dans les différents types de service. Il prévoit en revanche que l'effectif réglementaire des services d'intervention en cas de crise, en particulier de l'armée et de la protection civile, doit être garanti (art. 59, al. 3, P-Cst.). Le législateur devrait donc régler la mise en œuvre dans les dispositions d'exécution. Le texte de l'initiative lui laisse une marge de manœuvre suffisante pour prévoir si nécessaire que les personnes astreintes doivent accomplir leur service dans l'armée ou la protection civile. Même si l'extension de l'obligation de servir aux femmes permettrait de doubler le bassin de recrutement par rapport à aujourd'hui, il faudrait, pour garantir durablement des effectifs suffisants au sein de l'armée et de la protection civile, que ces types de service soient prioritaires. Dans le cas du libre choix, il n'est pas possible d'assurer que suffisamment de personnes astreintes optent volontairement pour ceux-ci. Le Conseil fédéral estime donc que les effectifs de l'armée et de la protection civile ne peuvent être garantis durablement que si, comme aujourd'hui, les deux organisations sont prioritaires et que les autres types de service ne sont envisagés que dans un deuxième temps. Il devrait être possible de changer de type de service. Toutefois, afin de ne pas mettre en danger les effectifs de l'armée, le

Conseil fédéral estime que les conditions pour quitter l'armée et passer à un autre type de service devraient être les mêmes que celles qui sont en vigueur pour un passage au service civil. Aux termes de l'art. 8, al. 1, LSC, la durée du service civil équivaut à 1,5 fois la durée totale des services d'instruction que prévoit la législation militaire et qui ne seront pas accomplis.

#### 4.2.2 Conséquences économiques

Le système de l'obligation de servir actuel limite l'engagement de personnes astreintes pour respecter le principe de la neutralité sur le marché du travail. En vertu de l'art. 6, al. 1, LSC, l'affectation de personnes astreintes au service civil ne doit pas compromettre des emplois, n'entraîner aucune dégradation des conditions de travail et de salaire au sein de l'établissement d'affectation et ne pas fausser le jeu de la concurrence sur le marché du travail civil. Des restrictions similaires aux activités en dehors des missions principales sont inscrites, pour l'armée, dans une directive<sup>23</sup> et, pour la protection civile, dans une ordonnance<sup>24</sup>.

En doublant les effectifs des personnes astreintes par classe d'âge, qui passeraient de 35 000 à 70 000 environ, le nombre de jours de service accomplis doublerait également et les domaines d'engagement seraient étendus. La question est de savoir si le principe de la neutralité sur le marché du travail concerne également les prestations fournies en dehors du service militaire, du service de protection civile et du service civil actuels. En vertu de l'art. 94, al. 4, Cst., les dérogations au principe de la liberté économique auquel l'État est soumis sont admises si elles sont prévues par la Constitution. En théorie, il serait donc possible d'accepter que l'engagement de personnes astreintes compromette des places de travail existantes, entraîne une dégradation des conditions de travail et de salaire au sein des établissements d'affectation ou fausse le jeu de la concurrence. Le Conseil fédéral est cependant d'avis qu'il faudrait l'éviter. Tous les jours de service sans lien direct avec la sécurité devraient répondre aux mêmes critères de neutralité sur le marché du travail que les activités actuelles des personnes astreintes au service civil. Il faudrait déterminer si on peut trouver un mécanisme de mise en œuvre au niveau de la loi pour concilier l'engagement des personnes astreintes au service avec la neutralité sur le marché du travail. Si, par rapport à maintenant, le double de main-d'œuvre n'était plus disponible sur le marché du travail, il serait difficile de respecter systématiquement la neutralité sur le marché du travail, d'autant plus que de nombreux astreints au service évinceraient potentiellement du marché, au moins en partie, d'autres forces de travail peu qualifiées (p. ex. personnel d'entretien et aides-soignants).

Une autre question est celle de la pertinence économique d'un «service au bénéfice de la collectivité et de l'environnement» tel que prévu par l'initiative. Il ne semble pas judicieux de retirer le double de main-d'œuvre de l'économie pour l'affecter à des

<sup>23</sup> Ch. 2, let. b, des directives du 30 novembre 2006 concernant les activités commerciales au DDPS. Les directives peuvent être consultées à l'adresse suivante: [www.ar.admin.ch](http://www.ar.admin.ch) > Immobilier > Portail immobilier du DDPS.

<sup>24</sup> Art. 46, al. 1, let. c, de l'ordonnance du 11 novembre 2020 sur la protection civile (RS 520.11).

tâches pour lesquelles elle est moins qualifiée que dans son activité d'origine. Les coûts supplémentaires et les conséquences négatives d'un tel système seraient considérables pour l'économie publique. Les coûts de l'allocation pour perte de gain seraient en effet quasiment deux fois plus importants et alourdiraient la charge pour les employeurs et le personnel. Par ailleurs, les charges de personnel pour l'administration et l'exécution augmenteraient également lors de l'engagement des personnes astreintes au service. Ce n'est qu'au niveau de la loi qu'il serait possible de déterminer dans quelle mesure des recettes provenant de redevances financières des établissements d'affectation pourraient être générées en contrepartie de la main-d'œuvre reçue.

### 4.2.3 Estimation des coûts

L'acceptation de l'initiative entraînerait des coûts importants pour le «service au bénéfice de la collectivité et de l'environnement» qu'elle propose. Rendre le service obligatoire pour les Suissesses ferait pratiquement doubler le nombre de jours de service. Les coûts de l'allocation pour perte de gain, de la solde et des assurances seraient aussi deux fois plus importants et l'instauration d'un service citoyen général engendrerait en outre des coûts économiques élevés en raison des absences au travail. En 2022, les coûts des allocations pour perte de gain étaient de 806 millions de francs<sup>25</sup>; si le nombre de jours de service doublait, ces coûts seraient de près de 1,6 milliard de francs par an. Les coûts de l'assurance militaire étaient quant à eux de quelque 163 millions de francs en 2023<sup>26</sup>; en cas de mise en œuvre de l'initiative, ils atteindraient quelque 330 millions de francs par an. Ces coûts supplémentaires sont à mettre en parallèle avec les recettes supplémentaires découlant de la taxe d'exemption de l'obligation de servir. En 2022, cette taxe a généré des recettes de quelque 165 millions de francs<sup>27</sup>; en cas de mise en œuvre de l'initiative, ces recettes pourraient atteindre, selon les estimations, quelque 330 millions de francs par an. Il n'est actuellement pas possible d'estimer la totalité des coûts, car ils dépendent des modalités précises du service citoyen qui doivent être définies dans la loi et l'ordonnance.

## 4.3 Compatibilité avec les obligations internationales

La question est de savoir si les besoins de la société en prestations fournies par des personnes astreintes au service au-delà de l'armée et de la protection civile seraient suffisamment importants et urgents pour justifier une obligation générale de cette portée pour toute la population et si elle ne violerait pas l'interdiction de travail forcé

<sup>25</sup> Statistique des allocations pour perte de gain (statistique des APG) 2022. La statistique peut être consultée à l'adresse suivante: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Assurances sociales > Allocations pour perte de gain APG > Statistique > Statistique de perte de gain 2022.

<sup>26</sup> Statistique de l'assurance militaire 2023. La statistique peut être consultée à l'adresse suivante: [www.suva.ch](http://www.suva.ch) > Téléchargements et commandes > Statistique de l'assurance militaire 2023.

<sup>27</sup> Recettes fiscales de la Confédération. La statistique peut être consultée à l'adresse suivante: [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch) > L'AFC > Statistiques fiscales > Recettes fiscales de la Confédération.

fixée par la Constitution et le droit international. Le travail forcé désigne toute forme de travail ou de prestation accomplie contre son gré et sous la menace d'une peine. Le droit international, en particulier l'art. 4, al. 3, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950<sup>28</sup> et l'art. 8, al. 3, let. c, du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques<sup>29</sup>, interdit le travail forcé. Étant donné qu'il n'existe pas de définition juridique positive du travail forcé, le droit international prévoit des exceptions relevant d'obligations de servir qui ne représentent pas du travail forcé. En font partie, outre le service militaire et le travail effectué dans le cadre d'une privation de liberté, les tâches qui peuvent être exigées des citoyens dans le cadre du maintien de la sécurité et de la gestion des états d'urgence et des catastrophes, ainsi que les obligations usuelles comme la représentation en justice gratuite, le service de secours médical ou le travail de juré.

Le système actuel de l'obligation de servir respecte l'interdiction du travail forcé. D'une part, la grande majorité des jours de service accomplis sont en lien avec les tâches de sécurité précitées. D'autre part, les prestations sans lien avec la sécurité, par exemple dans le domaine de la santé et de la protection de l'environnement, sont fournies sous la forme du service civil de remplacement. En tant que service de remplacement du service militaire, ces prestations font partie des exceptions à l'interdiction de travail forcé reconnues par le droit international et le droit constitutionnel.

Avec l'obligation de servir proposée dans l'initiative, toutes les personnes de nationalité suisse astreintes au recrutement dont nous n'avons pas besoin pour garantir les effectifs de l'armée et de la protection civile seraient engagées dans des domaines qui n'ont pas de lien avec la sécurité. Comme exposé au ch. 4.2, l'armée et la protection civile ont besoin d'environ 30 400 personnes astreintes par an. Avec l'obligation du service citoyen, pour autant le taux d'aptitude actuel soit maintenu, l'armée et la protection civile disposeraient d'environ 25 600 conscrits en plus. Ces personnes seraient engagées dans des domaines sans lien avec la sécurité. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il faudrait encore déterminer s'il serait possible de prévoir suffisamment de services de milice respectant l'interdiction de travail forcé émise par le droit international.

## 5 Conclusions

En ce qui concerne les modalités de l'obligation de servir, l'initiative populaire se concentre sur l'égalité, la solidarité active et la responsabilité individuelle et collective des citoyens suisses. Le Conseil fédéral estime cependant que le système de l'obligation de servir doit continuer de garantir les effectifs de l'armée et de la protection civile et contribuer ainsi à la sécurité de la Suisse. Il n'est pas justifié d'étendre l'obligation de servir à l'ensemble de la population, ne serait-ce que parce que le nombre de personnes recrutées selon l'initiative dépasserait largement celui qui est nécessaire pour accomplir les tâches des organes de sécurité. L'obligation de fournir des prestations ne devrait être imposée à la population que dans la mesure où des personnes

<sup>28</sup> RS 0.101

<sup>29</sup> RS 0.103.2



astreintes sont nécessaire pour répondre aux besoins. Si l'initiative était acceptée, au moins 70 000 personnes seraient recrutées chaque année, soit le double d'aujourd'hui. Et si l'on introduisait une obligation de service volontaire pour les personnes qui ne sont pas de nationalité suisse, ce chiffre serait encore plus élevé. La nécessité d'augmenter les prestations sans lien direct avec la sécurité n'est pas évidente d'un point de vue sécuritaire, puisque les besoins peuvent déjà être couverts par les organisations existantes. L'instauration d'un service au bénéfice de la collectivité et de l'environnement signifierait que le double de main-d'œuvre ne serait plus disponible sur le marché du travail pendant la durée du service, ce qui impacterait l'économie et serait difficilement compatible avec les dispositions actuelles régissant la neutralité sur le marché du travail selon le Conseil fédéral. Celui-ci estime inopportun, pour des raisons économiques, de s'écarter de ce principe. En comparaison avec le système actuel de l'obligation de servir, la question de la compatibilité avec l'interdiction de travail forcé prévue par le droit international se poserait également. Une grande partie des prestations fournies n'auraient en effet aucun lien avec les tâches de sécurité de l'État et il faudrait en outre s'assurer que l'on puisse créer suffisamment d'autres services de milice pour respecter l'interdiction de travail forcé.

Le système de l'obligation de servir devra être globalement adapté lorsque les effectifs de l'armée et de la protection civile ne seront plus garantis durablement. Dans le premier rapport sur l'alimentation, le Conseil fédéral a pris des mesures qui améliorent les effectifs de la protection civile à court et à moyen terme. Afin d'alimenter durablement les effectifs de l'armée, quatre options pour le développement à long terme du système de l'obligation de servir ont été élaborées dans le deuxième rapport. Les deux options de *service citoyen* présentent des similitudes avec l'initiative sur le fond. Le Conseil fédéral les a examinées et rejetées, car elles ne permettent pas de garantir à long terme les effectifs de l'armée et de la protection civile en cas de libre choix. Elles n'ont pas non plus de lien suffisamment étroit avec la sécurité. Il n'est pas possible d'évaluer à l'heure actuelle dans quelle mesure les autres options (*obligation de servir dans la sécurité* et *obligation de servir axée sur les besoins*) et la journée d'orientation obligatoire pour les femmes (*statu quo plus*) pourraient être reprises dans un contre-projet direct, car leur examen n'est pas encore terminé et aucune décision n'a encore été prise par rapport à leur mise en œuvre. Concernant ces deux options, on peut pour l'heure retenir les éléments suivants:

- L'*obligation de servir dans la sécurité* ne prévoit ni d'étendre l'obligation de servir aux femmes de nationalité suisse ni d'augmenter les domaines d'activité potentiels pour les personnes astreintes au service, alors que ces deux points sont essentiels dans l'initiative populaire. Seuls les hommes de nationalité suisse seraient toujours astreints au service et ils accompliraient leur service uniquement dans l'armée, la protection civile ou des établissements d'affectation du service civil de remplacement. Cette option ne semble donc pas être suffisamment proche de l'esprit de l'initiative populaire pour constituer un contre-projet direct.
- Comme l'initiative service citoyen, l'*obligation de servir axée sur les besoins* prévoit que les femmes de nationalité suisse soient aussi astreintes au service. Contrairement à l'initiative populaire, cette option prévoit que seuls les citoyens et citoyennes suisses réellement nécessaires pour garantir à long terme

les effectifs de l'armée et de la protection civile accomplissent un service, soit un peu moins de la moitié de toutes les personnes astreintes au service. Les personnes astreintes au service seraient engagées dans les mêmes domaines d'activité qu'aujourd'hui, c'est-à-dire dans l'armée, la protection civile et les établissements d'affectation du service civil de remplacement. Ainsi, l'*obligation de servir axée sur les besoins* ne répond pas à un objectif important de l'initiative, à savoir l'extension à de nouveaux domaines d'activité pour les personnes astreintes, comme des travaux en faveur des communes et des associations, l'exercice de fonctions publiques ou le service du feu. L'extension de l'obligation de servir aux femmes suisses permettrait par contre de répondre à l'un des principaux objectifs de l'initiative. Comme expliqué, le Conseil fédéral a demandé des analyses complémentaires sur ce modèle de service et sur celui de l'obligation de servir dans la sécurité: les résultats seront disponibles à la fin 2024.

- Le *statu quo plus* rendrait une journée d'orientation obligatoire pour les femmes suisses en vertu du droit fédéral. Leur participation n'aboutirait toutefois pas à une obligation de servir dans l'armée ou la protection civile, et la participation au recrutement resterait aussi facultative. Le nombre de femmes n qui accompliraient ensuite le service militaire ou le service civil en raison de leur participation à la journée d'orientation reste encore à déterminer puisque ces services resteraient facultatifs pour elles. La journée d'orientation obligatoire pour les femmes n'entraînerait donc pas une obligation de servir pour les femmes. De surcroît, le *statu quo plus* ne prévoit pas non plus d'étendre les champs d'activité. Le Conseil fédéral estime que l'esprit de l'initiative populaire ne serait pas respecté et que le *statu quo plus* ne peut donc pas non plus constituer un contre-projet direct à l'initiative populaire.

De nouvelles obligations ne pouvant être imposées aux citoyens dans une loi sans base constitutionnelle, le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'est pas possible de prévoir un contre-projet indirect.

Pour les raisons précitées, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative sans y opposer de contre-projet direct ou indirect.