



**Conseil économique
et social**

Distr.
GENERALE

E/1990/5/Add.33
18 septembre 1996

Original : FRANCAIS

Session de fond de 1997

APPLICATION DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX
DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Rapports initiaux présentés par les Etats parties
en vertu des articles 16 et 17 du Pacte

Additif

SUISSE*

[26 juin 1996]

* Les informations présentées par la Suisse conformément aux directives concernant la partie initiale des rapports des Etats parties figurent dans le document de base (HRI/CORE/1/Add.29).

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 5	10
I. ARTICLE 1 : DROIT DES PEUPLES A DISPOSER D'EUX-MEMES . .	6 - 12	10
A. Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes	6 - 8	10
B. Droit des peuples à disposer de leurs ressources naturelles	9 - 10	11
C. Respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes .	11 - 12	11
II. ARTICLE 2 : MISE EN OEUVRE DES DROITS GARANTIS	13 - 33	12
A. Réalisation progressive	13 - 22	12
B. Non-discrimination	23 - 33	15
III. ARTICLE 3 : EGALITE ENTRE FEMMES ET HOMMES	34 - 65	17
A. Aspects constitutionnels et législatifs	34 - 54	17
B. Mesures pratiques et données chiffrées	55 - 65	22
IV. ARTICLE 4 : LIMITATIONS PORTEES A LA JOUISSANCE DES DROITS	66 - 72	24
V. ARTICLE 5 : INTERDICTION DE L'ABUS DE DROIT ET RESERVE DU DROIT LE PLUS FAVORABLE	73 - 74	27
VI. ARTICLE 6 : DROIT AU TRAVAIL	75 - 133	27
A. Principaux textes applicables	75	27
B. Généralités	76 - 80	28
C. La situation du marché du travail	81 - 85	29
D. Mesures en faveur de l'emploi	86 - 109	30
E. Marché du travail et groupes vulnérables	110 - 133	36
VII. ARTICLE 7 : DROIT A DES CONDITIONS DE TRAVAIL JUSTES ET FAVORABLES	134 - 194	41
A. Principaux textes applicables	134	41
B. Salaire minimum et égalité de rémunération entre femmes et hommes	135 - 148	42
C. Hygiène et sécurité au travail	149 - 170	48
D. Egalité des chances de promotion	171 - 175	55
E. Repos, loisirs, durée du travail, congés payés . . .	176 - 194	56
VIII. ARTICLE 8 : DROITS SYNDICAUX	195 - 230	61
A. Principaux textes applicables	195	61
B. La liberté syndicale	196 - 219	61
C. Restrictions de ces droits pour les fonctionnaires et les militaires en service	220 - 230	67

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
IX. ARTICLE 9 : DROIT A LA SECURITE SOCIALE	231 - 386	70
A. Principaux textes applicables	231	70
B. Généralités	232 - 235	71
C. Soins médicaux	236 - 247	73
D. Prestations en espèces en cas de maladie	248 - 252	76
E. Principales caractéristiques de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal) du 18 mars 1994	253 - 257	77
F. Prestations de vieillesse, de survivants et d'invalidité	258 - 320	78
G. Accidents du travail et maladies professionnelles	321 - 332	93
H. Prestations de chômage	333 - 372	97
I. Allocations familiales	373 - 386	104
X. ARTICLE 10 : PROTECTION DE LA FAMILLE, DE LA MERE ET DE L'ENFANT	387 - 448	110
A. Principaux textes applicables	387	110
B. Généralités	388 - 392	110
C. Droit au mariage librement consenti	393 - 395	112
D. Protection de la famille	396 - 422	112
E. Protection de la maternité	423 - 435	117
F. Protection de l'enfant	436 - 448	120
XI. ARTICLE 11 : DROIT A UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT	449 - 515	123
A. Principaux textes applicables	449	123
B. Niveau de vie et pauvreté	450 - 460	124
C. Droit à une nourriture suffisante	461 - 471	128
D. Droit au logement	472 - 515	131
XII. ARTICLE 12 : DROIT A LA SANTE	516 - 615	140
A. Principaux textes applicables	516	140
B. Généralités	517 - 521	142
C. Etat de santé général de la population	522 - 530	143
D. Indicateurs statistiques	531 - 540	144
E. Inégalités face à la santé	541 - 545	146
F. Mortalité infantile et bon développement de l'enfant	546 - 554	147
G. Hygiène du milieu et hygiène du travail	555 - 575	149
H. Maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres	576 - 591	153
I. Services de santé	592 - 604	157
J. Mesures pour lutter contre l'alcoolisme, le tabagisme et la toxicomanie	605 - 615	160

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
XIII. ARTICLE 13 : DROIT A L'EDUCATION	616 - 740	164
A. Principaux textes applicables	616	164
B. Généralités	617 - 625	165
C. Enseignement préscolaire	626 - 627	167
D. Enseignement obligatoire (primaire et secondaire I)	628 - 641	168
E. Enseignement secondaire II	642 - 669	171
F. Enseignement supérieur	670 - 690	177
G. Education des adultes	691 - 699	182
H. Dépenses publiques en faveur de l'enseignement	700 - 703	184
I. Egalité d'accès à l'éducation	704 - 733	185
J. Situation du personnel enseignant	734 - 735	192
K. Liberté des parents de choisir l'établissement de leur choix et droit de créer des établissements privés	736 - 740	193
XIV. ARTICLE 14 : ENSEIGNEMENT PRIMAIRE OBLIGATOIRE ET GRATUIT	741	193
XV. ARTICLE 15 : DROIT A LA CULTURE	742 - 823	194
A. Principaux textes applicables	742	194
B. Droit de participer à la vie culturelle	743 - 792	195
C. Maintien, développement et diffusion du progrès scientifique	793 - 804	206
D. Protection des intérêts découlant de la propriété intellectuelle	805 - 810	209
E. Maintien, développement et diffusion de la culture.	811 - 815	211
F. Liberté de la recherche	816 - 818	211
G. Coopération internationale dans le domaine de la science et de la culture	819 - 823	212

Tableaux

	<u>Page</u>
Tableau 1. Niveau et structure du chômage entre 1990 et le 1er trimestre 1994	31
Tableau 2. Mesures actives LACI, nombre de bénéficiaires et de participants, 1990-1994	33
Tableau 3. Salaires moyens pour l'ensemble des branches économiques, 1993	44
Tableau 4. Accidents professionnels et non professionnels, selon le sexe et l'activité économique, en 1992	54
Tableau 5. Nombre de cas d'invalidité et de décès acceptés par les assureurs	54
Tableau 6. Combinaisons de processus d'accidents et d'objet le plus fréquemment rencontré dans les accidents professionnels en 1992	54
Tableau 7. Nombre de maladies professionnelles acceptées, 1988-1992 . .	55
Tableau 8. Dépenses des assurances sociales en millions de francs . . .	72
Tableau 9. Pourcentage du PIB consacré aux prestations des assurances sociales	73
Tableau 10. Bénéficiaires des rentes AVS	80
Tableau 11. Genres et montants mensuels des rentes AVS 1995	85
Tableau 12. Développement des prestations complémentaires (au 31 décembre de chaque année)	87
Tableau 13. Salariés protégés par la LACI, 1993, en milliers.	98
Tableau 14. Produits de l'assurance-chômage et montant des prestations allouées (1993)	104
Tableau 15. Allocations familiales aux salariés selon le droit cantonal (état au 1er janvier 1995)	108
Tableau 16. Seuil de pauvreté retenu dans différentes études cantonales	126
Tableau 17. Evolution caractéristique des habitudes alimentaires en Suisse (consommation en kg par habitant)	128
Tableau 18. Nombre de personnes vivant dans des logements ne comprenant pas les éléments de confort minimum, en 1990	133

	<u>Page</u>
Tableau 19. Répartition des ménages selon les catégories de charge locative et d'occupation des ménages 1990	133
Tableau 20. Nombre de personnes sans abri, estimation 1992	134
Tableau 21. Taux de mortalité selon les principales causes de décès, en 1993	144
Tableau 22. Taux de mortalité infantile, pour 1 000 naissances vivantes .	145
Tableau 23. Dépenses de santé en pourcentage du PIB	146
Tableau 24. Taux de suicide des jeunes de 15-19 ans, en 1982 et 1988 (pour 100 000 habitants)	148
Tableau 25. Incidence (pour 100 000 habitants) des maladies transmissibles entre 1980 et 1992	154
Tableau 26. Cas nouveaux des principales maladies infectieuses, en 1992 .	154
Tableau 27. Maladies professionnelles, selon le sexe, taux d'incidence pour 10 000 personnes occupées à plein-temps, en 1992	157
Tableau 28. Etablissements de santé non hospitaliers. Densité des lits par type d'établissements en 1991 (pour 100 000 habitants) . .	159
Tableau 29. Recours à différentes prestations médicales par sexe et par âge (en pourcentage des groupes respectifs)	160
Tableau 30. Différents types de consommation de drogue, par sexe, âge et niveau de formation (en pourcentage des groupes respectifs), en 1992/93	163
Tableau 31. taux de scolarisation selon l'âge, en 1980/81, 1985/86 et 1991/92 (en pourcentage); scolarité obligatoire	168
Tableau 32. Taux de scolarisation selon l'âge, en 1980/81, 1984/85 et 1990/91; scolarité post-obligatoire	171
Tableau 33. Formation des personnes âgées de 20 ans (degré secondaire II), selon le sexe, depuis 1977/78 (répartition en pourcentage) . .	177
Tableau 34. Quelques diplômes délivrés en 1994	182
Tableau 35. Dépenses publiques pour l'enseignement, en 1991	185
Tableau 36. Elèves et étudiants selon le degré d'enseignement, en 1993/94	187
Tableau 37. Dépenses publiques en faveur de la culture en 1992	196
Tableau 38. Les principales bibliothèques en Suisse, en 1992	197
Tableau 39. Programmes de télévision par genre et par temps d'antenne, en 1993	203

Annexes*

Textes légaux

- Annexe 1 Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 29 mai 1874; état au 1er avril 1994.
- Annexe 2 Code civil suisse, du 10 décembre 1907; état au 1er avril 1992.
- Annexe 3 Code des obligations, du 30 mars 1911; état au 1er janvier 1994.
- Annexe 4 Code pénal suisse, du 21 décembre 1937; état au 1er janvier 1994.
- Annexe 5 Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes, du 24 mars 1995
- Annexe 6 Assurance-maladie; loi fédérale du 30 juin 1911 et arrêtés fédéraux; état au 1er janvier 1994.
- Annexe 7 Loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal), du 18 mars 1994
- Annexe 8 Assurance-vieillesse et survivants; loi fédérale du 20 décembre 1946, arrêtés fédéraux et ordonnances; état au 1er janvier 1993.
- Annexe 9 Assurance-invalidité; loi fédérale du 19 juin 1959 et ordonnances, état au 1er janvier 1994;
- Annexe 10 Prévoyance-professionnelle vieillesse, survivants et invalidité; loi fédérale du 25 juin 1982; état au 1er janvier 1995
- Annexe 11 Assurance-accidents; loi fédérale du et ordonnance; état au 1er octobre 1989.
- Annexe 12 Assurance chômage obligatoire et indemnité en cas d'insolvabilité, loi fédérale du 25 juin 1982 et Ordonnance du 31 août 1983; état au 1er décembre 1992.
- Annexe 13 Loi fédérale sur le statut des fonctionnaires, du 30 janvier 1927; état au 1er janvier 1992.
- Annexe 14 Loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application des conventions collectives de travail, du 28 septembre 1956; état au 1er avril 1992.
- Annexe 15 Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 13 mars 1964 et Ordonnances 1, 2, 3 et 4; état en avril 1993.
- Annexe 16 Loi fédérale sur la formation professionnelle, du 19 avril 1978; état au 1er janvier 1992.
- Annexe 17 Ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles, du 19 décembre 1983; état au 1er avril 1992.

Jurisprudence

Annexe 18 ATF 111 II 245 (art. 8)

Annexe 19 ATF 120 Ia 1 (art. 13)

Documents

Annexe 20 Liste des Conventions de l'OIT ratifiées par la Suisse; état au 1er janvier 1996.

Annexe 21 Message concernant la loi sur l'égalité entre hommes et femmes, du 24 février 1994.

Annexe 22 Message sur l'adhésion de la Suisse à la Convention relative aux droits de l'enfant, du 29 juin 1994.

Annexe 23 Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90, du 7 mars 1994.

Annexe 24 Vers l'égalité? Aperçu statistique de la situation des femmes et des hommes en Suisse, Office fédéral de la statistique, Berne 1993.

Annexe 25 La situation des femmes et des hommes sur le marché du travail, une analyse des données de l'enquête suisse sur la population active 1991; Office fédéral de la statistique, Berne 1994.

Annexe 26 Les institutions de sécurité sociale en Suisse, panorama statistique 1915-1990, Office fédéral de la statistique, Berne 1992.

Annexe 27 Genres et montants des allocations familiales, Office fédéral des assurances sociales; état au 1er janvier 1995.

Annexe 28 Familles d'aujourd'hui, l'image de la famille dans le recensement fédéral de la population de 1990; Office fédéral de la statistique, Berne 1994.

Annexe 29 Profil - La santé en Suisse, OMS, juillet 1993.

Annexe 30 Système de formation en Suisse, éléments d'une mosaïque, Office fédéral des finances, Administration fédérale des finances, CESDOC, Berne 1991.

Annexe 31 Les indicateurs de l'enseignement en Suisse, Office fédéral de la statistique, Berne 1993.

* Les annexes peuvent être consultées au Centre pour les droits de l'homme.

Liste des abréviations

Textes légaux

Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 29 mai 1874
CP	Code pénal suisse, du 21 décembre 1937
CCS	Code civil suisse, du 10 décembre 1907
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme, du 4 novembre 1950
CO	Code des obligations, du 30 mars 1911
LAA	Loi fédérale sur l'assurance-accidents, du 20 mars 1980
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage, du 25 juin 1982
LAMA	Loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 13 juin 1911
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979
LECCT	Loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application des conventions collectives de travail, du 28 septembre 1956
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité, du 19 juin 1959
LFA	Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture, du 20 juin 1952
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946
LFPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle, du 19 avril 1978
LPC	Loi fédérale sur les prestations complémentaires, du 19 mars 1965
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, du 25 juin 1982
LTr	Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 13 mars 1964
OLE	Ordonnance limitant le nombre des étrangers, du 6 octobre 1986
OPA	Ordonnance sur la prévention des accidents et maladies professionnels, du 19 décembre 1983
OLT	Ordonnances relatives à la loi sur le travail

Divers

AI	Assurance-invalidité
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CDIP	Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CNA	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
DFEP	Département fédéral de l'économie publique
OFIAMT	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
PC	Prestations complémentaires à l'AVS-AI

Introduction

1. Le Conseil fédéral a l'honneur de présenter au Comité des droits économiques, sociaux et culturels le rapport initial de la Suisse établi conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ce rapport porte sur les mesures adoptées et les progrès accomplis dans l'application des droits reconnus dans le Pacte depuis son entrée en vigueur pour la Suisse, le 18 septembre 1992. Le rapport tient compte en principe de l'état de la législation au 1er janvier 1995. Il doit être lu conjointement avec le document de base présenté par la Suisse le 2 juillet 1993 (HRI/CORE/1/Add.29), qui constitue la première partie de ce rapport.
2. En raison de la structure fédérale de la Suisse, certains droits garantis par le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels relèvent de la compétence cantonale (par exemple le droit à l'éducation, le droit à la santé ou les allocations familiales), voire de la compétence communale. Le rapport présente alors une analyse synthétique de la situation et les caractéristiques communes aux 26 systèmes cantonaux et, le cas échéant, aux systèmes communaux.
3. Le présent rapport est le fruit d'une étroite collaboration et coordination des différentes administrations concernées par la mise en oeuvre du Pacte. Le projet de rapport a en outre été soumis à une procédure de consultation élargie auprès des cantons, des organisations intéressées et des organisations non gouvernementales. Il a été approuvé par le Conseil fédéral le 8 mai 1996.
4. Ce rapport, rédigé en français, a été traduit en allemand, la version française faisant foi. Le rapport est disponible dans ces deux langues sur simple demande adressée à l'OFIAMT, Service des affaires internationales, Bundesgasse 8, 3003 Berne.
5. Le Conseil fédéral espère que le présent rapport initial sera susceptible de répondre à l'attente du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et que son examen sera l'occasion d'un dialogue fructueux.

I. ARTICLE 1 : DROIT DES PEUPLES A DISPOSER D'EUX-MEMES

A. Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

6. En créant un Etat fédéral, les 26 cantons et demi-cantons qui forment la Confédération suisse ont renoncé à une part de leur souveraineté au profit d'un pouvoir central. Cela se traduit notamment par le fait qu'un canton peut se voir imposer une modification de la Constitution fédérale dont il ne voudrait pas, la Constitution pouvant en effet être modifiée à la double majorité du peuple et des cantons. Un canton ne dispose de surcroît pas d'un droit de sécession; dans l'hypothèse théorique où un canton désirerait quitter la Confédération, cela ne pourrait se faire que par une décision de la majorité de ses habitants habilités à voter, puis par un vote du peuple et des cantons sur la modification correspondante de la Constitution fédérale. En 1978 une procédure analogue a conduit à la création du canton du Jura, dont le territoire faisait partie jusqu'alors du canton de Berne.

7. Les cantons restent cependant largement autonomes et déterminent librement leur organisation politique, sous réserve de la garantie que l'Assemblée fédérale doit octroyer à leur constitution. Cette garantie est accordée pour autant que la constitution cantonale ne renferme rien de contraire à la Constitution fédérale, qu'elle assure l'exercice des droits politiques d'après des formes républicaines représentatives ou démocratiques, qu'elle ait été acceptée par le peuple et puisse être révisée lorsque la majorité absolue des citoyens le demande (art. 6 de la Constitution fédérale). En cas de refus de la garantie, le droit constitutionnel cantonal qui ne remplirait pas ces conditions, est dépourvu de toute force juridique avec effet immédiat.

8. Nous renvoyons aux paragraphes du document de base (HRI/CORE/1/Add.29) consacrés à l'organisation des pouvoirs fédéraux, aux droits d'initiative constitutionnelle et de référendum législatif pour ce qui concerne le système garantissant la formation de la volonté populaire au niveau fédéral, tant sur le plan politique que sur le plan du développement économique, social et culturel. L'on se bornera ici à souligner l'importance des droits populaires qui imposent ou permettent aux citoyens de se prononcer sur un nombre important d'objets de rang fédéral, cantonal ou communal.

B. Droit des peuples à disposer de leurs ressources naturelles

9. La part des ressources naturelles dans l'activité économique du pays est restreinte. Le développement économique est plutôt lié à celui des secteurs des industries de transformation et des services, l'industrie d'exportation jouant à cet égard un rôle important. Consciente du phénomène de mondialisation de l'économie et de l'interdépendance croissante des économies nationales, la Suisse met en oeuvre une politique favorisant des échanges plus équitables, notamment avec les pays en voie de développement.

10. L'article 31 de la Constitution garantit la liberté du commerce et de l'industrie. De fait, ce sont en règle générale des entreprises privées ou des particuliers qui, dans l'exercice de cette liberté, exploitent les ressources naturelles du pays. La Confédération se réserve toutefois le monopole de quelques rares activités, telles que la fabrication et la vente de poudre de guerre (art. 41 de la Constitution). Les monopoles cantonaux résultent soit de la Constitution fédérale (commerce du sel, chasse, pêche; art. 31, alinéa 2 Cst.), soit, dans le cadre des limitations constitutionnelles, de réglementations cantonales ou communales. Un effet de redistribution des richesses est assuré par les lois fiscales cantonales ou fédérales, lesquelles sont soumises au vote du peuple.

C. Respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

11. La Suisse attache un grand prix au respect des normes internationales conventionnelles ou coutumières régissant les rapports entre Etats. Elle s'abstient de toute ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats, dans le respect de ses obligations internationales. La politique étrangère de la Suisse dans les années 1990, met l'accent sur les cinq objectifs prioritaires suivants 1/:

1/ Rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 du 29 novembre 1993.

- a) Le maintien et promotion de la sécurité et de la paix;
- b) L'engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit;
- c) L'accroissement de la prospérité commune;
- d) La promotion de la cohésion sociale;
- e) La préservation du milieu naturel.

12. La Suisse s'engage en faveur du respect des droits de la personne humaine et du droit humanitaire. Cette position s'est manifestée également par l'adhésion récente de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. En tant qu'Etat dépositaire des quatre Conventions de Genève relatives à la protection des victimes de la guerre ainsi que de leurs deux Protocoles additionnels, elle intervient pour soutenir l'action du Comité International de la Croix-Rouge et rappelle à toutes les parties à un conflit armé leur obligation de respect de ces accords. S'agissant de la politique d'apartheid, le Conseil fédéral l'a condamnée sans équivoque depuis la Conférence internationale des droits de l'homme, tenue à Téhéran en 1968. Depuis 1986 la Direction du développement et de la coopération (DDC) a conduit un programme de mesures positives en vue de contribuer à la lutte contre l'apartheid principalement par le biais de contributions accordées à des organisations non gouvernementales sur la base d'initiatives locales. Depuis 1994, la coopération s'est élargie aux institutions étatiques. La Suisse soutient en outre des programmes de coopération technique multilatéraux en Afrique du Sud, dans le cadre de l'OIT.

II. ARTICLE 2 : MISE EN OEUVRE DES DROITS GARANTIS

A. Réalisation progressive

1. Généralités

13. L'exposé de toutes les mesures prises ou envisagées sur les plans fédéral, cantonal et communal, et dont l'effet est de permettre progressivement le plein exercice des droits garantis par le Pacte, dépasse les possibilités du présent rapport. Les paragraphes suivants auront pour objet de donner un aperçu des compétences fédérales dans ce domaine. Dans le système fédéraliste suisse, les cantons restent en effet souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, laquelle attribue un certain nombre de compétences aux autorités fédérales 2/.

14. La Constitution fédérale contient de nombreux articles qui ont pour objet des droits économiques, sociaux et culturels mais ne prévoit toutefois pas de principe général en la matière. Il convient de mentionner ici que plusieurs constitutions cantonales récemment révisées ont expressément prévu la garantie

2/ Voir sur ce point le document de base servant d'introduction aux rapports présentés aux organes de supervision des conventions relatives aux droits de l'homme (HRI/CORE/1/Add.29), par. 22 à 25.

de droits économiques, sociaux ou culturels (par ex. : constitutions des cantons du Jura, de Bâle-Campagne et de Berne).

15. L'article 2, Cst., a la teneur suivante :

"La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés et d'accroître leur prospérité commune".

16. Cet article n'a certes pas été rédigé dans un esprit social. Cependant, en vertu des nombreuses dispositions à caractère social incluses au cours des ans dans la Constitution fédérale, l'on peut aujourd'hui en faire une lecture actualisée traduisant l'intention de promouvoir la prospérité de tous.

17. Si la Constitution fédérale ne contient pas de clause sociale générale, elle n'en consacre pas moins nombre de droits de caractère social dans des dispositions spécifiques. Le nombre relativement élevé de ces dispositions s'explique par le besoin de donner à toute législation fédérale une base constitutionnelle, selon le principe de la compétence attributive de l'Etat fédéral et celui de l'action légale de l'administration. Certains articles de la Constitution se bornent du reste à attribuer des compétences au législateur fédéral (p. ex. les articles 34, al. 1, Cst., sur les prescriptions du droit du travail, 34 bis Cst. sur l'assurance accidents, ou 64 Cst. habilitant la Confédération à légiférer dans divers domaines). D'autres sont plus précis (p. ex. les articles 34 quater, Cst., en matière de prévoyance vieillesse et santé, 34 quinquies, Cst., s'agissant de mesures en faveur de la famille, 34 novies, Cst., en matière d'assurance chômage, etc.). Sur cette base constitutionnelle, une importante législation fédérale dans le domaine économique, social et culturel s'est développée et est aujourd'hui encore en évolution. Cette législation sera présentée dans les chapitres pertinents du présent rapport.

18. Cependant, il n'y a pas que les lois qui servent à la concrétisation des droits sociaux, économiques et culturels. Les traités internationaux ratifiés par la Suisse font partie intégrante de l'ordre juridique suisse et le Tribunal fédéral est tenu de les appliquer (art. 113, Cst.). Dans le domaine des droits fondamentaux, le Tribunal fédéral a également dégagé par interprétation certains droits constitutionnels non écrits, tels que, par exemple, la liberté personnelle, le droit à la liberté d'expression et la liberté de réunion ^{3/}. Dans le domaine du droit du travail, ces sources sont encore complétées par les conventions collectives que les partenaires sociaux d'une branche (employeurs/associations de travailleurs) négocient et qui s'appliquent par la suite à leurs relations contractuelles de travail. Ces conventions collectives peuvent dans certains cas déroger à la loi, si elles sont plus favorables au travailleur. En vertu de l'article 34 ter, alinéa 1, lit.c) et alinéa 2, Cst., les conventions collectives peuvent être étendues, pour une branche donnée, au territoire d'un canton ou de toute la Suisse.

^{3/} Sur le statut des traités internationaux en droit interne et sur les droits constitutionnels non-écrits, voir le rapport de base, op. cit.

2. La coopération au développement et la promotion de l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels

19. La loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale fixe le cadre de la coopération suisse et met l'accent sur l'aide aux couches défavorisées de la population d'une part, et sur l'appui à la maîtrise de leur développement pour les pays en développement d'autre part. Le texte de l'article 5 de la loi concernant les buts de la coopération est le suivant :

- "1. Elle soutient en priorité les efforts des pays en développement, en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations. Elle doit contribuer à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces. Elle tend, à long terme, vers un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale.
2. Elle soutient en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés. Elle encourage notamment :
 - a. Le développement rural;
 - b. L'amélioration alimentaire, en particulier par les cultures vivrières destinées à la consommation locale;
 - c. La promotion de l'artisanat et de la petite industrie locale;
 - d. La création d'emplois;
 - e. La recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique".

20. Le rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord Sud de la Suisse dans les années 90 met en outre l'accent sur la promotion des droits de l'homme dans le cadre de la coopération au développement en fixant comme l'un de ses quatre objectifs prioritaires : "sauvegarder et maintenir la paix et la sécurité promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit".

21. En 1994, l'aide bilatérale de la Suisse s'est montée à 1 317 millions de francs suisses, ce qui correspond à 0,36 % du PNB. Cette aide se réalise par la voie bilatérale (75 %) et multilatérale (25 %). La coopération au développement représente l'instrument principal de la politique du développement de la Suisse, pour promouvoir la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

22. En ce qui concerne les statistiques de notre aide bilatérale, elle n'est pas organisée selon les droits définis dans le Pacte. La répartition provisoire pour l'année 1994 selon les secteurs est la suivante :

- agriculture, élevage	12 %
- forêts et environnement	14 %
- infrastructure, eau, énergie	12 %
- artisanat, industrie et commerce	6 %
- économie, finances et services	8 %
- politique sociale, administration, justice	7 %
- éducation, information et culture	7 %
- santé, nutrition, population	14 %
- non ventilé	20 %
Total	100 %

B. Non-discrimination

23. Ainsi que l'exposé relatif aux différents articles du Pacte le montrera, les droits qui y sont consacrés sont largement reconnus en droit suisse. L'article 4, alinéa 1er, de la Constitution fédérale énonce par ailleurs le principe général de l'égalité de tous, sans discrimination, dans les termes suivants :

"Art. 4 : Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles.

24. L'alinéa second de cet article, introduit en 1981 et qui concerne spécifiquement l'égalité entre hommes et femmes, sera traité dans le chapitre consacré à l'article 3 du Pacte.

25. L'article 4, alinéa 1er, de la Constitution avait à l'origine pour objectif principal la réalisation de l'égalité politique des citoyens, la mise de tous les cantons sur un pied d'égalité et la suppression des privilèges de lieu et de naissance. Depuis longtemps déjà, l'égalité juridique a cependant acquis valeur de principe général régissant l'ensemble de l'ordre juridique suisse. Elle vaut tant dans le domaine de la législation (égalité dans la loi) que dans celui de l'application du droit (égalité devant la loi).

26. En tant que principe constitutionnel, l'égalité implique principalement l'interdiction des différences injustifiées mais aussi, dans une certaine mesure, un mandat donné au législateur de réduire les inégalités sociales et d'améliorer les chances d'épanouissement de l'individu. Ainsi la Confédération se voit-elle, dans diverses dispositions constitutionnelles, confier la tâche d'améliorer l'égalité des chances. Tel est principalement le cas en matière d'instruction publique et de formation (art. 27, al. 2 et 4, art. 27 *quater* et 34 *ter*, al. 1 lit. g, Cst.), d'assurances sociales (art. 34 *bis*, *quater*, *quinquies*, *novies*, Cst.) ou de protection des travailleurs (art. 34 et 34 *ter*, Cst.). Il convient de noter que l'article 113, alinéa 3, de la Constitution prescrit au Tribunal fédéral d'appliquer dans tous les cas les lois et les arrêtés fédéraux de portée générale votés par l'Assemblée fédérale, ainsi que les traités dont elle a approuvé la ratification. Cette disposition, d'inspiration démocratique puisqu'elle vise à éviter qu'une instance juridictionnelle déclare inconstitutionnel un texte soumis au référendum facultatif du peuple et que ce dernier a donc accepté, fût-ce tacitement, empêche cependant le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales et donc de leur conformité avec les droits fondamentaux de rang constitutionnel.

L'on peut ainsi dire qu'il n'existe pas de contrôle constitutionnel complet en matière fédérale. La règle de l'article 113, Cst. n'empêche pourtant pas le Tribunal fédéral de constater l'incompatibilité d'une loi fédérale avec la Constitution, incitant ainsi le législateur à corriger la situation.

27. L'une des particularités de l'article 4, Cst., réside dans le nombre et l'importance des droits et principes constitutionnels que la jurisprudence du Tribunal fédéral en a dégagé. Ces règles jurisprudentielles sont fort diverses (égalité de traitement, protection de la bonne foi, interdiction du déni de justice, du retard injustifié à statuer, du formalisme excessif, droit d'être entendu et à l'assistance judiciaire gratuite, principe de la légalité et de la proportionnalité, non-rétroactivité des normes juridiques).

28. Le Tribunal fédéral a reconnu que, contrairement à la lettre de l'article 4, Cst., les titulaires du droit sont non seulement les Suisses, mais aussi les étrangers ^{4/}. La qualité d'étranger peut cependant fonder objectivement une différence de traitement lorsque la nationalité suisse joue un rôle capital dans les faits à régler. Il en va notamment ainsi des droits et obligations civiques. De même, l'article 69 *ter* de la Constitution confère-t-il à la Confédération le droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers.

29. S'agissant plus particulièrement des droits économiques, sociaux et culturels, certaines discriminations subsistent à l'égard des étrangers, qui font parfois l'objet d'un régime spécifique, restrictif par rapport à celui de la population de nationalité suisse.

30. Il en va notamment ainsi du droit au travail, garanti par l'article 6 du Pacte. Certaines catégories de travailleurs étrangers ne disposent en effet pas d'une pleine liberté géographique et professionnelle. Les autorisations de police des étrangers ne sont en effet valables que pour le canton qui les a délivrées : un étranger disposant d'un titre de séjour ou d'établissement dans un canton peut travailler pendant huit jours dans un autre canton. Une activité lucrative d'une durée supérieure implique l'assentiment préalable du canton concerné, qui tient alors lieu d'autorisation complémentaire.

31. Il existe d'autres différences de traitement au préjudice des étrangers dans le domaine de la sécurité sociale. Enfin, l'accès des étrangers à l'enseignement supérieur fait l'objet de conditions, notamment financières, différentes.

32. L'on ajoutera dans ce contexte que l'accès à la fonction publique supérieure communale, cantonale ou fédérale est en général réservé aux nationaux, ce qu'autorise du reste l'article 25 du Pacte relatif aux droits civils et politiques. De même, la jurisprudence juge compatible avec l'article 4, Cst., l'exclusion légale des étrangers de certaines professions. Le Tribunal fédéral a par exemple jugé que l'exercice de la profession d'avocat pouvait être réservé aux seuls citoyens suisses; il a cependant admis des exceptions, tout spécialement lorsqu'il apparaîtrait déraisonnable d'exiger du candidat au barreau l'acquisition préalable de la nationalité suisse (cas de

^{4/} ATF 93 I 1; ATF 108 Ia 158.

juristes étrangers ayant étudié le droit en Suisse) 5/. L'on notera enfin que dans sa jurisprudence récente, le Tribunal fédéral accepte d'étendre la liberté du commerce et de l'industrie (article 31, Cst.) aux étrangers titulaires d'un permis d'établissement pour autant que ceux-ci soient légalement admissibles à l'exercice de certaines professions 6/.

33. Le Tribunal fédéral a également reconnu que les personnes morales de droit privé peuvent se prévaloir de l'article 4, Cst. Ce droit n'est par contre garanti aux personnes morales de droit public qu'à l'intérieur de certaines limites.

III. ARTICLE 3 : EGALITE ENTRE FEMMES ET HOMMES

A. Aspects constitutionnels et législatifs 7/

34. L'article 4, alinéa 2, de la Constitution fédérale a la teneur suivante :

"L'homme et la femme sont égaux en droits. La loi pourvoit à l'égalité, en particulier dans les domaines de la famille, de l'instruction et du travail. Les hommes et les femmes ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale."

35. Cette disposition, acceptée par le peuple et les cantons le 14 juin 1981, contient trois éléments : elle contient d'abord un droit fondamental (1ère phrase); en second lieu, elle confie un mandat au législateur de pourvoir à l'égalité (2ème phrase) et enfin, la dernière phrase énonce un droit fondamental directement applicable, à savoir le droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

Le principe (art. 4, alinéa 2, 1ère phrase)

36. Cette règle, de nature impérative, s'impose à toutes les autorités étatiques. En même temps, il s'agit d'un droit fondamental d'application directe qui peut être invoqué en justice aussi bien par les femmes que par les hommes.

37. L'article 4, alinéa 2, 1ère phrase, interdit toute différenciation en raison du sexe. Cette interdiction ne souffre que deux types d'exceptions. Il y a tout d'abord les exceptions qui découlent d'autres dispositions constitutionnelles : il ne subsiste aujourd'hui plus que les articles 18 et 22 *bis*, Cst., en vertu desquels les femmes restent soustraites à l'obligation de

5/ Arrêt de la IIème Cour de droit public du Tribunal fédéral du 24 février 1984. Publié *in* ZBl. 1984, p. 457ss. ATF 116 Ia 238 et 119 Ia 35.

6/ ATF 108 Ia 148.

7/ Nous renvoyons également aux rapports de la Suisse sur l'application des conventions n° 100 et n° 111 de l'OIT.

service militaire ^{8/} et de protection civile. D'autre part, une différence de traitement peut se justifier et même s'imposer lorsqu'une différence biologique exclut absolument un traitement égal. Ainsi, une protection de la grossesse et de la maternité peut justifier une différence de traitement.

Le mandat législatif (art. 4, alinéa 2, 2ème phrase)

38. L'égalité de droit mais aussi l'égalité des chances entre les sexes doivent être réalisées au premier chef par le législateur, qui reçoit sur ce point un mandat constitutionnel explicite, notamment dans les trois domaines cruciaux de la famille, de l'instruction et du travail. A tous les niveaux, fédéral, cantonal et communal, les normes doivent être élaborées de manière à garantir l'égalité de droit et à promouvoir l'égalité de fait entre hommes et femmes.

39. L'article 4, alinéa 2, 2ème phrase, permet au législateur de prendre des mesures en faveur des femmes en vue d'éliminer les discriminations de fait dont celles-ci sont victimes dans la société (mesures positives). Ces mesures dérogent à l'interdiction de discriminer de l'article 4, alinéa 2, 1ère phrase; elles devraient néanmoins être admises au regard de l'article 4, alinéa 2, 2ème phrase, pour autant qu'elles soient conformes au principe de proportionnalité (adéquation, nécessité, subsidiarité, pesée des intérêts avec d'autres intérêts publics touchés) et qu'elles reposent sur une base légale suffisante.

40. Le mandat législatif impliqué par cette disposition se réalise peu à peu au plan politique. Suite à une intervention parlementaire, le Conseil fédéral a publié en 1986 un rapport sur le programme législatif "Egalité des droits entre hommes et femmes". Celui-ci établit, dans le but de les supprimer ou de les modifier, un catalogue des normes ne correspondant pas au principe de l'égalité entre hommes et femmes. Si aujourd'hui, nombre de réformes ont déjà été menées à terme, d'autres sont encore en cours ou attendent d'être entreprises.

41. Parmi les inégalités d'ores et déjà éliminées, on relèvera en premier lieu les droits de vote et d'éligibilité, accordés aux femmes sur le plan fédéral par votation du 7 février 1971, après plusieurs tentatives infructueuses. Au niveau cantonal, si les femmes étaient déjà titulaires de ces droits dans certains cantons (à Neuchâtel et dans le canton de Vaud dès 1959; dès 1960 à Genève; à partir de 1966 à Bâle-ville et de 1969 au Tessin; dès 1970 en Valais, Bâle-campagne, Lucerne et Zurich), d'autres ont tardé à le leur accorder. Suite à un arrêt du Tribunal fédéral du 27 novembre 1990, fondé sur l'article 4 alinéa 2, Cst., le demi-canton d'Appenzell Rhodes-intérieures a été le dernier à

^{8/} Conformément à l'article 3 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire, du 3 février 1995, les femmes ont la possibilité de servir dans l'armée sur une base volontaire. Elles ont alors les mêmes droits et les mêmes devoirs que les militaires de sexe masculin. Le Conseil fédéral peut toutefois prévoir des exceptions, en particulier en ce qui concerne la libération du service militaire, la durée des services, l'affectation et l'avancement. En 1970, 101 soldates ont été formées, en 1980 leur nombre est passé à 326, alors que de 1990 à 1992, elles ont été respectivement 95, 63 et 64.

reconnaître à ses citoyennes le droit de voter et d'être élues sur le plan cantonal et communal.

42. Le droit du mariage a également fait l'objet d'une révision, en vigueur depuis le 1er janvier 1988. Le nouveau droit a notamment contribué à supprimer le rôle prépondérant de l'homme dans la famille au profit d'un partenariat des époux sur la base d'une égalité de droits et de devoirs. Il a en outre prévu que les activités professionnelles et les tâches d'éducation, de garde des enfants ainsi que le travail au foyer représentent des contributions équivalentes à l'entretien de la famille. Les droits successoraux du conjoint survivant ont été renforcés et le régime matrimonial ordinaire (celui de la participation aux acquêts) respecte l'égalité des époux. Enfin, la femme peut désormais, si elle le désire, conserver son nom de famille après le mariage. Elle le fera alors suivre de celui de son mari qui reste le patronyme des enfants.

43. Notons que la partie du Code civil relative à la conclusion du mariage, au divorce, à l'état civil, à la filiation, à la dette alimentaire et à la tutelle est actuellement en cours de révision. Les informations relatives aux résultats de ces révisions seront livrées dans les prochains rapports périodiques.

44. En matière d'acquisition et de perte de la nationalité suisse, la loi du 29 septembre 1952 a également subi des modifications dans le sens d'une égalité entre hommes et femmes. La nouvelle législation, en vigueur depuis le 1er janvier 1992, pose les mêmes conditions pour les deux sexes en matière d'acquisition de la nationalité. Alors que seule la femme devenait auparavant Suissesse du fait de son mariage avec un ressortissant suisse, les conjoints étrangers d'un Suisse ou d'une Suissesse sont désormais, sans égard à leur sexe, mis au bénéfice de la naturalisation facilitée. Quant à la Suissesse épousant un étranger, elle ne perd plus de ce fait la nationalité suisse, comme c'était le cas auparavant à moins d'une déclaration expresse de sa part.

45. La loi du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers a aussi subi quelques modifications : dès le 1er janvier 1992, les conjoint(e)s étranger(ère)s de ressortissants suisses ont le même droit à l'octroi et à la prolongation d'autorisations de séjour. L'égalité des sexes est également respectée en matière d'autorisations d'établissement.

46. La législation est en révision dans le domaine des assurances sociales et du droit du travail, tandis qu'un projet de loi relatif à une assurance maternité est en voie d'élaboration. Ces domaines seront traités dans les chapitres pertinents du présent rapport.

Egalité de rémunération (art. 4, alinéa 2, 3ème phrase)

47. Vu son importance, cette garantie fait l'objet d'une disposition particulière. Le droit à l'égalité des salaires est à la fois un droit fondamental et une règle impérative de droit civil. Contrairement aux autres droits individuels qui ne sont opposables qu'aux autorités étatiques, ce droit peut également être invoqué en justice dans les rapports entre particuliers. Comme règle impérative, il s'incorpore au droit du contrat de travail et aux dispositions du statut des fonctionnaires. Son champ d'application est général;

il s'étend à la fonction publique 9/ comme aux rapports de droit privé. Il implique que les employés féminins et les employés masculins reçoivent le même salaire pour un travail égal ou de valeur égale. Il ne s'agit pas seulement des salaires proprement dits, mais aussi des allocations familiales et autres prestations liées au travail. Le droit à l'égalité de rémunération couvre aussi des activités distinctes mais de valeur égale 10/. La question est controversée de savoir si l'égalité s'apprécie à l'intérieur d'une seule et même entreprise ou si elle vaut pour l'ensemble de la branche économique concernée, en particulier lorsque les salaires sont régis par une convention collective de travail.

48. Malgré le fait que l'introduction de l'article 4, alinéa 2, Cst. date de 1981 et que l'égalité en matière salariale soit un principe directement applicable, sa réalisation dans la pratique est encore loin d'être complète, spécialement en ce qui concerne les entreprises du secteur privé. L'on constate en outre que les femmes sont majoritaires dans les emplois les moins rémunérés. Selon l'enquête suisse sur la population active, les femmes gagnent en moyenne 75 % du revenu masculin. L'enquête ne fournit cependant pas d'indications suffisantes pour déterminer dans quelle mesure ces écarts de rémunération sont dus à une discrimination salariale ou à des différences objectives entre emploi féminin et emploi masculin ou encore aux différences de salaires entre secteurs économiques (cf. ad art. 7)

49. Parmi les autres facteurs d'inégalités liées au travail, il y a lieu de mentionner les systèmes d'allocations familiales et de prévoyance professionnelle. Ceux-ci sont en effet conçus pour des personnes travaillant à plein temps et pénalisent les personnes (en majorité des femmes), exerçant leur activité à temps partiel. Enfin, ce sont presque exclusivement les femmes qui risquent de se voir confrontées au harcèlement sexuel sur le lieu de travail 11/.

50. Conscient de l'ampleur et de l'importance de la tâche qui reste à accomplir en matière d'égalité des sexes dans le travail, le Conseil fédéral a adopté, le 24 février 1993, un message relatif à la loi fédérale sur l'égalité entre hommes et femmes. Cette loi a été adoptée par le Parlement le 24 mars 1995 et entrera en vigueur le 1er juillet 1996. Elle vise principalement à faciliter le respect du droit à un salaire égal, garanti par la dernière phrase de l'article 4, alinéa 2, Cst., et a plus généralement pour objet l'égalité des sexes dans le domaine du travail.

51. Les principales innovations de la loi sont :

9/ ATF 106 Ib 190; 109 Ib 88.

10/ ATF 117 Ia 262, 117 Ia 270, ZBl 90/1989, p. 203 et ZBl 84/1983, p. 277.

11/ Selon une enquête menée dans le Canton de Genève, 59% des femmes interrogées admettent avoir été confrontées à ce problème au cours des deux dernières années. Cette proportion est nettement supérieure dans le cas des femmes dont le statut professionnel est précaire (faible formation, bas salaire, étrangères avec permis de séjour de courte durée ou saisonnier, travailleuses clandestines).

a) L'interdiction de toute discrimination fondée sur le sexe dans l'emploi;

b) Un allégement du fardeau de la preuve : lorsqu'une discrimination est rendue vraisemblable par une travailleuse, il appartient à l'employeur de prouver qu'il n'y a pas discrimination;

c) Un droit d'action et de recours des syndicats et des organisations oeuvrant dans le domaine de l'égalité entre femmes et hommes;

d) Un renforcement de la protection contre le harcèlement sexuel;

e) La possibilité d'obtenir l'annulation d'un éventuel congé de rétorsion;

f) L'obligation pour les cantons, compétents en la matière, de prévoir une procédure de conciliation.

52. Des aides financières sont également prévues dans la loi, afin de promouvoir la mise sur pied de programmes d'action (dans le domaine de la formation professionnelle par exemple) par des organisations publiques ou privées en faveur de l'égalité entre femmes et hommes.

53. La lutte contre le harcèlement sexuel mérite une place à part dans l'action que l'Etat se doit d'entreprendre pour promouvoir l'égalité des sexes en matière de travail. En effet, il s'agit peut-être là de la forme la plus grave de discrimination à raison du sexe sur le lieu de travail. Les femmes y sont d'autant plus exposées que leurs conditions d'emploi sont précaires et qu'elles n'ont donc que peu de possibilités de se défendre sans risquer de rétorsions. C'est la raison pour laquelle la loi sur l'égalité rend responsable non seulement l'auteur de tels agissements (celui-ci l'est déjà pénalement, sur la base des articles 187ss du Code pénal) mais aussi l'employeur lorsque, au vu des circonstances, il appert qu'il n'a pas pris les mesures que l'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour prévenir le harcèlement sexuel ou y mettre fin.

54. De nouvelles mesures seront évidemment nécessaires dans d'autres domaines, tels ceux de la politique sociale, familiale ou de la formation. De telles actions n'incombent pas seulement à la Confédération mais aussi aux cantons et aux partenaires sociaux eux-mêmes.

B. Mesures pratiques et données chiffrées 12/

Bureaux de l'égalité 13/

55. Aux fins de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes, des "bureaux de l'égalité entre femmes et hommes" ont été créés. En 1995, il en existe un au niveau fédéral, ainsi que dans 14 cantons et 4 communes. Récemment et en raison des difficultés financières auxquelles sont confrontés les cantons, certains bureaux de l'égalité ont toutefois été fermés (Zug, Neuchâtel) et d'autres ont été redimensionnés. A titre d'exemple, les activités du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes peuvent être résumées comme suit : le Bureau est chargé de la promotion de l'égalité entre les sexes dans tous les domaines de la vie en société. Il s'engage en faveur de l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et prépare les décisions et mesures visant à promouvoir et assurer l'égalité. Il travaille en collaboration avec les organismes cantonaux, communaux ou non gouvernementaux actifs dans le domaine. Il conseille les autorités comme les individus, prépare et soutient des actions de promotion de l'égalité entre les sexes. Il est enfin chargé d'informer l'opinion publique en matière d'égalité, de faire des rapports périodiques sur son activité, sur la réalisation du programme législatif concernant l'égalité entre femmes et hommes ainsi que sur la situation réelle et les progrès réalisés. Dans ce contexte il collabore à la préparation des rapports que la Suisse présente aux organes de supervision des conventions en matière de droits de l'homme. A l'heure actuelle, le Bureau fédéral de l'égalité, qui dépend du Département fédéral de l'Intérieur, occupe cinq collaboratrices, dont quatre à temps partiel.

Représentation des femmes dans la vie politique et dans le service public

56. Suite aux élections législatives de 1995, 41 femmes (soit 20,5 % contre 17,5 % en 1991) siègent au Conseil national alors qu'au Conseil des Etats, leur nombre est de 6 (soit 13,6 % contre 8,7 % en 1991). Au 1er janvier 1995, 21,3 % des parlementaires cantonaux étaient des femmes et 3 parlements cantonaux comptent plus de 30 % de femmes (Genève, Soleure et Argovie). Parmi les sept membres du Conseil fédéral, on compte une femme (depuis le 1er avril 1993 et pour la seconde fois). Au niveau cantonal, 14 exécutifs cantonaux sur 26 comptent une femme dans leurs rangs, tandis que les exécutifs des cantons de Berne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Saint-Gall comprennent deux femmes. La situation dans les exécutifs communaux est très diverse mais dans l'ensemble, le pourcentage des femmes est plus élevé dans les exécutifs des villes que dans ceux des communes rurales. Le Tribunal fédéral compte 3 femmes parmi les 30 juges, 1 femme parmi les 15 juges suppléants et 2 femmes parmi les juges suppléants extraordinaires. Enfin, il y a trois femmes parmi les 9 juges et les 9 juges suppléants du Tribunal fédéral des assurances. Il convient de signaler

12/ La plupart des chiffres reproduits ci-dessous figurent dans le message du Conseil fédéral concernant la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes, du 24 février 1993 (annexé). Voir également "Vers l'égalité ?, aperçu statistique de la situation des femmes et des hommes en Suisse", Office fédéral de la statistique, Berne, 1993, (annexé).

13/ Nous renvoyons aux rapports de la Suisse sur l'application des conventions n° 100 et n° 111 de l'OIT.

ici le lancement de l'initiative populaire "Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (initiative du 3 mars)".

57. Le Conseil fédéral a édicté le 18 décembre 1991 des directives concernant la promotion de la représentation féminine dans l'administration fédérale. Aux termes de ces directives, lors de la mise au concours d'un poste de travail et à qualification égale, préférence doit être donnée aux femmes aussi longtemps que celles-ci seront sous-représentées dans l'administration. Certains cantons ont promulgué des normes analogues.

Formation

58. Le nombre de femmes représentées dans les écoles supérieures décroît à mesure que s'élève le niveau de la formation : ainsi, alors qu'autant de jeunes filles que de garçons obtiennent un certificat de maturité, seules 3 chaires d'enseignement universitaire sur près de 100 sont occupées par des femmes.

59. Pour l'année 1993/1994, 40,7 % des étudiants des hautes écoles suisses étaient de sexe féminin. Pour l'heure, les universités de Genève et de Lausanne, avec respectivement 54,3 et 50,1 % d'étudiantes, sont les seules à majorité féminine. Les femmes sont bien représentées dans les sciences humaines et sociales et majoritaires dans les domaines d'étude suivants : philosophie, langues et littérature (64,9 %), sciences sociales et sport (62,9 %), sciences historiques (51,6 %). Elles représentent 42,7 % des étudiants en droit et 48,5 % des étudiants en médecine. C'est dans le domaine des sciences exactes, à l'exception de l'architecture et des sciences de la terre, que les femmes sont le plus nettement sous-représentées.

60. Le nombre de femmes ayant bénéficié d'une formation professionnelle a augmenté de 3 % durant ces dix dernières années. Pour l'année scolaire 1993/1994, les femmes représentaient 41,2 % des effectifs des écoles professionnelles contre seulement 38,9 % en 1980/1981. Dans le même laps de temps, les statistiques permettent d'observer une lente mais constante progression du nombre de femmes exerçant des professions réputées "masculines". Ainsi, dans l'industrie et l'artisanat elles représentent le 9,1 % de la main d'oeuvre contre 6,6 % dix ans plus tôt; 23,9 % contre 19,3 % en ce qui concerne les professions techniques, 17 % contre 9,7 % dans les professions juridiques et liées au maintien de l'ordre public. La progression la plus spectaculaire peut être observée dans le secteur des transports où les femmes sont passées de 32,7 % à 47,7 % de l'ensemble des travailleurs de la branche.

Participation des femmes à la vie professionnelle

61. Environ 54 % des femmes âgées de plus de 15 ans exercent une activité lucrative au moins une heure par semaine, pour les hommes le chiffre est de 76 %. Les pourcentages d'actifs sont comparables entre les deux sexes s'agissant des jeunes de 14 à 24 ans (60 % desquels ont une telle activité lucrative). En revanche, entre 25 et 54 ans seules 72 % des femmes contre 95 % des hommes sont des personnes actives occupées.

Modalités d'emploi

62. Parmi les personnes exerçant une activité professionnelle à temps partiel, 84 % sont des femmes. De fait, le travail à plein temps n'est la règle qu'auprès

des femmes jeunes sans enfants. Il existe à l'évidence un lien entre le temps de travail et la situation familiale. Les femmes ont dans leur majorité une activité lucrative à plein temps lorsqu'elles n'ont pas d'enfants de moins de 14 ans. L'exercice d'une activité à temps partiel est donc une spécificité du travail féminin, liée fortement à la présence d'enfants de moins de 14 ans. Or, si le travail à temps partiel peut être perçu comme une chance pour les femmes, dans la mesure où il leur permet de concilier l'exercice d'une activité lucrative avec une vie familiale, il est aussi un obstacle non négligeable à la réalisation d'une véritable égalité entre hommes et femmes. Par exemple, cette forme de travail a des répercussions négatives sur certaines prestations des assurances sociales et n'assure souvent pas un revenu suffisant pour permettre aux femmes de subvenir de manière autonome à leur existence; elle peut enfin avoir pour conséquence de perpétuer le partage traditionnel des rôles entre les sexes. Il convient de tenir compte de ces facteurs dans la mise en oeuvre d'une politique visant à l'égalité.

Situation professionnelle

63. Hommes et femmes n'occupent pas les mêmes types d'emplois, qu'il s'agisse des professions exercées, de la branche ou de la position occupée dans la hiérarchie professionnelle. Ces différences laissent apparaître une certaine ségrégation sexuelle sur le marché du travail : plus de la moitié des professions répertoriées sont occupées par plus de 90 % de personnes d'un sexe, mais seules 10 % de ces professions sont occupées à plus de 90 % par des femmes.

64. Ainsi, les femmes prédominent nettement dans les professions de la santé, de l'éducation et des autres services, de la restauration et de la vente de détail. Elles sont en revanche fortement sous-représentées dans les professions de l'industrie, de l'artisanat, du bâtiment et des assurances. Dans certaines professions on ne trouve pratiquement aucun homme (opérateur de saisie, aide en pharmacie, infirmier diplômé, jardinier d'enfants etc.). L'on constate que les professions dans lesquelles les femmes sont très représentées reflètent en général le rôle traditionnel qui leur est attribué dans la société et sont souvent moins prestigieuses et moins rémunérées que les professions typiquement masculines.

65. En ce qui concerne la hiérarchie de la position professionnelle, l'on constate qu'un tiers environ des indépendants ou des salariés occupant des fonctions de cadre sont de sexe féminin. A l'échelon des membres de direction, les femmes ne représentent plus qu'un cinquième du total. La proportion de femmes cheffes d'entreprise ou directrices générales est de 1,5 %, alors qu'elles occupent 17 % des postes de cadres supérieurs 14/.

IV. ARTICLE 4 : LIMITATIONS PORTEES A LA JOUISSANCE DES DROITS

66. Quoique le texte de la Constitution fédérale ne le prévoit pas explicitement, il est admis, en Suisse que les droits fondamentaux ne sont pas absolus, mais qu'ils sont exposés à des restrictions. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les droits fondamentaux garantis par la Constitution peuvent

14/ Studie "Schweizer Kadergehälter 1992", voir Schweizer Handels Zeitung du 3 septembre 1992, N° 36.

être restreints lorsque la restriction satisfait les quatre conditions suivantes :

- a) Elle doit être fondée sur une base légale;
- b) Elle doit être justifiée par un intérêt public prépondérant;
- c) Elle doit être conforme au principe de la proportionnalité et aux autres principes libéraux;
- d) Elle doit respecter l'essence du droit fondamental, son "noyau dur", et ne pas le vider de sa substance.

67. Sauf exception, notamment la clause générale de police, toute restriction doit reposer sur une base légale formelle, qui doit être d'autant plus claire que l'atteinte au droit fondamental est grave. En matière de liberté économique, la Constitution prévoit la forme de la loi ou de l'arrêté fédéral sujet au vote du peuple 15/. Toutefois, d'après la doctrine actuelle, cette exigence de la base légale formelle n'est pas aussi absolue qu'il y paraît, car elle ne vise que le législateur fédéral et n'exclut pas entièrement toute délégation législative.

68. Nous ne connaissons pas en Suisse de définition exhaustive de la notion d'intérêt public. Celle-ci comprend au moins les valeurs dites "policières", à savoir l'ordre public, la sécurité publique, la santé publique, la tranquillité publique ainsi que la bonne foi dans les affaires pour la justification de certaines restrictions à la liberté économique 16/. Selon les libertés, l'intérêt public peut également couvrir d'autres valeurs, sociales ou culturelles, historiques, scientifiques, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, ou l'économie d'énergie. L'intérêt public s'étend aussi aux droits fondamentaux d'autrui. En effet, le législateur peut limiter un droit fondamental pour protéger un autre droit fondamental. Enfin, l'intérêt public peut varier dans le temps et dans l'espace. Ainsi, une mesure restrictive peut avoir été justifiée au XIX^{ème} siècle et ne plus l'être aujourd'hui 17/; ou être admissible dans un village et ne pas l'être dans une ville 18/.

69. Le principe de la proportionnalité exige "d'une part, que le moyen utilisé soit propre à atteindre la fin d'intérêt public recherchée et ménage le plus possible la liberté individuelle; d'autre part qu'il existe un rapport raisonnable entre le résultat prévu et les restrictions de liberté qu'il

15/ Cf. art. 32, al.1, Cst.

16/ Formule stéréotypée de la jurisprudence, cf. ATF 116 Ia 355, 356; 118 Ia 175,177; 119 Ia 41,43.

17/ Cf. ATF 108 Ia 41, 45-46.

18/ Cf. ATF 106 Ia 267, 271-272.

nécessite" 19/. Selon la doctrine et la jurisprudence récentes, le principe de proportionnalité se décompose en trois sous-principes 20/:

a) L'adéquation : la restriction doit être propre à atteindre le but d'intérêt public visé et ne doit pas manquer ce but;

b) Le caractère indispensable : considérée dans ses aspects matériel, spatial, temporel et personnel, la restriction ne doit pas être plus rigoureuse qu'il n'est nécessaire pour atteindre le but recherché. Entre plusieurs moyens possibles pour atteindre un but, il faut retenir celui qui porte la moindre atteinte aux intérêts du particulier;

c) La proportionnalité au sens étroit : la restriction, adéquate et indispensable, doit être dans un rapport raisonnable avec le but qu'il s'agit d'atteindre. Autrement dit, dans le cas d'espèce, le but d'intérêt public visé pèse plus lourd que l'atteinte portée à la liberté.

70. Quant aux autres principes libéraux, nous entendons par là - sans entrer pour autant dans les détails - les principes de la bonne foi, de la non-rétroactivité et de l'égalité.

71. Une mesure légale, justifiée, proportionnée peut néanmoins porter une atteinte inconstitutionnelle à un droit fondamental lorsqu'elle le touche dans son essence (noyau intangible). Même si le législateur est habilité à édicter des règles qui restreignent les droits fondamentaux, il est limité dans sa compétence par le noyau intangible de ces droits et il en violerait la garantie s'il prenait des mesures vidant le droit de sa substance. Le juge est également lié par la garantie du noyau intangible. En effet, le juge qui aura constaté une atteinte à cette garantie ne contrôlera plus alors si les conditions qui justifient une restriction sont remplies; il devra, au contraire, la tenir pour illicite sans autre examen. Le Tribunal fédéral admet actuellement que tous les droits fondamentaux ont un noyau intangible 21/. Il n'a cependant pas jusqu'à présent déterminé le noyau intangible de chacun d'entre eux 22/.

72. Les restrictions aux droits fondamentaux qui ne satisfont pas aux quatre conditions mentionnées ci-dessus doivent, en principe, être annulées ou n'être pas appliquées. Si elles entraînent un dommage pour les particuliers, elles engagent la responsabilité de la collectivité publique (pour acte illicite). Les restrictions qui satisfont aux quatre conditions sont valables. Certaines d'entre elles peuvent néanmoins engager la responsabilité de la collectivité (pour acte illicite); c'est le cas de l'expropriation 23/.

19/ Cf. ATF 97 Ia 508, cons. 5c.

20/ Cf. ATF 117 Ia 483; 119 Ia 353.

21/ Cf. ATF Ia 418; 104 Ia 487; 105 Ia 140.

22/ Cf. J.P. Müller in Commentaire de la Constitution fédérale, Introduction aux droits fondamentaux, n° 180ss.

23/ Cf. art. 22ter, al. 3, Cst.

V. ARTICLE 5 : INTERDICTION DE L'ABUS DE DROIT
ET RESERVE DU DROIT LE PLUS FAVORABLE

73. L'interdiction de l'abus de droit est une clause interprétative, qui a son pendant à l'article 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de même qu'à l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Elle prohibe l'abus dans l'exercice des droits reconnus par le Pacte, que ce soit par un particulier ou une autorité publique. Dans l'ordre juridique suisse, il s'agit d'un principe général énoncé, par exemple, à l'article 2 du Code civil; les tribunaux en tiennent compte lorsqu'ils ont à se prononcer sur des prétentions tendant à opposer des droits entre eux pour en empêcher la mise en oeuvre.

74. En Suisse, le silence d'un traité ne déploie aucun effet a contrario sur les dispositions expresses prévues par les conventions internationales ou la législation. Il ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la CEDH, que cette dernière n'a de portée autonome que lorsqu'elle protège un droit mieux que ne le fait l'ordre juridique interne. En pareil cas, la législation interne moins favorable ne peut lui être opposée. Ce principe vaut également pour les dispositions du présent Pacte dans la mesure où elles sont directement applicables.

VI. ARTICLE 6 : DROIT AU TRAVAIL

A. Principaux textes applicables

75. Les principaux textes applicables sont les suivants :

a) Textes internationaux :

Convention de l'OIT (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958; ratifiée en 1962;

Convention de l'OIT (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988; ratifiée en 1990;

b) Textes nationaux :

Constitution fédérale, article 34 *ter* et 34 *novies*, Cst.;

Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr), du 13 mars 1964;

Loi sur la formation professionnelle (LFPr), du 19 avril 1978;

Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services, du 6 octobre 1989;

Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), du 25 juin 1982;

Ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE), du 6 octobre 1986.

B. Généralités

76. Le droit au travail n'est pas garanti en tant que tel dans l'ordre juridique suisse. Trois initiatives réclamant l'inscription de ce droit dans la Constitution ont été repoussées en votation populaire en 1894, 1946 et 1947. Parmi elles, une initiative concernant la "réforme économique et les droits du travail" (1943) visait notamment à garantir "le droit au travail et à la juste rémunération du travail". Cette initiative fut très largement rejetée. Le droit au travail est cependant garanti par certaines constitutions cantonales, notamment en tant qu'objectif de la politique sociale 24/.

77. Si la Constitution n'institue pas un droit au travail, elle contient certaines dispositions consacrant le caractère social de l'Etat fédéral. Ainsi, l'accroissement de la prospérité commune figure parmi les buts de la Confédération (art. 2, Cst.). En particulier, l'article 31 *bis*, Cst., enjoint à la Confédération de veiller au bien-être général et de procurer la sécurité économique aux citoyens. La Confédération est également tenue de prendre "des mesures tendant à assurer l'équilibre de l'évolution conjoncturelle" (art. 31 *quinquies*, Cst.). Par cette disposition, il est reconnu que l'une des tâches de l'Etat est de lutter contre le chômage et de favoriser le plein-emploi.

78. L'objectif principal de la politique économique suisse vise à maintenir des conditions-cadre favorables aux entreprises et propres à stimuler la création d'emplois productifs. Cet objectif peut être atteint par l'adaptation aux besoins actuels de nombreuses réglementations étatiques qui influencent l'état du marché. A cette fin, le programme de revitalisation lancé par le Conseil fédéral en 1993 comprend notamment la libéralisation de l'accès aux marchés publics, un renforcement de la loi sur les cartels et une libéralisation progressive de la réglementation en matière d'étrangers. Il entend également supprimer la procédure d'autorisation étatique et contribuer à l'accroissement des connaissances par la création des Hautes écoles spécialisées. Les négociations bilatérales avec l'Union européenne et la ratification des accords GATT/OMC devraient également permettre d'améliorer l'accès aux marchés internationaux et accroître ainsi l'attrait de la place économique suisse.

79. Les cantons également ont déployé des efforts importants en matière de politique économique. Il convient enfin de mentionner ici la politique régionale, qui vise à répartir équitablement le développement économique entre les différentes régions. Le principal pilier de la politique régionale est la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM), du 28 juin 1974. L'élément essentiel de cette loi est l'aide au développement de l'infrastructure, notamment de l'infrastructure de base. Pour bénéficier de l'octroi de cette aide, les communes doivent se grouper en régions et élaborer un programme de développement. La Suisse compte aujourd'hui 54 régions de montagne, délimitées selon la LIM et reconnues par la Confédération. Depuis sa mise en oeuvre, l'aide en matière d'investissement a permis de soutenir plus de 5 000 projets d'infrastructure dans ces 54 régions. Cette loi a

24/ Canton de Soleure, art. 22 lettre d (objectifs sociaux); Constitution du canton de Bâle-Campagne, paragraphe 17 lettres b et c; Constitution du canton du Jura, art. 19 (droit au travail); Constitution du canton de Berne, art. 30 lit. a (objectifs sociaux).

aussi permis d'améliorer les conditions de vie de la population et a ainsi permis de stopper le dépeuplement des régions de montagne. La LIM devrait prochainement subir une révision.

80. Parmi les autres instruments de la politique régionale, il faut citer l'arrêté fédéral du 17 juin 1994 instituant une aide financière aux régions dont l'économie est menacée. Cet arrêté s'adresse principalement aux régions souffrant particulièrement du chômage et de suppressions d'emplois. La Confédération a aussi lancé un programme d'aide aux zones rurales, "Regio plus". Au niveau des grandes régions, la Confédération s'est également engagée à participer à la coopération transfrontière dans le cadre de l'initiative communautaire Interreg II.

C. La situation du marché du travail

81. Le marché du travail en Suisse a longtemps été caractérisé par une situation de plein emploi. Depuis 1990, l'économie suisse est cependant entrée dans une phase de récession qui, contrairement aux crises précédentes (1974/76 et 1981/82), s'est accompagnée d'une augmentation massive du chômage. Le taux de chômage est ainsi passé de 0,5 % en 1989 à 2,5 % en 1992 pour s'élever à 4,7 % en 1994 (171 000 chômeurs). Entre 1990 et 1994, le nombre de personnes actives occupées a reculé de 250 000. Depuis le deuxième semestre de 1993, l'économie suisse connaît une légère amélioration sur le marché de l'emploi, caractérisée par une baisse des nouvelles inscriptions au chômage et par une diminution du chômage partiel. Cette amélioration devrait se poursuivre. Selon les prévisions, le taux de chômage devrait se situer à 4 % en 1995.

82. Le tableau 1 permet de présenter les principales caractéristiques du chômage en Suisse. Celui-ci touche davantage la Suisse romande et le Tessin que la Suisse alémanique. Le taux de chômage des étrangers est plus de deux fois supérieur à celui des Suisses. Cette différence s'explique d'une part par l'accroissement de l'offre de main d'oeuvre étrangère plus important que l'offre de main d'oeuvre suisse (accroissement de 110 000 et de 45 000 travailleurs respectivement, entre 1990 et 1993). D'autre part, les travailleurs étrangers disposent souvent de faibles qualifications et les travailleurs peu qualifiés sont les premiers touchés par le chômage (près de 39 % des chômeurs sont sans qualifications).

83. Le taux de chômage des femmes est légèrement supérieur à celui des hommes, mais l'écart tend à s'amenuiser. La relative stabilité du nombre de femmes actives occupées résulte de la progression des emplois à temps partiel, dont elles sont les principales bénéficiaires. Le taux de chômage des jeunes, qui avait progressé plus vite, se maintient dans les proportions du taux de chômage global. En outre, la durée du chômage des jeunes est inférieure à la moyenne tandis que leur taux de sortie du chômage est plus élevé.

84. Le chômage a augmenté dans tous les secteurs d'activité, il a toutefois progressé de façon disproportionnée dans l'industrie et la construction mais aussi dans le commerce et le secteur d'activités de conseil.

85. La part des chômeurs de longue durée, au chômage depuis plus d'un an, s'est considérablement accrue : de 4,4 % du chômage total en 1991, elle est passée à 25,4 % au premier trimestre 1994. Certains chômeurs de longue durée ont épuisé leur droit aux indemnités. Selon l'enquête suisse sur la population

active, menée par l'Office fédéral de la statistique, le nombre maximal de chômeurs en fin de droit se situe depuis 1991 en permanence aux environs de 50 000 personnes. En 1994, 30 % de ces personnes seraient encore inscrites auprès d'un Office du travail, 20 % d'entre elles auraient retrouvé un travail, tandis que les 50 % restants se trouvent dans différentes situations : certains ont repris une activité lucrative, d'autres continuent à chercher un travail sans recourir aux services d'un office de travail, d'autres encore se sont retirés du marché du travail et ont renoncé à la reprise d'un emploi, d'autres enfin ont commencé une nouvelle formation ou un perfectionnement professionnel. Dans certains cantons, la protection sociale des chômeurs en fin de droit est assurée par des lois cantonales d'aide aux chômeurs. Il est à relever que les cantons du Tessin et de Genève ont créé un revenu minimum d'assistance en faveur des chômeurs en fin de droit ^{25/}. Il convient enfin de souligner ici que le phénomène des "fins de droit" est source d'exclusion et génère un transfert de la prise en charge des chômeurs des autorités du marché du travail vers les organes compétents en matière sociale, ainsi que de la Confédération vers les cantons et les communes.

D. Mesures en faveur de l'emploi

86. Sur ce point, nous renvoyons également aux rapports présentés aux organes de l'OIT sur l'application de la convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage.

1. Mesures actives visant à favoriser la réinsertion des chômeurs

87. La loi sur l'assurance-chômage de 1982 (LACI) encourage le perfectionnement et l'intégration professionnelle des personnes difficiles à placer afin d'améliorer leur aptitude au placement. En ce sens, les mesures relatives au marché du travail, représentent un des éléments clés de la politique du marché du travail, qui a encore été renforcé par la deuxième révision de la LACI, du 23 juin 1995. Ces différentes mesures visent à favoriser une réinsertion rapide des chômeurs dans la vie active.

a) Cours (art. 59 à 64, LACI)

88. Dans le cadre de mesures de perfectionnement professionnel, de réintégration professionnelle ou de reconversion, les assurés dont le placement est difficile ont la possibilité de fréquenter des cours spécifiques à une profession, à une spécialisation ou axés sur la personnalité afin d'élargir leurs connaissances et augmenter ainsi leurs chances sur le marché du travail. Le fonds de l'assurance-chômage rembourse les frais indispensables occasionnés par l'écologie et le matériel didactique, ainsi que par les voyages entre le domicile et le lieu du cours et éventuellement les frais d'entretien et de logement au lieu du cours. La pratique a dégagé certains principes : le cours ne doit pas dépasser la durée d'une année; il peut s'agir de cours de jour ou du soir à plein temps ou de quelques heures par semaine; le cours doit en principe se dérouler en Suisse; il n'y a pas de limite pour les frais d'écologie, ceux-ci devront néanmoins être proportionnels à l'objectif fixé, et s'il existe un cours équivalent moins cher, celui-ci devra être retenu; la formation de base est exclue, de même qu'un perfectionnement tout à fait général.

^{25/} Cf. infra ad art. 11.

Tableau 1

Niveau et structure du chômage entre 1990 et le 1er trimestre 1994

	1990		1991		1992		1993		1994 (1er trimestre)	
	Nombre	Taux	Nombre	Taux	Nombre	Taux	Nombre	Taux	Nombre	Taux
Total	18 133	0,5	39 222	1,1	92 308	2,5	163 135	4,5	185 895	5,1
Selon la région										
Suisse alémanique	8 365	0,3	18 889	0,7	51 565	2,0	96 959	3,7	109 466	4,2
Suisse romande et Tessin	9 768	1,0	20 333	2,0	40 743	4,0	66 176	6,5	76 429	7,6
Selon le sexe										
Femmes	8 306	0,6	16 507	1,2	37 591	2,7	66 571	4,7	75 845	5,4
Hommes	9 827	0,4	22 715	1,0	54 717	2,5	96 564	4,4	110 050	5,0
Selon la nationalité										
Suisses	10 525	0,4	22 370	0,8	55 636	2,0	99 631	3,5	111 780	4,0
Etrangers	7 608	0,9	16 852	2,1	36 672	4,5	63 504	7,8	74 115	9,1
Selon l'âge										
15 - 24 ans	2 887	0,4	7 377	1,1	19 883	3,0	32 098	4,8	32 533	4,9
25 - 49 ans	11 676	0,5	25 613	1,2	58 480	2,7	103 459	4,8	118 642	5,5
50 ans et plus	3 570	0,5	6 232	0,8	13 945	1,8	27 578	3,5	34 720	4,4
Selon les branches d'activité										
Agriculture	159	0,1	317	0,2	827	0,4	1 522	0,8	2 024	1,1
Energie	26	0,1	83	0,3	234	0,9	448	1,8	560	2,3
Arts et métiers, industrie	4 371	0,5	10 408	1,2	24 623	3,0	40 916	5,1	44 773	5,8
Construction	1 331	0,4	3 510	1,1	9 504	3,0	17 441	5,8	20 747	7,1
Commerce, restauration et réparation	5 313	0,6	10 604	1,3	24 154	3,0	42 437	5,5	49 336	6,5
Transport et communications	558	0,3	1 288	0,6	3 089	1,4	5 183	2,4	5 845	2,8
Banques, assurances, conseils	2 452	0,6	6 068	1,4	13 370	3,1	20 970	4,9	22 605	5,3
Autres services	2 866	0,6	4 986	0,9	11 624	2,2	18 827	3,6	22 035	4,2
Administrations publiques	523	0,4	918	0,7	2 321	1,7	3 784	2,8	4 428	3,3
Non spécifiés	534	--	1 042	--	2 562	--	11 607	--	13 542	--
Total	18 333	0,5	3 922	1,1	92 308	4,8	163 135	4,8	185 895	5,6
		Part en %		Part en %		Part en %		Part en %		Part en %
Selon la durée										
0 - 6 mois	13 860	76,4	30 245	77,1	60 633	52,3	85 346	52,3	85 628	46,1
7 - 12 mois	3 085	17,0	7 255	18,5	23 636	30,0	48 939	30,0	53 030	28,5
Plus d'un an	1 188	6,6	1 722	4,4	8 039	17,7	28 850	17,7	47 237	25,4
Selon la fonction										
Spécialisés	8 038	44,3	17 147	43,7	43 764	49,1	80 132	49,1	91 355	49,1
Auxiliaires	8 625	47,6	18 761	47,8	39 170	39,4	64 327	39,4	72 080	38,8
Apprentis/étudiants	443	2,4	1 173	3,0	4 449	6,1	9 936	6,1	12 294	6,6
Autres	12 027	5,7	2 141	5,5	4 925	5,4	8 740	5,4	10 166	5,5

Source : Etudes économiques de l'OCDE, Suisse 1994.

89. Ces cours revêtent une importance considérable dans la mesure où près de 39 % des chômeurs sont peu qualifiés. En 1994, 45 000 demandeurs d'emplois ont participé à de tels cours, contre 38 000 en 1993.

b) Allocations d'initiation au travail (art. 65 à 67, LACI)

90. Cette mesure est destinée aux chômeurs dont le placement est difficile en raison de leur âge avancé, de leur handicap physique ou mental ou de mauvais antécédents professionnels. Il s'agit d'inciter les employeurs à engager des chômeurs dont le profil de qualification ne correspond pas tout à fait aux exigences de l'emploi à pourvoir et qui doivent être mis au courant dans l'entreprise. Pendant la période d'initiation, l'assurance-chômage couvre la différence entre le salaire effectif et le salaire normal pendant six mois au plus et douze mois dans certains cas exceptionnels (chômeurs âgés). Ces allocations sont octroyées à l'assuré qui remplit les conditions de cotisation ou qui en est dispensé, lorsque le salaire offert correspond au moins au travail fourni et lorsque l'assuré peut escompter un engagement après cette période de mise au courant.

91. Le nombre de chômeurs bénéficiant de ces allocations est passé de 1 700 à 3 200 entre 1993 et 1994.

c) Programmes d'occupation (art. 72 à 74, LACI)

92. Les programmes d'occupation temporaire sont essentiellement destinés aux chômeurs qui cherchent un emploi depuis un certain temps. Ces programmes leur offrent la possibilité de travailler et leur permettent ainsi de ne pas perdre leurs compétences professionnelles et sociales ainsi que leur confiance en eux. Ces programmes sont proposés dans les branches administrative, artisanale et technique ainsi qu'auprès d'institutions à but non lucratif.

93. En 1994, les programmes d'occupation ont fourni un emploi temporaire à 13 000 chômeurs.

d) Emploi hors de la région de domicile (art. 68 à 71, LACI)

94. L'assurance-chômage encourage les chômeurs qui n'ont pu trouver un emploi dans la région de domicile à accepter un emploi en dehors de celle-ci. Elle verse alors à l'assuré une contribution aux frais de déplacement quotidien ou une contribution à ses frais de logement et de subsistance s'il ne rentre qu'en fin de semaine. Pour pouvoir bénéficier de ces prestations, l'assuré doit remplir les conditions de cotisation ou en être dispensé et subir, avec le nouvel emploi, un désavantage financier.

e) Stages en entreprise

95. Ces stages ne sont pas prévus dans la loi sur l'assurance-chômage, mais ont été mis sur pied dans le cadre d'un projet-pilote destiné spécialement aux jeunes qui sortent d'apprentissage. Ces stages, d'une durée de six mois maximum, peuvent être accomplis dans une administration ou dans des entreprises privées. Depuis l'automne 1993, quelque 3 500 jeunes ont profité de cette mesure. Les résultats de ce projet-pilote étant très positifs, la LACI révisée lui donne une base légale.

f) Mesures actives dans le cadre de la deuxième révision LACI
(ad. art. 9)

96. La deuxième révision de la LACI du 23 juin 1995, a renforcé l'importance des mesures actives de réinsertion des chômeurs. La philosophie de cette révision met en effet l'accent non pas sur la garantie d'un revenu aux chômeurs mais plutôt sur leur réinsertion par le biais de la participation à des mesures actives. Aux mesures déjà en place, exposées ci-dessus, viennent s'ajouter des allocations de formation et des mesures visant à encourager les activités indépendantes et la préretraite. La LACI révisée prévoit un couplage entre le droit aux indemnités et la participation à des mesures de réinsertion. Les prestations "normales" seraient ainsi réduites à 150 indemnités journalières; des indemnités supplémentaires "spéciales" ne seraient versées qu'à condition que l'assuré participe à des mesures actives, qu'il s'agisse de programmes de perfectionnement, de reconversion ou d'occupation. Il appartiendrait aux cantons de mettre sur pied de tels programmes. Des informations plus complètes concernant la nouvelle loi sur l'assurance chômage seront livrées dans les prochains rapports périodiques.

Tableau 2

Mesures actives LACI, nombre de bénéficiaires et de participants,
1990-1994

Mesure	1990	1991	1992	1993	1994
Bénéficiaires d'indemnités journalières pour fréquentation d'un cours	4 800	9 300	31 000	38 500	45 000
Participants à des cours collectifs	350	300	4 500	--	--
Participants à des programmes d'occupation	1 350	1 600	3 200	9 000	13 000
Personnes initiées à un nouveau travail	340	470	1 100	1 770	3 200
Total	6 840	11 670	39 800	49 270	61 200

Source : OFIAMT

2. Réforme du service public de l'emploi

97. En Suisse, le service de l'emploi est assuré en dualité par des services privés et publics; il n'y a pas de monopole d'Etat en la matière. La dualité implique une complémentarité et une coopération réciproques entre les deux systèmes, la primauté revenant cependant aux services privés.

98. La Suisse compte environ 2 000 entreprises de placement. Ces entreprises sont soumises à autorisations (cantonales et fédérales) pour l'exercice de leurs activités, lesquelles consistent principalement à mettre employeurs et demandeurs d'emploi en contact afin qu'ils puissent conclure des contrats de travail. Le rapport est de une entreprise de placement pour environ 1 800 personnes. Les entreprises privées pratiquant le placement développent une

plus grande activité que les services publics; elles ont exécuté, en 1991, près de quatre fois plus d'opérations de placement que les services publics.

99. Le service public de l'emploi comprend 26 offices cantonaux du travail et 3 000 offices communaux chargés du placement. Face à l'augmentation massive du nombre de chômeurs, les offices cantonaux de l'emploi n'ont plus été en mesure de faire face de manière satisfaisante à leurs tâches de placement. Les principales causes de cette déficience sont d'une part le nombre trop élevé de dossiers par conseiller (1 placeur/conseiller pour environ 200 chômeurs) et d'autre part, l'augmentation du temps consacré à l'accomplissement de tâches administratives (enregistrement, radiation, contrôle). Le projet de réforme des services publics de l'emploi, qui vise à améliorer l'efficacité des offices du travail, dispose désormais d'une base légale avec la deuxième révision de la LACI.

100. Cette réforme comprend les éléments suivants :

a) Réduction des tâches administratives des placeurs/conseillers, accroissement de leur nombre (rapport de 1:140) et amélioration de la qualité des placeurs (préparation d'un diplôme fédéral de "conseiller en personnel);

b) Régionalisation du placement et du conseil : de nombreux offices communaux de taille réduite n'ont pas la capacité de remplir efficacement les nombreuses tâches liées au placement. La régionalisation vise par conséquent à créer des offices de taille raisonnable, susceptibles de garantir un placement professionnel adapté au marché du travail. Des projets-pilote de régionalisation sont en cours dans les cantons de Vaud et de Soleure, qui ont créé des Offices régionaux de placement;

c) Promotion de la création de centres interinstitutionnels : il s'agit de favoriser une coopération étroite entre les organes responsables du placement, de la formation professionnelle, de l'orientation professionnelle et éventuellement de l'aide sociale;

d) Collaboration des services de placement publics et privés : la coopération avec des services privés peut être utile si le service public de l'emploi n'est plus en mesure de faire face à ses fonctions ou dispose de trop peu d'informations sur certains marchés partiels du travail;

e) Meilleure intégration des employeurs dans le processus de placement et de conseil : il s'agit d'améliorer les contacts avec les employeurs afin que ceux-ci signalent les emplois vacants aux offices de travail. La procédure de signalement devrait être aussi simple que possible;

f) Développement des moyens techniques nécessaires : depuis 1993, un système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail (PLASTA) a été mis sur pied, qui relie actuellement 120 offices du travail. Afin que ce système fonctionne de manière optimale, tous les offices doivent être reliés.

3. Libre choix de l'emploi

101. Le principe de la liberté contractuelle reconnu dans le Code des obligations inclut la liberté de choisir l'autre partie au contrat de travail.

Les travailleurs peuvent donc choisir librement leur place de travail, mais le droit national en vigueur ne leur confère par contre aucun droit à être engagé.

102. Dans le cadre de la lutte contre le chômage, le demandeur d'emploi a l'obligation d'accepter un "travail convenable" qui lui est proposé (art. 16, LACI).

Est réputé convenable tout travail qui :

a) Est conforme aux usages professionnels et locaux et satisfait en particulier aux conditions des conventions collectives ou des contrats-type de travail;

b) Tient raisonnablement compte des aptitudes du chômeur et, si possible, de l'activité qu'il a précédemment exercée;

c) Convient à l'âge, à la situation personnelle et à l'état de santé du chômeur; ne compromet pas dans une notable mesure le retour du chômeur dans sa profession, pour autant qu'il y ait une perspective dans un délai raisonnable;

d) Procure au chômeur une rémunération qui n'est pas inférieure à l'indemnité de chômage à laquelle il a droit.

103. La notion de travail convenable a toutefois été étendue dans le cadre de la révision de la loi sur l'assurance-chômage.

4. Formation et orientation professionnelles

104. L'orientation professionnelle est régie par les articles 2 à 5 de la loi sur la formation professionnelle (LFPr), qui s'appliquent à toute profession, même à celles qui ne sont pas soumises à la loi. Celle-ci ne règle pas l'orientation en détail, mais se contente d'en fixer les principes. L'orientation professionnelle "est au service des jeunes gens et des adultes pour les aider à choisir leur profession et leurs études ainsi que pour les renseigner sur la carrière de leur choix" (art. 2, LFPr.). L'orientation professionnelle est facultative et gratuite. L'organisation en incombe aux cantons qui sont tenus mettre en place un centre cantonal d'orientation. La Confédération alloue des subventions aux établissements, qui couvrent entre 30 et 50 % des dépenses, selon la capacité financière des cantons.

105. L'importance de la formation professionnelle pour la croissance et la compétitivité de l'économie est largement reconnue. En Suisse, la formation professionnelle revêt une importance considérable : 70 % des jeunes ayant achevé leur scolarité obligatoire choisissent de suivre une telle formation.

106. La loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) de 1978, ne réglemente que les domaines de l'industrie, des arts et métiers, du commerce et du service de maison. Les autres domaines sont régis par des lois spéciales. L'ensemble du système de formation professionnelle est décrit en détail au chapitre consacré à l'article 13 relatif à l'éducation.

107. L'apprentissage en entreprise constitue la forme dominante de formation professionnelle, puisqu'il concerne 75 % des jeunes en formation. L'apprentissage est caractérisé par le système dual, dans lequel la tâche de

former l'apprenti est partagée entre deux acteurs : l'entreprise et l'école. La formation pratique est délivrée dans l'entreprise par le maître d'apprentissage et consiste essentiellement dans la participation au travail ordinaire de l'entreprise. Les connaissances théoriques sont délivrées par l'école professionnelle, à raison de un à deux jours par semaine. Pour bon nombre de professions, ce système est complété par des cours d'introduction et devient ainsi un système "trial". A l'issue des trois ou quatre années de formation, l'apprenti passe un examen de fin d'apprentissage qui lui permet d'obtenir un Certificat fédéral de capacité. Ce certificat lui permet immédiatement de travailler en tant que professionnel.

108. La formation professionnelle peut être complétée par un perfectionnement professionnel, soit dans le cadre d'établissements professionnels supérieurs, soit par un examen professionnel supérieur.

109. Des réformes sont actuellement entreprises, afin de revaloriser la formation professionnelle. La première réforme en ce sens a été la création de la maturité professionnelle en 1993. Cette réforme doit être complétée par le projet de loi sur les hautes écoles spécialisées. Ce projet de loi prévoit la création d'écoles offrant une formation professionnelle supérieure. Les hautes écoles spécialisées seront de niveau équivalent aux universités mais de nature différente. Leur enseignement sera essentiellement axé sur la pratique. Leur accès sera ouvert aux titulaires d'une maturité professionnelle. Pour des détails supplémentaires concernant les hautes écoles spécialisées, nous renvoyons aux commentaires relatifs à l'article 13.

E. Marché du travail et groupes vulnérables

1. Situation des étrangers sur le marché du travail

110. Selon l'Enquête suisse sur la population active de 1994, 742 000 étrangers établis en Suisse ou disposant d'une autorisation de séjour à l'année travaillaient en Suisse au deuxième trimestre 1994, soit 20 % du total des actifs occupés. Au 31 décembre 1994, le nombre total d'étrangers résidant de façon permanente en Suisse s'élevait à 1,3 million, soit 18,6 % de la population totale.

Aperçu de la réglementation des étrangers en Suisse

111. L'Ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE) du 6 octobre 1986 constitue, avec la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) du 26 mars 1931, le pilier de notre actuelle politique des étrangers. L'OLE vise en premier lieu à assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidente, à créer des conditions favorables à l'intégration des travailleurs et résidents étrangers, à améliorer la structure du marché du travail, ainsi qu'à assurer un équilibre optimal en matière d'emploi.

112. Afin de prévenir dans la mesure du possible des déséquilibres du marché du travail, le nombre des nouvelles autorisations délivrées pour des séjours de plus de quatre mois est limité par des contingents fixés annuellement pour chaque catégorie de séjour.

113. Les étrangers intéressés à prendre un emploi en Suisse peuvent obtenir une autorisation de travail ou de séjour lorsque l'employeur n'a pas trouvé de candidat adéquat sur le marché du travail national et qu'il respecte les conditions de salaire et de travail en usage dans la localité et la profession. Actuellement, l'accès au marché du travail suisse est relativement aisé du fait que les conditions d'admission ont été assouplies et que, depuis plusieurs années, les nombres maximums ne sont plus épuisés. Les entreprises étrangères qui s'établissent en Suisse peuvent obtenir des autorisations nécessaires à l'engagement ou au transfert de dirigeants, de cadres et de spécialistes étrangers indispensables.

114. Une distinction est faite entre les différentes catégories de séjour :

a) L'autorisation d'établissement est délivrée aux ressortissants de la plupart des Etats européens, sur la base de conventions bilatérales, après cinq ans de résidence en Suisse et aux autres étrangers après dix ans. Les établis sont assimilés aux Suisses sur le marché du travail;

b) L'autorisation à l'année prévue pour des séjours durables est accordée pour un an et est renouvelable annuellement. Les spécialistes peuvent en outre obtenir une autorisation limitée à 4 ans, en cas de transfert temporaire;

c) L'autorisation de courte durée, permet d'accomplir un séjour de 18 mois au maximum à des fins de perfectionnement professionnel ou pour des activités de durée limitée;

d) L'autorisation saisonnière permet de séjourner en Suisse pour y travailler durant neuf mois par an au plus, dans une branche saisonnière. Le titulaire d'une autorisation saisonnière qui a séjourné en Suisse comme saisonnier durant 36 mois au total au cours de 4 années consécutives, peut demander la transformation de son autorisation saisonnière en autorisation à l'année, pour autant qu'il ait un emploi;

e) L'autorisation frontalière - non contingentée - permet aux ressortissants de pays limitrophes domiciliés depuis six mois au moins dans la zone frontalière de venir travailler dans la zone frontalière suisse sous obligation de regagner quotidiennement leur domicile.

115. Les titulaires d'une autorisation à l'année et les frontaliers peuvent bénéficier de la mobilité professionnelle et géographique la première année déjà. Les titulaires d'une autorisation de courte durée ou saisonnière ne sont en principe pas autorisés à changer de place de travail, de profession et de canton.

116. Les titulaires d'une autorisation à l'année peuvent faire venir, sans délai d'attente, leur conjoint et leurs enfants célibataires âgés de moins de 18 ans ^{26/} lorsque le séjour et l'activité lucrative paraissent suffisamment stables. Les titulaires des autres catégories de séjour n'ont en règle générale

^{26/} L'âge limite du regroupement familial est de 20 ans pour les ressortissants italiens, espagnols et portugais, sur la base d'arrangements bilatéraux.

pas la possibilité de faire venir leur famille. Les autorisations accordées aux membres de la famille ne sont pas imputées au nombre maximum.

117. Le rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, du 15 mai 1991, expose les grandes lignes de la nouvelle politique suisse en matière de main-d'oeuvre étrangère basée sur un modèle dit "modèle des trois cercles". Pour les ressortissants d'Etats appartenant au cercle intérieur (Union européenne et Association européenne de libre-échange), un processus de libéralisation progressive de la circulation des personnes est en cours. Le cercle médian regroupe des pays qui ne font pas partie de l'UE ou de l'AELE mais avec lesquels la Suisse entretient des relations privilégiées (Etats-Unis, Canada). La politique de limitation est maintenue mais des simplifications administratives et une amélioration du statut juridique devront être possibles. En ce qui concerne le cercle extérieur (tous les autres pays), un recrutement ne pourra être effectué qu'à titre exceptionnel dans le cadre d'une politique restrictive (un assouplissement de cette pratique pour des spécialistes très qualifiés désirant effectuer un séjour de plusieurs années mais de durée limitée est possible).

Conditions de travail

118. L'Ordonnance limitant le nombre des étrangers subordonne l'octroi des autorisations de séjour avec activité lucrative à la condition que l'employeur accorde au travailleur étranger les mêmes conditions de rémunération et de travail en usage dans la localité et la profession que celles qu'il accorde aux travailleurs suisses (art. 9, 1er alinéa, OLE). Pour déterminer les salaires et les conditions de travail, le deuxième alinéa de cette disposition renvoie aux salaires et conditions accordés pour un travail semblable dans la même entreprise et dans la même branche, ainsi qu'aux conventions collectives 27/ et aux contrats-type de travail.

119. En 1990, le Tribunal fédéral a jugé que, sous réserve d'une restriction fondée sur la police des étrangers, l'étranger pouvait se prévaloir de la liberté de commerce et d'industrie garantie à l'article 31, Cst. 28/. Cela signifie que, dès qu'il est admis sur le marché du travail, l'étranger ne doit subir que les restrictions à sa liberté économique qui se fondent sur la loi, se justifient par un intérêt public et sont proportionnelles.

2. Situation des femmes sur le marché du travail

120. L'article 4, alinéa 2, de la Constitution fédérale garantit l'égalité en droit des hommes et des femmes et précise que "la loi pourvoit à l'égalité, en particulier dans les domaines de la famille, de l'instruction et du travail".

121. Dans la pratique cependant, le marché du travail se caractérise par une segmentation entre le travail masculin et le travail féminin, de telle sorte que l'on peut dire qu'il existe une structure masculine de l'emploi, caractérisée

27/ Sur la notion de convention collective de travail, voir ad art. 7 et ad. art. 8.

28/ ATF 116 Ia 237.

par l'homogénéité, et une structure féminine de l'emploi, caractérisée par l'hétérogénéité.

122. Différentes mesures législatives sont envisagées afin de garantir dans les faits l'égalité prévue par la loi. Ainsi, la révision en cours de la loi sur le travail vise à réaliser l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne les périodes de travail et de repos et à transcrire dans la loi la dénonciation de la Convention n° 89 de l'OIT interdisant le travail de nuit des femmes ^{29/}. La loi sur l'égalité entre hommes et femmes a été adoptée par le Parlement le 24 mars 1995. Cette loi vise notamment à interdire toute discrimination en raison du sexe dans le domaine de l'emploi, y compris l'accès à l'emploi.

Participation des femmes à la vie active

123. La proportion des femmes dans la population active est de 43 % (37,5 % en 1990 ^{30/}) et 54,8 % des femmes exercent une activité rémunérée. Si ce taux est relativement élevé, il doit être tempéré par le fait que les femmes sont beaucoup plus nombreuses que les hommes à travailler à temps partiel : plus de 52 % des femmes actives sont engagées à temps partiel. En outre, l'activité des femmes est discontinue : une partie des femmes s'arrête de travailler après 24 ans et reprend l'activité professionnelle après 40 ans.

Modalités d'emploi

124. Le travail à temps partiel constitue véritablement une spécificité de l'activité féminine : plus de la moitié des femmes exerçant une activité rémunérée travaille à temps partiel et les 84 % des postes à temps partiel sont occupés par des femmes. C'est la situation familiale qui influence directement le temps de travail : alors que 68,5 % des femmes sans enfants travaillent à plein temps, 77 % des femmes ayant des enfants de moins de 14 ans travaillent à temps partiel. Le volume de travail dépend également de l'âge du dernier enfant : plus les enfants sont âgés, plus le temps d'occupation de la mère est important.

125. Les modalités de travail des femmes se caractérisent souvent par des conditions de travail atypiques ou précaires, c'est à dire qui ne correspondent pas à celles des activités standard, du point de vue des horaires, de la durée de travail ou du type de contrat de travail. Ainsi, une femme active sur cinq (22,1 %) travaille selon l'une des modalités suivantes : collaboratrice familiale, travail à domicile, travail occasionnel, travail dans un autre ménage privé, ou travail minimal (moins de six heures par semaine).

Situation professionnelle

126. Hommes et femmes n'occupent pas les mêmes types d'emploi, qu'il s'agisse des professions exercées, de la branche ou de la position occupée dans la

^{29/} La Convention de l'OIT n° 89 a été dénoncée par le Conseil fédéral le 24 février 1992.

^{30/} Les chiffres indiqués en 1990 proviennent du recensement de la population tandis que les chiffres de 1994 sont tirés de l'enquête suisse sur la population active.

hiérarchie professionnelle. Les femmes prédominent nettement dans les professions de service : santé, éducation, restauration et vente de détail. Elles sont en revanche fortement sous-représentées dans les professions scientifiques et techniques. Les professions dans lesquelles les femmes sont représentées reflètent leur rôle traditionnel dans la société et sont souvent moins prestigieuses que les professions exercées par les hommes.

127. Au niveau de la hiérarchie professionnelle, les femmes ne sont que 12 % à être classées dans les trois grandes catégories supérieures : "professions dirigeantes et libérales", "indépendants" et "professions intellectuelles et cadres", contre 24 % pour les hommes. En revanche, les femmes sont nombreuses dans les catégories "salariés sans fonction dirigeante" et "travailleur non qualifié". Les professions intermédiaires sont représentées à peu près également dans les deux sexes.

128. Nous renvoyons également aux rapports présentés par la Suisse aux organes de l'OIT sur l'application de la convention n° 111 concernant la discrimination.

3. Situation des personnes souffrant d'un handicap

129. En Suisse, il n'existe pas de système légal de quotas qui imposerait à l'employeur privé ou public d'engager un certain pourcentage de travailleurs handicapés.

130. La loi sur l'assurance-invalidité, du 19 juin 1959, prévoit toute une série de mesures en vue de la réadaptation professionnelle et de l'emploi des travailleurs handicapés. Ces mesures comprennent l'orientation professionnelle, la formation professionnelle initiale, des mesures de reclassement ainsi qu'un service de placement. La loi sur la formation professionnelle prévoit en outre des adaptations de l'apprentissage en faveur des apprentis handicapés.

131. Il existe un réseau complet d'offices publics d'orientation professionnelle et de placement pour les personnes handicapées. Ces offices collaborent étroitement avec les offices de travail ainsi qu'avec les caisses de chômage en vue d'une amélioration des chances des travailleurs handicapés sur le marché du travail.

132. L'insertion des handicapés dans le monde du travail s'est essentiellement réalisée dans le cadre d'institutions spéciales, appelées "ateliers protégés", capables d'offrir un travail adapté aux aptitudes des travailleurs handicapés. Ces ateliers privés sont subventionnés par les autorités publiques et principalement par l'assurance-invalidité, la Confédération et les cantons. Il existe actuellement 300 ateliers protégés, qui offrent une activité à près de 20 000 personnes souffrant d'une incapacité grave. Le produit de ces ateliers rapporte 150 millions de francs environ. La situation économique actuelle n'affecte pas directement les ateliers protégés dans la mesure où ils sont subventionnés par les autorités publiques; elle exerce toutefois certains effets négatifs tels qu'une perte de clients et une baisse des commandes.

133. Nous renvoyons également aux rapports présentés par la Suisse aux organes de l'OIT sur l'application de la convention n° 159 sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées.

VII. ARTICLE 7 : DROIT A DES CONDITIONS DE TRAVAIL
JUSTES ET FAVORABLES

A. Principaux textes applicables

134. Les principaux textes applicables sont les suivants :

a) Textes internationaux 31/ :

Convention de l'OIT (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951,
ratifiée en 1972;

Convention de l'OIT (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947,
ratifiée en 1949;

Convention de l'OIT (n° 14) sur le repos hebdomadaire (industriel),
1921, ratifiée en 1935;

Convention de l'OIT (n° 132) sur les congés payés (révisée), 1970,
ratifiée en 1991;

b) Textes nationaux :

i) Egalité de rémunération et égalité des chances de promotion :

Constitution fédérale, article 4, deuxième alinéa;

Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg), du
24 mars 1995;

Arrêté fédéral du 23 mars 1990 relatif à des mesures spéciales en
faveur de la formation continue au niveau universitaire;

Instructions concernant l'amélioration de la représentation de la
situation professionnelle du personnel féminin de
l'administration générale de la Confédération, du 18 décembre
1991;

ii) Hygiène :

Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le
commerce (loi sur le travail), du 13 mars 1964 (articles 6 à 8,
LTr);

Ordonnance 1 concernant la loi sur le travail (OLT1), du
14 janvier 1966;

Ordonnance 2 concernant l'exécution de la loi sur le travail
(Dispositions spéciales pour certaines catégories d'entreprises
ou de travailleurs, OLT2), du 14 janvier 1966;

31/ Voir également diverses conventions techniques de l'OIT (Conventions
n° 62, 115, 120, 136, 139), ratifiées par la Suisse.

Ordonnance 3 relative à la loi sur le travail (hygiène, OLT3), du 18 août 1993;

Ordonnance 4 relative à la loi sur le travail (approbation des plans, OLT4), du 18 août 1993;

Code des obligations, du 30 mars 1911 (art. 328, CO);

iii) Sécurité :

Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA), du 20 mars 1981;

Loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques, du 19 mars 1976;

Ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (OPA), du 19 décembre 1983;

Ordonnance 4 relative à la loi sur le travail (OLT4), du 18 août 1993;

Code des obligations, du 30 mars 1911 (art. 328, CO);

iv) Repos et durée du travail :

Loi sur le travail, du 13 mars 1964 (articles 9 à 28, LTr);

Ordonnance 1 concernant la loi sur le travail (OLT1), du 14 janvier 1966;

Ordonnance 2 concernant l'exécution de la loi sur le travail (Dispositions spéciales pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs, OLT2), du 14 janvier 1966;

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire fédérale "pour un jour de fête nationale férié (initiative 1er août)", du 18 juin 1993;

Code des obligations, du 30 mars 1911, (articles 329ss., CO).

B. Salaire minimum et égalité de rémunération
entre femmes et hommes

1. Salaire minimum

135. La législation suisse ne connaît pas le principe du salaire minimum. En effet, le droit suisse du contrat de travail repose sur le principe de la liberté contractuelle et le salaire est fixé librement entre les parties qui ne sont liées par aucun montant minimal, pour autant qu'une convention collective de travail (CCT) ne contienne pas de clause à ce sujet. Les CCT peuvent, en effet, fixer des clauses dites normatives portant sur toute question susceptible d'être réglée par le contrat individuel de travail (par exemple, durée du travail, vacances, salaires...). Ces clauses normatives, qui s'appliquent directement et impérativement aux contrats de travail conclus par les employeurs

et les travailleurs liés par la convention, portent souvent sur le salaire. Ainsi, selon une enquête effectuée auprès de 1,1 million de travailleurs assujettis à 39 CCT, seules 27,1 % des CCT ne comprennent aucun accord salarial, tandis que les autres contiennent un accord portant soit sur les salaires conventionnels (25 %), soit sur les salaires effectifs (8,9 %), soit sur les deux à la fois (38,4 %) 32/.

136. Si le droit suisse ne connaît pas de salaire minima, il existe cependant des institutions qui s'en rapprochent. D'une part, l'extension des CCT, qui fait l'objet d'une législation datant du 28 septembre 1956, permet d'étendre, à la demande des parties contractantes, le champ d'application d'une CCT à tous les employeurs et travailleurs de la branche ou de la profession 33/. Cette procédure s'applique en particulier aux dispositions conventionnelles relatives aux salaires minima. D'autre part, la législation suisse relative aux travailleurs étrangers contient une réglementation qui crée indirectement des salaires minima pour les étrangers. L'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE), du 6 octobre 1986, subordonne l'octroi d'autorisations de séjour avec activité lucrative à la condition que l'employeur accorde au travailleur étranger les mêmes conditions de rémunération et de travail en usage dans la localité et dans la profession qu'il accorde aux travailleurs suisses (art. 9, al. 1, OLE). Pour déterminer les salaires et les conditions de travail, le deuxième alinéa de cette disposition renvoie aux salaires et conditions accordés pour un travail semblable dans la même entreprise et dans la même branche, ainsi qu'aux conventions collectives et aux contrats-type de travail.

137. Au niveau de la fonction publique fédérale, la loi sur le statut des fonctionnaires détermine l'échelle de traitement qui fixe, pour chaque classe de traitement, un salaire minimum et un salaire maximum. Les échelles de traitement sont également valables dans de nombreux cantons. Le choix d'une classe de traitement dépend de la formation, de l'importance des charges, des exigences et des responsabilités. Le traitement initial correspond, en règle générale, au minimum de la classe de traitement à laquelle appartient la fonction. Des circonstances particulières, telles que des études, des aptitudes ou des connaissances spéciales peuvent cependant justifier un traitement différent. Le traitement initial peut être inférieur au minimum lorsque le bénéficiaire n'est pas âgé de 20 ans révolus.

32/ Accords salariaux conclus pour 1994 dans les domaines couverts par une CCT, Vie économique 6/94.

33/ Sur l'extension des conventions collectives de travail, voir plus en détail infra ad article 8.

Tableau 3

Salaires moyens pour l'ensemble des branches économiques, 1993

Travailleurs adultes	Salaires mensuels moyens en francs
Ensemble	4 898
Hommes	5 298
Femmes	3 768
Employés	Salaires mensuels moyens en francs
Ensemble des employés	5 573
Employés masculins	6 250
Catégorie 1	7 159
Personnel commercial	7 520
Personnel technique	7 183
Vendeurs	5 340
Catégorie 2	5 443
Personnel commercial	5 272
Personnel technique	5 886
Vendeurs	4 111
Catégorie 3	4 715
Employés féminins	4 299
Catégorie 1	5 235
Personnel commercial	5 755
Personnel technique	5 905
Vendeurs	3 982
Catégorie 2	4 082
Personnel commercial	4 513
Personnel technique	4 259
Vendeurs	3 185
Catégorie 3	3 690
Ouvriers adultes	Salaires horaires moyens en francs
Ensemble des ouvriers	24,41
Ouvriers	26,17
qualifiés	28,14
semi et non qualifiés	24,56
Ouvrières	17,42
qualifiées	18,92
semi et non qualifiées	16,77

Source : OFIAMT, Enquête sur les salaires versés en octobre 1993

2. Egalité de rémunération entre femmes et hommes

138. L'égalité de rémunération entre hommes et femmes est garantie, depuis 1981, par l'article 4, alinéa 2, de la Constitution fédérale. La dernière phrase de cet article prévoit que "les hommes et les femmes ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale". Cette disposition garantit l'égalité de rémunération non seulement pour un travail identique mais aussi pour un travail

de nature différente mais de valeur égale 34/. Ce principe impératif est d'effet direct et s'applique non seulement dans les rapports entre particuliers et Etat mais produit également un effet horizontal direct dans les rapports entre personnes privées 35/. Il s'agit là d'un droit individuel qui peut être invoqué devant les tribunaux.

139. La jurisprudence est cependant peu abondante et compte une quinzaine de cas qui concernent pour la plupart des agentes de la fonction publique cantonale 36/. Il existe peu de cas ayant trait à des travailleurs occupés dans le secteur privé. Les résultats d'une étude destinée à clarifier les raisons pour lesquelles les femmes hésitent à intenter une action en justice ont montré que les principales difficultés rencontrées par les femmes sont les suivantes : difficultés de preuve (surtout pour l'équivalence du travail), insuffisance de protection contre le licenciement, longueur et coût des procédures ainsi que risque d'isolement social et professionnel 37/.

140. En dépit de la garantie constitutionnelle et de l'applicabilité directe du droit à l'égalité de rémunération, les femmes continuent, dans la pratique, à être moins rétribuées que les hommes. Il existe une disparité salariale de l'ordre de 30 % entre les salaires moyens des hommes et des femmes 38/. Sur l'ensemble des travailleurs, un homme gagne en moyenne 5 298 francs par mois, contre 3 768 francs pour une femme (cf. tableau 3). Plus le niveau de formation des femmes est élevé et plus la différence de salaire avec les hommes de même niveau est marquée. Une étude effectuée en 1988 a tenté d'évaluer dans quelle mesure les différences de salaire entre les hommes et les femmes pouvaient être attribuées à des discriminations en raison du sexe. Il s'agissait de voir si la disparité salariale ne pouvait s'expliquer par les différences objectives existant entre l'emploi féminin et l'emploi masculin, en particulier au niveau de la formation, de l'expérience professionnelle et de la santé. Déduction faite de ces différents facteurs, il subsisterait une différence non expliquée de l'ordre de 14 % 39/.

34/ ATF 113 Ia 107; ATF 117 Ia 262; ATF 117 Ia 270.

35/ ATF 113 Ia 110.

36/ Les cas soulevés concernaient une comédienne (ATF 113 Ia 107ss.), un groupe d'infirmières employées par la ville de Zurich (Zbl 84/1983 p. 277s.; Zbl 85/1984 p. 162ss.; Zbl 87/1986 p. 316ss.; Zbl 90/1989 p. 203), des enseignantes d'école enfantine et de travaux à aiguilles (ATF 117 Ia 262ss.)

37/ Message concernant la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité) du 24 février 1993, p. 17.

38/ Enquête d'octobre 1990 sur les salaires et traitements, Vie économique 9/91, p. 32ss.

39/ Untersuchungen zum Lohngleichheitsgrundsatz nach Art. 4 Abs. 2 BV, Forschungsbericht Nr. 1, Lohndiskriminierung in der Schweiz: Evidenz von Mikrodaten, Prof. Dr. Peter Kugler, EJPD. Les discriminations salariales dont sont victimes les suissesses sont évaluées à 7 % tandis que celles touchant les étrangères sont évaluées à 28 %.

141. La persistance de ces disparités salariales a montré l'insuffisance de la garantie constitutionnelle et la nécessité de concrétiser dans une loi le principe de l'égalité de rémunération. Un groupe de travail a donc été chargé de présenter des propositions législatives. C'est sur la base du rapport final de ce groupe de travail, présenté en 1988, qu'a été rédigé le projet de loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité). La loi sur l'égalité a été adoptée par le Parlement le 24 mars 1995.

142. La loi sur l'égalité entre femmes et hommes prévoit une interdiction expresse de toute discrimination, directe ou indirecte, fondée sur le sexe dans le domaine de l'emploi. Cette interdiction porte donc non seulement sur les inégalités salariales mais sur tous les aspects des rapports de travail : embauche, attribution des tâches, aménagement des conditions de travail, formation et perfectionnement professionnel, promotion et résiliation des rapports de travail (art. 3 de la loi sur l'égalité).

143. Les principales innovations de la loi sur l'égalité visent à faciliter l'exercice du droit d'action devant les tribunaux. A cet effet, la loi prévoit :

a) Un renversement du fardeau de la preuve en faveur du travailleur lorsqu'une discrimination est rendue vraisemblable (art. 6). Il suffit que la victime apporte quelques indices rendant vraisemblable l'existence d'une discrimination et il appartiendra alors à l'employeur de prouver que cette discrimination repose sur d'autres motifs que le sexe;

b) Un droit d'action et de recours des organisations professionnelles et des organisations ayant pour but de promouvoir l'égalité entre les sexes (art. 7). Le consentement de la personne concernée n'est pas requis. Le droit d'action des organisations est limité à la requête d'un jugement en constatation, à la condition que l'issue du procès affecte un nombre considérable de rapports de travail. Ces restrictions visent à garantir que l'organisation se borne à soulever des questions de principe et défende un intérêt général;

c) La possibilité d'annuler les congés de rétorsion (art. 10). La travailleuse doit saisir le juge dans le délai de congé. La travailleuse qui le désire peut renoncer à l'annulation et demander des indemnités;

d) La création d'offices de conciliation pour le règlement à l'amiable des litiges, sur une base facultative et gratuite (les cantons peuvent toutefois rendre la conciliation obligatoire) (art. 11);

e) Le droit des parties de se faire représenter et d'exiger que le procès revête la forme écrite (art. 12).

La loi sur l'égalité prévoit également des aides financières de la Confédération destinées à des programmes favorisant l'égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, notamment des programmes visant une meilleure représentation des deux sexes dans les différentes activités professionnelles, à toutes les fonctions et à tous les niveaux (art. 14 de la loi sur l'égalité).

Méthode d'évaluation objective des emplois

144. La mise en oeuvre du principe "salaire égal pour un travail de valeur égale" implique une comparaison des activités afin d'établir leur équivalence. Cette évaluation peut elle-même comporter des effets discriminatoires à l'égard des femmes. L'article 4, alinéa 2, de la Constitution ne contient aucun critère relatif à l'évaluation objective des emplois. La loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes ne contient pas non plus de dispositions à ce sujet. C'est pourquoi le groupe de travail "Egalité des salaires" recommandait dans son rapport que le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes élabore des directives en la matière. En 1992, le Bureau fédéral de l'égalité a publié des Directives relatives aux méthodes d'évaluation des emplois 40/.

145. Ces directives concernent essentiellement les méthodes d'évaluation analytiques du travail. Ces méthodes consistent à établir le degré de difficulté d'une activité à l'aide de critères déterminés et à attribuer une valeur à ce degré. L'évaluation analytique comprend plusieurs étapes :

- a) Description des tâches que comporte le poste à évaluer;
- b) Evaluation des tâches sur la base d'une liste de critères établie au préalable;
- c) Pondération des critères selon leur importance pour l'entreprise;
- d) Calcul de la valeur globale du travail par sommation des valeurs des critères pondérés.

146. L'application de cette méthode peut renfermer des sources de discrimination très diverses à tous les stades d'évaluation. Aussi, les directives énumèrent une série de mesures devant être adoptées dans le but de prévenir ces effets discriminatoires : commissions paritaires d'évaluation, établissement préalable de la liste des critères, pondération préalable des critères, vérification périodique des évaluations... Ces directives ne lient pas les juges ni les employeurs mais peuvent constituer un outil efficace dans la concrétisation du principe de l'égalité des salaires.

147. La loi sur l'égalité ne contient pas d'obligation pour le juge de procéder à une expertise du travail à la demande d'une partie. Le droit d'obtenir du juge qu'il ordonne une expertise est déjà largement garanti par l'article 4, alinéa 2, de la Constitution. Le Tribunal fédéral a en effet déduit du droit d'être entendu, garanti par la Constitution, l'obligation pour le juge de faire procéder à une expertise lorsque les parties en font la demande 41/. Il a

40/ "Hommes et femmes ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale", Directives concernant l'application du droit à l'égalité des salaires, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, Berne 1992.

41/ ATF 117 Ia 268.

également relevé que la question de l'équivalence du travail oblige pratiquement le juge à soumettre les activités en question à une évaluation 42/.

148. Nous renvoyons également aux rapports présentés par la Suisse sur l'application de la convention de l'OIT (n° 100) sur l'égalité de rémunération.

C. Hygiène et sécurité au travail

149. En droit public, l'une des particularités de la législation suisse est d'opérer une distinction entre les questions relatives à l'hygiène qui ressortissent de la loi sur le travail (LTr), et celles concernant la prévention des accidents et maladies professionnels (sécurité au travail), régies par la loi sur l'assurance accident (LAA). Il convient de signaler que diverses interventions parlementaires ont demandé au Conseil fédéral d'harmoniser ou d'unifier ces deux domaines.

150. En droit privé, le Code des obligations prévoit à son article 328 que l'employeur doit prendre, "pour protéger la vie et la santé du travailleur, les mesures commandées par l'expérience, applicables en l'état de la technique, et adaptées aux conditions de l'exploitation ou du ménage, dans la mesure où les rapports de travail et la nature du travail permettent équitablement de l'exiger de lui".

1. Hygiène à la place de travail 43/

151. L'hygiène à la place de travail doit être comprise dans un sens large et rapprochée de la notion de "santé au travail" : elle recouvre aussi bien l'ergonomie des postes et des locaux de travail, l'ambiance thermique, le bruit et l'éclairage que l'installation de locaux sanitaires. L'hygiène à la place de travail est réglementée par les articles 6 à 8 de la loi sur le travail, complétés par les ordonnances OLT3, relative à l'hygiène, et OLT4, relative à l'approbation des plans.

a) Champ d'application de la loi sur le travail

152. L'OLT3, qui détermine les mesures d'hygiène au travail, s'applique à toutes les entreprises soumises à la loi sur le travail. Si le champ d'application de la LTr paraît extrêmement large, de nombreuses exceptions sont apportées à ce principe dans les articles suivants :

a) Certaines catégories d'entreprises sont exclues du champ d'application de la LTr, notamment le secteur de l'agriculture ainsi que

42/ ATF 117 Ia 274. C'est pour éviter de restreindre cette possibilité que le droit des parties d'exiger que le juge ordonne une expertise, prévu à l'avant-projet de loi, a été supprimé.

43/ Nous renvoyons également aux rapports de la Suisse sur l'application de la convention n° 120 de l'OIT.

certaines entreprises soumises à des législations spéciales 44/ (art. 2, LTr);

b) Certaines catégories de travailleurs sont également exclues, soit en raison de réglementations spéciales (travailleurs à domicile; voyageurs de commerce), soit en raison du caractère particulier de la relation de travail (personnel ecclésiastique, personnel diplomatique étranger), soit enfin en raison du caractère de la profession (personnel navigant des entreprises aériennes) (art. 3, LTr);

c) Enfin, la LTr ne s'applique pas aux entreprises familiales (art. 4, LTr).

153. Depuis le 1er mai 1994, le champ d'application des prescriptions en matière d'hygiène a été étendu à certains travailleurs qui n'étaient jusqu'alors pas couverts ainsi qu'au personnel de l'administration fédérale (nouvel art. 3a, LTr). Il est prévu de l'étendre également au personnel des administrations cantonales et communales dans le cadre de la révision de la loi sur le travail.

b) Prescriptions en matière d'hygiène

154. Les exigences en matière d'hygiène au travail sont décrites en termes généraux à l'article 6, LTr. Pour protéger la santé des travailleurs, l'employeur est tenu de prendre "toutes les mesures dont l'expérience a montré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions d'exploitation de l'entreprise". Il doit notamment aménager les installations et régler la marche du travail "de manière à préserver autant que possible les travailleurs des dangers menaçant leur santé et du surmenage". Cette loi est actuellement en révision et la nouvelle version envisagée pour cet article complète la protection de la santé par la protection de l'intégrité personnelle, ce qui inclut en particulier la protection contre le harcèlement sexuel. Les mesures d'hygiène sont énumérées de manière détaillée dans l'ordonnance 3 (OLT3) qui prescrit les mesures à prendre notamment dans le domaine de bâtiments, de l'éclairage, des postes de travail, des charges ainsi que des équipements individuels de protection et vêtements de travail.

155. La loi sur le travail (art. 7 et 8) et en particulier l'OLT4, régissent également la procédure d'approbation des plans de construction et d'aménagement d'entreprises industrielles, de certaines catégories d'entreprises non industrielles ainsi que de parties d'entreprises et installations présentant un caractère industriel ou appartenant aux entreprises non industrielles. Cette question couvre à la fois les exigences en matière d'hygiène et en matière de sécurité, la procédure doit donc s'effectuer en collaboration avec les organes d'exécution de la loi sur l'assurance-accidents.

c) Organes d'exécution et contrôle en matière d'hygiène

156. L'application de la loi sur le travail est répartie entre les autorités cantonales et fédérales. L'exécution des prescriptions fédérales relatives à la

44/ Il s'agit notamment des entreprises soumises à la législation fédérale sur le travail dans les entreprises publiques, à la législation fédérale sur la navigation; ainsi que des entreprises horticoles et de pêche.

protection des travailleurs est confiée aux cantons, sous la haute surveillance de la Confédération, qui est directement compétente pour les entreprises et l'administration fédérales. Les compétences cantonales sont exercées par les 26 autorités cantonales d'inspection du travail, chargées de contrôler l'observation de la loi et de conseiller les employeurs et les travailleurs (art. 75, OLT1). Les attributions de la Confédération sont confiées à l'OFIAMT, dont font partie les inspections fédérales du travail et la division médecine et hygiène du travail. Les 4 inspections fédérales du travail ^{45/} sont chargées de visiter les entreprises, de conseiller les cantons, les employeurs et les travailleurs et d'examiner si les décisions des autorités cantonales sont conformes à la loi et aux ordonnances (art. 80, OLT1). La division médecine et hygiène du travail de l'OFIAMT est chargée de visiter les entreprises, d'élucider des cas particuliers, de conseiller les cantons, les employeurs et les travailleurs ainsi que de procéder à des études de portée générale sur des questions de médecine du travail (art. 81, OLT1).

157. En cas d'infraction, l'autorité d'exécution (qu'il s'agisse de l'autorité cantonale, de l'inspection fédérale du travail ou de la division médecine du travail) doit signaler les manquements aux règles d'hygiène à l'employeur et l'inviter à les observer (art. 51, al. 1, LTr). Si l'employeur ne prend pas les mesures demandées, l'alinéa 2 prévoit que l'autorité cantonale notifie une décision formelle à l'employeur. Si celui-ci n'obtempère pas, et s'il met ainsi sérieusement en danger la vie ou la santé de travailleurs ou le voisinage de l'entreprise, l'autorité peut alors prendre des mesures de contrainte administrative. Elle peut notamment s'opposer à l'utilisation des locaux ou ordonner la fermeture de l'entreprise pour une période déterminée (art. 52, LTr). En outre, la responsabilité pénale de l'employeur peut également être engagée (art. 59, LTr); la loi fédérale sur le droit pénal administratif est applicable.

158. En matière d'approbation des plans, les projets de construction ou de transformation d'entreprises industrielles, de certaines catégories d'entreprises non industrielles ou de parties d'entreprises et installations présentant un caractère industriel ou appartenant aux entreprises non industrielles doivent être soumis à l'autorité cantonale, qui donne son approbation lorsque les plans sont conformes aux prescriptions. Elle peut enjoindre à l'employeur de prendre des mesures de protection spéciales (art. 7, al. 2, LTr).

d) Voies de recours

159. Les décisions prises par l'autorité cantonale peuvent être attaquées devant l'autorité cantonale de recours (art. 56, 1er al., LTr). Cette procédure est régie par le droit cantonal et l'autorité de recours peut être, selon les cantons, le gouvernement cantonal, le département compétent ou une juridiction administrative. La décision cantonale de dernière instance peut, à son tour, faire l'objet d'un recours administratif devant le Conseil fédéral, dans la

^{45/} Les inspections fédérales sont réparties dans quatre districts dont les sièges sont les suivants : Lausanne, Aarau, Zurich et Saint-Gall.

mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert (art. 57, LTr) 46/.

2. Sécurité à la place de travail

160. Jusqu'à l'adoption de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA), la sécurité à la place de travail reposait sur une double base légale, à savoir d'une part la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents pour les entreprises soumises à l'assurance obligatoire et d'autre part la loi sur le travail pour les entreprises qui n'étaient pas assurées. L'adoption de la LAA visait principalement à unifier le régime de la prévention des accidents et des maladies professionnels et depuis son entrée en vigueur en 1984, ce domaine est régi exclusivement par cette loi. La LAA a pour but de régler l'assurance obligatoire des travailleurs en cas d'accident, mais contient également des prescriptions en matière de prévention des accidents et maladies professionnels. Ces prescriptions sont précisées dans l'ordonnance sur la prévention des accidents et maladies professionnels (OPA). La loi sur le travail (art. 7 et 8, LTr et OLT4) continue à s'appliquer en matière de sécurité à la place de travail en ce qui concerne l'approbation des plans (cf. infra.).

a) Champ d'application des prescriptions sur la prévention des accidents et maladies professionnels

161. Les prescriptions sur la prévention des accidents et maladies professionnels s'appliquent à toutes les entreprises qui emploient des travailleurs en Suisse. Le champ d'application de ces prescriptions est donc bien plus large que celui de la LTr.

162. Des exceptions existent cependant. Premièrement, les prescriptions sur la sécurité au travail ne s'appliquent pas aux membres de la famille de l'employeur à certaines conditions et aux personnes bénéficiant de privilèges en vertu du droit international. Deuxièmement, le Conseil fédéral a la compétence d'exclure ou de limiter l'application des prescriptions sur la sécurité au travail pour certaines entreprises ou pour certains travailleurs. C'est ainsi, que ces prescriptions ne s'appliquent absolument pas aux ménages privés, ni aux installations et équipements de l'armée (art. 2, al. 1, OPA). Le Conseil fédéral a également désigné un certain nombre d'entreprises auxquelles s'appliquent uniquement les prescriptions relatives à la prévention des maladies professionnelles 47/ (art. 2, al. 2, OPA). Certaines de ces entreprises exclues de l'application des prescriptions sur la prévention des accidents sont tout de même assujetties aux prescriptions de sécurité (art. 2, al. 3, OPA).

46/ Sur le recours de droit administratif, voir le rapport de base présenté par la Suisse (HRI/CORE/1/Add.29), paragraphe 51.

47/ Services de circulation (des chemins de fer fédéraux, des chemins de fer concessionnaires, des téléphériques et funiculaires à concession fédérale, des entreprises automobiles concessionnaires, des automobiles de l'entreprise des PTT, des entreprises de navigation à concession fédérale ainsi que des bateaux des CFF), les entreprises de navigation aérienne, les installations nucléaires et les installations de transport par conduite.

b) Prescriptions en matière de sécurité

163. L'article 82, LAA, prévoit une obligation générale de prévenir les accidents et maladies professionnels. L'employeur est "tenu de prendre toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions données". Il doit amener son personnel à collaborer. De leur côté, les salariés doivent seconder l'employeur dans l'application des prescriptions existantes. L'OPA vient préciser ces principes généraux en posant une série d'exigences techniques relatives aux installations et appareils techniques, au milieu de travail ainsi qu'à l'organisation du travail.

c) Organes d'exécution et contrôle en matière de sécurité

164. Plusieurs organes d'exécution sont compétents pour contrôler l'observation des prescriptions en matière de prévention. La Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) est l'organe principal de contrôle. Sa compétence s'étend à la prévention des accidents dans certaines entreprises et pour certains appareils techniques déterminés, ainsi qu'à la prévention des maladies professionnelles dans toutes les entreprises. Les organes d'exécution de la LTr sont également appelés à exercer un certain contrôle. Ainsi, les 26 inspections cantonales sont chargées de surveiller la prévention des accidents dans les entreprises qui ne sont pas attribuées à la CNA. Les organes fédéraux (inspections fédérales et division de la médecine du travail) collaborent avec la CNA dans les entreprises qu'ils visitent, veillent à une exécution uniforme des prescriptions dans les cantons et surveillent l'application des prescriptions dans l'administration et les entreprises de la Confédération. Certains inspectorats techniques peuvent en outre se voir déléguer certaines tâches dans des domaines spéciaux ^{48/}. Une Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) a été instituée, qui veille à la coordination et à l'harmonisation des activités des différents organes d'exécution ainsi qu'à l'application uniforme des prescriptions.

165. Les organes d'exécution disposent d'un pouvoir de visite et les employeurs sont tenus de leur permettre d'accéder à tous les locaux et emplacements de travail de l'entreprise. En cas d'infraction, les organes d'exécution peuvent donner de simples conseils ou adresser un avertissement à l'employeur (art. 62, OPA). Si l'employeur ne donne pas suite à l'avertissement, l'autorité peut alors ordonner les mesures à prendre par une décision formelle, après avoir entendu l'employeur et les travailleurs intéressés. Si l'employeur ne se conforme pas à cette décision exécutoire, l'autorité peut prononcer une augmentation de la prime d'assurance-accidents (art. 66, OPA). Elle peut aussi prendre des mesures de contrainte, pouvant éventuellement s'accompagner d'une augmentation de primes (art. 67, OPA). Elle peut en outre engager une procédure devant la juridiction pénale.

^{48/} Il s'agit des domaines suivants : installations sous pression, installations à courant fort, technique du soudage, industrie gazière, prévention des accidents dans l'agriculture et construction.

d) Voies de recours

166. Les décisions peuvent être attaquées par voie d'opposition auprès de l'institution qui les a notifiées. Depuis le 1er janvier 1994, les décisions des organes d'exécution peuvent être attaquées devant la Commission fédérale de recours en matière d'Assurance-accidents (art. 109, LAA). Les décisions de ladite commission peuvent, en deuxième et dernière instance, être portées devant le Tribunal fédéral des assurances.

167. Nous renvoyons également aux rapports présentés par la Suisse aux organes de l'OIT concernant l'application des conventions pertinentes en matière d'hygiène et de sécurité au travail, notamment des conventions n° 62, 81, 115, 120, 136 et 139.

3. Données statistiques concernant les accidents et maladies professionnels

168. Nous nous limitons à livrer des données fondées sur la LAA, qui ne sont disponibles qu'à partir de 1986, car les données se fondant sur l'ancienne législation (LAMA) n'offrent pas une base de comparaison fiable. Le nombre d'accidents professionnels a régulièrement diminué, tandis que celui des accidents non professionnels tend à augmenter, au point que le risque de devoir perdre la vie à la suite d'un accident est actuellement deux fois plus élevé durant les loisirs qu'à l'emplacement de travail.

169. Il existe de grandes différences entre les branches économiques en ce qui concerne le risque d'accident professionnel. C'est ainsi que les salariés du secteur principal de la construction contractent deux fois plus de maladies professionnelles et cinq fois plus d'accidents professionnels que les salariés de l'industrie chimique. Dans une entreprise de transports le risque d'un accident du travail à issue mortelle atteint le triple, voire le quadruple du risque encouru par le personnel de l'industrie métallique. En outre, les hommes sont plus touchés que les femmes, les personnes jeunes que les personnes âgées; les célibataires ont plus d'accidents durant les loisirs que les personnes mariées et les étrangers plus d'accidents professionnels que d'accidents de loisirs.

170. Entre 1988 et 1992, le nombre de maladies professionnelles a baissé de près de 10 % de façon absolue et par rapport au nombre de salariés. En 1992, le taux d'incidence est de 14,8 cas de maladies professionnelles pour 10 000 salariés à plein temps. Les maladies les plus fréquentes sont celles de l'appareil locomoteur, suivies des maladies de la peau, qui ensemble représentent près de 70 % des maladies professionnelles. Les maladies respiratoires et la surdité due au bruit se situent à la troisième et quatrième place. Les maladies professionnelles touchent presque chaque branche économique dans une forme quelconque, vu la diversité des substances et activités provoquant des affections.

Tableau 4

Accidents professionnels et non professionnels, selon le sexe
et l'activité économique, en 1992

	Accidents professionnels		Accidents non professionnels	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Agriculture, sylviculture	9 851	958	4 112	876
Economie énergétique	2 283	84	3 433	333
Arts et métiers, industrie	87 033	11 988	96 997	28 364
Bâtiment, génie civil	79 095	834	46 223	3 081
Commerce, restauration	39 804	16 486	51 810	35 475
Transports et communications	18 228	2 119	25 257	7 645
Banques, assurances	11 069	4 208	45 032	25 168
Autres services	12 739	9 971	17 866	25 395
Administrations publiques	11 492	4 725	25 038	16 853
TOTAL	271 594	51 373	315 768	143 190

Source : Service de centralisation des statistiques de l'assurance-accidents

Tableau 5

Nombre de cas d'invalidité et de décès acceptés par les assureurs

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Invalidité	1 833	2 015	2 069	2 201	2 281	2 480	2 533	2 754
Décès	310	341	308	300	336	336	275	242

Source : CNA Statistiques des accidents des travailleurs 1988-1992

Tableau 6

Combinaisons de processus d'accidents et d'objet le plus fréquemment rencontré
dans les accidents professionnels en 1992

Processus de l'accident et objet	Proportion des accidents professionnels
1. Etre atteint par des éclats, des copeaux, de la poussière	9,4 %
2. Se piquer, se couper, s'érafler avec des outils à main et appareils auxiliaires	4,7 %
3. Glissades, dérapages, trébuchements, chutes, faux pas sans précision de l'objet	4,3 %
4. Glissades, trébuchements, chutes, faux pas dans les escaliers, marches, montées	3,0 %
5. Se piquer, se couper, s'érafler à des objets	1,6 %

Source : CNA Statistiques des accidents des travailleurs en Suisse 1988-1992

Tableau 7

Nombre de maladies professionnelles acceptées, 1988-1992

	1988	1989	1990	1991	1992
Hommes	3 988	4 163	4 180	3 840	3 705
Femmes	1 412	1 443	1 375	1 284	1 199
Total	5 400	5 606	5 555	5 124	4 904

Source : CNA Statistiques des accidents des travailleurs en Suisse
1988-1992

D. Egalité des chances de promotion

171. Ainsi que le relève le Conseil fédéral dans son message concernant la loi sur l'égalité, hommes et femmes n'occupent pas les mêmes types d'emplois, qu'il s'agisse des professions exercées, de la branche ou de la position occupée dans la hiérarchie professionnelle. Ainsi, les données de l'enquête suisse sur la population active pour 1991 ^{49/} tendent à montrer qu'un homme actif sur deux exerce une activité comprenant des tâches de gestion, en tant qu'indépendant, membre de la direction ou cadre, tandis que la proportion de femmes est d'une sur quatre. 64 % des femmes actives se trouvent en majorité dans une position sans fonction dirigeante, seules 12 % exercent une fonction dirigeante et 3 % sont membres de la direction. Cette différence peut s'expliquer en partie par les niveaux de formation. Toutefois, le niveau de formation exerce davantage d'influence sur le statut dans la profession chez les hommes que chez les femmes. Ainsi, si l'on compare la situation dans la profession avec le niveau de formation primaire, secondaire ou tertiaire, on constate que les écarts sont plus importants chez les hommes. La part des femmes membres de la direction est de 2 % pour les femmes disposant d'une formation primaire et de 6 % pour celles disposant d'une formation tertiaire, alors qu'elle passe respectivement de 4 % à 22 % pour les hommes.

172. Certaines mesures ont été prises dans le but de garantir dans les faits l'égalité des chances de promotion des femmes. Ainsi, le Conseil fédéral a publié des Instructions concernant l'amélioration de la représentation et de la situation professionnelle du personnel féminin de l'administration générale de la Confédération, du 18 décembre 1991. Elles prévoient notamment que les différents offices établissent des programmes de promotion afin de concrétiser ces instructions dans les faits. Le Bureau de la condition féminine de l'Office fédéral du personnel est chargé de soutenir, de suivre et d'évaluer les programmes de promotion. Il établit un rapport à l'attention du Conseil fédéral tous les 4 ans. Il faut également mentionner l'arrêté fédéral du 30 janvier 1992 instituant des mesures spéciales visant à encourager la relève universitaire durant les années 1992-1995. Cet arrêté prévoit des subventions extraordinaires en vue d'augmenter sensiblement la part des femmes dans le corps enseignant des universités et charge les responsables des universités de veiller à ce qu'au

^{49/} La situation des femmes et des hommes sur le marché du travail, Office fédéral de la statistique, Berne 1994.

moins un tiers des postes financés soient occupés par des femmes. Un effort a également été fait en faveur de la formation des femmes avec l'arrêté fédéral du 23 mars 1990 sur des mesures spéciales en faveur du perfectionnement professionnel, lequel prévoit des subventions destinées au perfectionnement des femmes. Enfin, il convient de mentionner que des mesures ont également été prises dans le secteur privé en vue de garantir l'égalité des chances de promotion des femmes.

173. La loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg), du 24 mars 1995, devrait permettre de concrétiser le mandat donné par la Constitution et garantir l'égalité des chances en matière de promotion. La loi sur l'égalité prévoit une interdiction de discriminer à raison du sexe dans tous les domaines de l'emploi et notamment en matière de promotion (art. 3, LEg). Quiconque subit ou risque de subir une discrimination pourra requérir l'autorité judiciaire compétente d'interdire la discrimination (action en prévention), de la faire cesser (action en cessation) ou de la constater (action en constatation de droit) (art. 5, al. 1er, LEg). Cumulativement à ces actions, la victime dispose d'une action en dommages-intérêts, qui lui permet de demander la réparation du dommage et, le cas échéant, du tort moral. La personne lésée n'aura droit qu'à une indemnité pouvant s'élever en cas de discrimination portant sur un refus d'embauche au maximum à trois mois de salaire, en cas de discrimination portant sur la résiliation de rapports de travail régis par le Code des obligations au maximum à six mois de salaire. L'indemnité est fixée compte tenu de toutes les circonstances et calculée sur la base du salaire auquel la personne discriminée avait droit ou aurait vraisemblablement eu droit (art. 5, al. 2 et 4, LEg).

174. La loi prévoit en outre des aides financières de la Confédération destinées à des programmes favorisant l'égalité entre femmes et hommes dans la vie professionnelle, notamment des programmes visant une meilleure représentation des deux sexes dans les différentes activités professionnelles, à toutes les fonctions et à tous les niveaux (art. 14, LEg). La Confédération peut également soutenir des organisations privées qui consacrent leur activité à informer et à conseiller les femmes dans le domaine professionnel ou qui oeuvrent dans le domaine de la réinsertion professionnelle des personnes ayant interrompu leur activité lucrative (art. 15, LEg).

175. Sur ce point nous renvoyons également aux autres passages du présent rapport pertinents en la matière (ad art. 3).

E. Repos, loisirs, durée du travail, congés payés

1. Repos

176. Le chapitre de la loi sur le travail consacré au repos (art. 15 à 22, LTr) traite essentiellement de l'interdiction du travail de nuit et du travail dominical, mais il mentionne également les pauses. Aux termes de l'article 15, LTr, le travail doit être interrompu par une pause d'au moins un quart d'heure si la journée de travail dure plus de cinq heures et demie, d'une demi-heure si elle dure plus de sept heures et une heure, si elle dure plus de neuf heures. L'article 21, LTr, consacre le droit à une demi-journée de repos lorsque la semaine de travail est répartie sur plus de 5 jours. En outre, l'article 22, LTr, précise qu'il est interdit de remplacer le repos par des prestations en argent ou autre, sauf à la fin des rapports de travail.

a) Travail dominical

177. La loi sur le travail prévoit l'interdiction de principe d'occuper les travailleurs le dimanche, consacrant ainsi le dimanche comme jour de repos (art. 18, LTr). La loi autorise cependant certaines exceptions, qui sont en principe soumises à autorisation. Ainsi, l'autorité cantonale peut autoriser temporairement un tel travail, en cas de besoin urgent dûment établi, si les travailleurs y consentent et s'il leur est versé un supplément de salaire d'au moins 50 %. L'OFIAMT, s'il s'agit d'une entreprise industrielle, ou l'office cantonal pour les autres entreprises, peut également autoriser une entreprise à travailler régulièrement ou périodiquement le dimanche (art. 19, LTr). En 1990, 232 permis autorisant le travail du dimanche ont été accordées par l'OFIAMT. Ces autorisations sont publiées dans la Feuille fédérale et peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Commission de recours du Département fédéral d'économie publique (DFEP). La décision de la Commission peut, à son tour, faire l'objet d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral. Certaines entreprises, énumérées par l'OLT2, sont dispensées de l'obligation de demander une autorisation pour le travail dominical 50/.

178. Lorsque le travail du dimanche empiète sur le matin et l'après-midi ou dure plus de cinq heures, il doit être compensé par une période de repos compensatoire d'au moins 24 heures consécutives, qui doit coïncider avec un dimanche une fois toutes les deux semaines (art. 20, LTr). Le projet de révision de la loi sur le travail prévoit d'étendre la durée de ce repos compensatoire. Ainsi, les personnes travaillant le dimanche auraient le droit d'obtenir un temps libre supplémentaire correspondant à 10 % du temps de travail dominical. De plus, le jour de repos hebdomadaire compensatoire devrait suivre ou précéder une période de repos quotidien de 11 heures, de sorte qu'il en résulterait une période de 35 heures sans travail. Ce projet est en phase d'examen parlementaire et peut subir des modifications.

179. Pour les entreprises ne tombant pas dans le champ d'application de la LTr ou pour lesquelles aucune loi spéciale n'est applicable, l'article 329, CO, prévoit que l'employeur accorde un jour de congé par semaine, en règle générale le dimanche.

180. Selon une enquête réalisée par l'OFIAMT, plus de 6,5 % des travailleurs sont occupés dans une entreprise avec un travail en équipe régulier durant le week-end. Dans le secteur des services, cette proportion dépasse 10 % et est quatre fois plus élevée que dans l'industrie. La part des personnes travaillant

50/ A titre d'exemple, sont dispensées les branches suivantes : cliniques et hôpitaux; maisons et internats; hôtels, restaurants et cafés, brasseries; personnel au sol des transports aériens; kiosques et entreprises satisfaisant aux besoins des voyageurs; entreprises d'approvisionnement en énergie électrique, en gaz ou en eau; entreprises du bâtiment et du génie civil, rédactions de journaux et périodiques, entreprises de radiodiffusion et de télévision; théâtres; entreprises de surveillance et personnel de gardiennage; patinoires et piscines.

en équipe le week-end est nettement plus élevée chez les femmes que chez les hommes (8 % contre 5,8 %) 51/.

b) Travail de nuit

181. La LTr interdit en principe d'occuper des travailleurs la nuit, c'est à dire entre 20 heures et 5 heures en été et entre 20 heures et 6 heures en hiver (art. 16, LT). Des dérogations soumises à autorisation sont possibles soit temporairement en cas de besoin urgent (à la double condition du consentement des travailleurs et d'un supplément de salaire d'au moins 25 %), soit régulièrement ou périodiquement pour des raisons techniques ou économiques (art. 17, LTr). Ces autorisations peuvent faire l'objet des mêmes recours que les autorisations concernant le travail dominical. L'OLT2 énumère les branches économiques dispensées de demander une autorisation pour le travail de nuit.

182. Le projet de révision de la loi sur le travail redéfinit les périodes de jour et de nuit. Selon cette nouvelle définition, la nuit correspondrait à la période comprise entre 23 heures et 6 heures, et pourrait être reculée ou avancée d'une heure mais elle ne pourrait être inférieure à sept heures. L'occupation des travailleurs pendant cette période resterait soumise à autorisation. Le projet de loi prévoit des mesures compensatoires et notamment un temps libre supplémentaire équivalant à 10 % de la durée du travail de nuit. Lorsque le travailleur effectue un travail de nuit sur une longue période, il aurait droit, à sa demande, à un examen médical. Cet examen pourrait être déclaré obligatoire pour certaines catégories de travailleurs. L'employeur serait également tenu de prendre des mesures supplémentaires en faveur des travailleurs occupés la nuit (organisation des transports, possibilités de se reposer, de s'alimenter...). Ce projet de révision de la loi sur le travail est actuellement en phase d'examen parlementaire.

183. En pratique, la part globale des personnes travaillant régulièrement de nuit est de 8 %. Dans le secteur tertiaire, cette proportion est plus de deux fois supérieure à celle de l'industrie (10,5 % contre 5 %). La proportion des femmes travaillant la nuit est sensiblement la même que celle des hommes (8,1 contre 7,9 %) 52/.

2. Durée du travail

184. La loi sur le travail fixe la durée hebdomadaire du travail. Il s'agit d'une durée maximale, qui peut être réduite dans le cadre de la conclusion de CCT.

185. La durée légale du travail hebdomadaire s'élève à 45 heures par semaine pour les travailleurs occupés dans les entreprises industrielles ainsi que pour le personnel de bureau, le personnel technique et les autres employés, y compris le personnel de vente des grandes entreprises du commerce de détail. La durée hebdomadaire s'élève à 50 heures pour tous les autres travailleurs (art. 9,

51/ Enquête représentative sur le travail de nuit, de fin de semaine et en équipe en Suisse, la Vie économique 6/94.

52/ Enquête représentative sur le travail de nuit, de fin de semaine et en équipe en Suisse, la Vie économique 6/94.

LTr). L'OLT2 autorise certaines catégories d'entreprises à occuper leurs travailleurs plus de 50 heures par semaine.

186. La loi sur le statut des fonctionnaires, fixe la durée hebdomadaire du travail à 42 heures. Par décision du 21 décembre 1994, le Conseil fédéral a réduit l'horaire hebdomadaire à 41 heures. Cette réduction entre en vigueur au 1er juin 1995, sous la forme de jours de compensation. Le Conseil fédéral a également introduit l'horaire flexible, qui permet de choisir un horaire entre 40 et 44 heures par semaine.

187. Plusieurs initiatives populaires ont proposé de réduire la durée légale du travail hebdomadaire. Une première initiative de 1955, visant l'introduction de la semaine de 44 heures, a été rejetée par le peuple. En 1973, les organisations progressistes de Suisse (POCH) déposaient une initiative "pour la semaine de 40 heures". Cette initiative a été rejetée le 5 décembre 1976 par la majorité du peuple et par tous les cantons. En 1984, l'Union syndicale suisse (USS) lançait une autre initiative "pour la réduction du temps de travail", qui visait l'introduction progressive de la semaine de 40 heures. Cette initiative, soumise au vote en 1988, a également été rejetée par la majorité du peuple et des cantons (seuls le Tessin et le Jura ont voté pour).

188. Malgré le rejet de ces initiatives, la durée effective du travail hebdomadaire n'a cessé de diminuer en Suisse et est aujourd'hui bien inférieure à la durée prévue par la loi. Ainsi, la durée hebdomadaire normale en 1993 s'est établie à 41,9 heures en moyenne (soit une baisse de 1,5 h. par rapport à 1985) ^{53/}. Cette durée moyenne varie selon les branches économiques, cinq branches bénéficiant d'une durée hebdomadaire inférieure à 41 heures ^{54/}, tandis que dans le bâtiment et le génie civil la durée est de 42,7 heures. La durée moyenne diffère également selon les cantons, la plus faible étant celle du canton de Genève avec 41,2 heures et la plus élevée, celle du canton des Grisons avec 42,8 heures par semaine.

3. Congés payés périodiques ^{55/}

189. Il n'existe pas de loi générale relative aux congés payés annuels couvrant tous les travailleurs. En ce qui concerne les rapports de travail soumis au droit privé, le Code des obligations prévoit que la durée des vacances est de quatre semaines au moins par année (art. 329a, CO). Pour les travailleurs et apprentis jusqu'à l'âge de 20 ans révolus, la durée des vacances est de cinq semaines au moins. Cette prescription est de droit relativement impératif et il ne peut y être dérogé, dans les contrats de travail ou les conventions collectives, qu'en faveur du travailleur. Il convient de préciser ici que les contrats de travail dérogeant à l'art. 329a, CO peuvent être conclus en la forme

^{53/} Statistique élaborée à partir des données transmises par le Service de centralisation des statistiques de l'assurance-accidents, in : Baisse de la durée normale du travail dans les entreprises en 1993, Vie économique 4/94.

^{54/} Il s'agit des branches suivantes : construction de machines, l'industrie chimique, l'industrie du tabac, les arts graphiques et l'horlogerie.

^{55/} Nous renvoyons également aux rapports de la Suisse sur l'application de la convention n° 132 de l'OIT.

orale ou écrite. La plupart des conventions collectives contiennent des dispositions relatives aux congés 56/. La durée moyenne des vacances établie par les CCT en 1992 s'établit à 22,6 jours par année, la durée la plus longue se trouvant dans les transports et communications (25,7 jours) et la plus courte dans l'agriculture (21,7 jours par année).

190. L'employeur fixe la date des vacances en tenant compte des désirs du travailleur. L'article 329c, CO, précise que les vacances doivent être accordées pendant l'année civile correspondante et comprendre au moins deux semaines consécutives. En outre, il est interdit de remplacer les vacances par des prestations en argent ou autre tant que durent les rapports de travail.

191. Pour les travailleurs de l'administration fédérale, les dispositions concernant les congés annuels se trouvent dans des règlements spéciaux qui prévoient également quatre semaines de vacances. Des réglementations équivalentes sont applicables aux administrations cantonales et communales.

192. En vertu de l'article 329, CO, l'employeur doit également accorder au travailleur les heures et jours de congés usuels (absences dues à des événements familiaux ou personnels). Le CO ne prévoit cependant pas l'obligation de payer le salaire au travailleur pendant ces absences. Le salaire n'est alors dû que si cela a été prévu, par exemple dans une CCT ou si cela est usuel dans l'entreprise ou la branche considérée. Les fonctionnaires fédéraux bénéficient d'un congé payé qui est accordé selon le motif invoqué.

4. Rémunération des jours fériés

193. Aux termes de la LTr, seuls les cantons sont habilités à légiférer sur les jours fériés. En effet, l'article 18, al. 2, LTr, les autorise à décréter jusqu'à huit jours fériés par année, assimilés à un dimanche. La rémunération des jours fériés, quant à elle, relève du droit privé et est soustraite à la législation cantonale. Elle n'est pas obligatoire, mais les CCT contiennent en général des dispositions à cet égard. De manière générale, les jours fériés sont payés lorsque le salaire est versé mensuellement, sauf stipulation contraire. En ce qui concerne les salaires horaires, les jours fériés ne sont payés que lorsque cela est expressément prévu dans le contrat.

194. En 1993, un nouvel article constitutionnel sur la fête nationale (1er août), l'article 116 bis, Cst., a été accepté par la majorité du peuple et par tous les cantons. Le 30 mai 1994, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance sur la fête nationale, entrée en vigueur le 1er juillet 1994. Cette ordonnance prévoit que le jour de la fête nationale est assimilé au dimanche, pour le droit du travail; il n'est toutefois pas imputé au nombre des jours fériés selon l'article 18, LTr, afin de ne pas empiéter sur les compétences des cantons en matière de réglementation des jours fériés. L'ordonnance prescrit également que le jour férié de la fête nationale doit être payé. Cette disposition est applicable à toutes les personnes actives, y compris aux travailleurs payés à l'heure ou aux travailleurs à temps partiel. Le 19 octobre 1994, le Conseil fédéral a adopté le projet de loi fédérale sur la fête nationale, qui reprend

^{56/} Selon une enquête effectuée auprès de 68 CCT, 96 % contenaient des dispositions relatives aux vacances : Durées du travail fixées dans les conventions collectives de travail en 1992, Vie économique 2/94.

pour l'essentiel le contenu de l'ordonnance. Ce projet de loi est actuellement en phase d'examen parlementaire.

VIII. ARTICLE 8 : DROITS SYNDICAUX

A. Principaux textes applicables

195. Les principaux textes applicables sont les suivants :

a) Textes internationaux :

Convention européenne des droits de l'homme (art. 11), ratifiée en 1974;

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 22), ratifié en 1992;

Convention de l'OIT (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ratifiée en 1975;

Convention de l'OIT (n° 151) sur les relations de travail dans la fonction publique, 1978, ratifiée en 1981;

b) Textes nationaux :

Constitution fédérale, article 56, Cst., article 34 *ter*, Cst.;

Code des obligations, du 30 mars 1911 (art. 336, CO; art. 356ss., CO);

Code civil suisse, du 10 décembre 1907 (art. 60 sq, CCS);

Loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application des conventions collectives de travail (LECCT), du 28 septembre 1956;

Loi fédérale concernant l'office fédéral de conciliation en matière de conflits collectifs, du 12 février 1949;

Loi fédérale sur le statut des fonctionnaires (St), du 30 juin 1927.

B. La liberté syndicale

196. Au plan international, la liberté syndicale est également protégée en Suisse par la Convention de l'OIT n° 87, par l'article 11, CEDH, et par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

1. Droit de créer des syndicats

197. Le droit de créer des syndicats découle de l'article 56 de la Constitution fédérale garantissant la liberté d'association. En 1899, le Tribunal fédéral a expressément reconnu que cette garantie s'étendait également à la liberté

syndicale 57/. En vertu de ce droit, les employeurs et les travailleurs ont donc la liberté de se grouper en coalition en vue de défendre leurs intérêts collectifs. Bien que l'article 56 de la Constitution utilise le terme de "citoyens", les étrangers peuvent aussi se prévaloir de la liberté de coalition.

198. L'article 56 de la Constitution pose cependant une limitation à l'exercice de ce droit, en stipulant que les associations dont les buts ou les moyens employés sont illicites ou dangereux pour l'Etat ne sont pas protégées par la liberté d'association. La notion d'illicéité renvoie aux règles juridiques en vigueur tandis que celle de danger est plus vague et pourrait donner lieu à des interprétations diverses. Le Tribunal fédéral a toutefois décidé que seules devaient être interdites les associations qui se proposent de faire triompher leurs vues par des moyens autres que démocratiques et pacifiques.

199. Aux termes de l'article 56 de la Constitution, il appartient aux autorités cantonales de prendre des mesures à l'encontre d'associations illicites ou dangereuses 58/. Il est cependant admis que les autorités fédérales adoptent des mesures à l'encontre d'associations présentant un danger pour l'Etat fédéral. Les autorités politiques peuvent interdire une association illicite ou dangereuse, mais c'est au juge qu'il incombe d'en prononcer la dissolution (art. 78, CCS). Les mesures prises à l'encontre d'une association seront plus ou moins graves selon la nature de l'illicéité ou du danger qu'elle présente. Le principe juridique de proportionnalité joue ici un rôle essentiel. A cet égard, il faut signaler que le risque de voir les autorités administratives intervenir à l'encontre d'associations de travailleurs ou d'employeurs est très mince. Dans la pratique, les autorités cantonales et fédérales n'ont fait usage de cette habilitation que dans les années trente et quarante, à l'encontre de certains partis politiques 59/.

200. En dehors de la garantie constitutionnelle, le droit suisse ne connaît aucune réglementation spécifique concernant les organisations professionnelles et le droit de coalition est donc régi par le droit commun, notamment par les dispositions du Code civil relatives aux associations (art. 60 sq, CCS) 60/. Celles-ci ne soumettent la création d'associations à aucune condition particulière de fond ou de forme. Les particuliers les créent librement et le

57/ ATF 25 II 802; 30 II 282.

58/ Seul le canton de Vaud a légiféré, en 1938, pour réprimer les abus du droit d'association.

59/ En 1937 et 1938, trois cantons interdisent le parti communiste. En 1940, le Conseil fédéral interdit et dissout le parti communiste sur le plan fédéral. La même année, le parti national-socialiste est également interdit. Trois autres partis furent également dissous durant cette période. Toutes les interdictions de partis furent levées par l'ordonnance du 27 février 1945.

60/ Nous renvoyons sur ce point aux paragraphes 390ss du rapport initial de la Suisse sur la mise en oeuvre du Pacte relatif aux droits civils et politiques

Tribunal fédéral a précisé que l'exigence d'une autorisation préalable était contraire à la garantie constitutionnelle de liberté d'association 61/.

2. Droit de s'affilier à un syndicat

201. La liberté d'association comporte à la fois un aspect positif et un aspect négatif. La portée positive de ce droit comprend, outre la liberté de créer librement une organisation professionnelle, la liberté de devenir membre du syndicat de son choix 62/, d'exercer des activités en son sein et le droit de le dissoudre. Le corollaire négatif de cette liberté est le droit de ne pas faire partie d'un syndicat et le droit de le quitter librement.

202. La liberté d'affiliation fait l'objet d'une protection particulière. Les travailleurs bénéficient d'une protection spéciale du Code des obligations selon laquelle la résiliation du contrat de travail est abusive lorsqu'elle est donnée au travailleur en raison de son appartenance ou de sa non-appartenance à une organisation de travailleurs ou en raison de l'exercice conforme au droit d'une activité syndicale (art. 336, al. 2, lit. a, CO). De même, l'article 34 *ter* de la Constitution précise que l'extension des conventions ne doit pas porter atteinte à la liberté d'association. On retrouve cette même condition dans la loi permettant d'étendre le champ d'application des conventions collectives (art. 2I, LECCT). L'article 356a du Code des obligations dispose également que sont nulles les clauses d'une convention collective tendant à contraindre des employeurs ou des travailleurs à s'affilier à une association contractante. Les dispositions de "closed-shop" ou de "union-shop" sont donc illicites.

3. Droit de former des fédérations et de s'affilier à des organisations syndicales internationales

203. La liberté syndicale garantie par la Constitution est également applicable aux associations. Les fédérations peuvent donc être constituées sur la même base juridique que les organisations de premier degré et bénéficient des mêmes garanties constitutionnelles et législatives. Aussi, les syndicats peuvent adhérer librement à des fédérations ou à des organisations syndicales internationales, pourvu que celles-ci ne visent pas des buts ou n'utilisent pas des moyens illicites ou dangereux pour l'Etat.

4. Droit des syndicats d'exercer librement leur activité

204. Les syndicats exercent librement leurs activités, élaborent librement leurs statuts et règlements, déterminent leur structure et formulent leur programme d'action. L'association acquiert la personnalité juridique dès qu'elle se donne ses statuts et y exprime sa volonté d'être organisée corporativement (art. 60, CCS).

205. Le Tribunal fédéral a jugé dans un arrêt du 8 novembre 1988 que les syndicats ont, à certaines conditions, qualité pour agir devant les tribunaux en

61/ ATF 96 I 229.

62/ Il n'existe aucun droit à être admis dans une association contre la volonté de ses membres. ATF 86 II 365

vue de mettre fin aux atteintes portées à leurs membres 63/. Les conditions dont il est question dans cet arrêt sont les suivantes : les statuts doivent prévoir la défense des intérêts des membres, ces derniers doivent avoir la qualité pour agir et il doit y avoir un intérêt collectif dépassant l'intérêt individuel des membres à agir.

206. L'une des activités essentielles des organisations professionnelles est la conclusion de conventions collectives de travail (CCT). Les CCT, régies par les articles 356ss. du Code des obligations, peuvent être conclues par un ou plusieurs employeurs ou organisations d'employeurs et par une ou plusieurs organisations de travailleurs. La convention collective de travail est donc un "contrat" qui ne lie que les parties contractantes, et les autorités n'interviennent ni dans sa conclusion ni dans sa mise en oeuvre. Toutefois, par l'extension du champ d'application de la CCT aux employeurs et travailleurs non liés (dissidents), les autorités peuvent déclarer une CCT obligatoire. L'article 34 *ter*, 1er alinéa, de la Constitution autorise la Confédération à légiférer "sur la force obligatoire générale de contrats collectifs de travail (...) entre associations d'employeurs et d'employés ou ouvriers en vue de favoriser la paix du travail". La loi permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail (LECCT) a été adoptée le 28 septembre 1956. Aux termes de l'article 1 I LECCT, l'autorité peut, à la requête des parties, étendre l'application d'une convention à tous les travailleurs et employeurs qui appartiennent à la branche ou à la profession visée et qui ne sont pas liés. L'extension est soumise au respect de certaines conditions de fond 64/ ainsi qu'au respect de conditions relatives à l'importance de la convention 65/. L'extension peut viser le territoire d'un seul canton (extension prononcée par le gouvernement cantonal concerné puis approuvée par le Conseil fédéral), de plusieurs cantons ou de toute la Suisse (extension prononcée par le Conseil fédéral). Une fois étendues, ces conventions deviennent obligatoires pendant toute la durée de leur extension.

207. Entre le 1er juillet 1993 et le 30 juin 1994, à la demande des associations contractantes, le Conseil fédéral a étendu le champ d'application de 14 CCT, dont 6 CCT fédérales et 8 CCT cantonales. Au 30 juin 1994, 9 CCT

63/ Arrêt publié dans Praxis avril 1989, N° 83, p. 293.

64/ L'extension ne peut être prononcée qu'aux conditions suivantes : elle doit être nécessaire, elle ne doit pas être contraire à l'intérêt général, elle ne doit pas léser les intérêts légitimes d'autres branches économiques ou d'autres milieux de la population, elle doit tenir compte des intérêts des minorités dans les branches visées (art. 2 I LECCT). En outre, la convention dont l'extension est requise ne doit pas violer l'égalité devant la loi, ne doit pas être contraire aux règles légales impératives et, enfin, ne doit pas porter atteinte à la liberté d'association (art. 2 IV à VII LECCT).

65/ La LECCT, à son article 2, fixe un triple quorum :

- les employeurs liés par la Convention doivent représenter plus de la moitié des employeurs que lierait la Convention étendue.
- la même condition est requise pour les travailleurs
- enfin, les employeurs liés par la convention doivent employer plus de la moitié des travailleurs que la Convention lierait si elle était étendue.

nationales et 9 CCT cantonales étendues étaient en vigueur. Les CCT nationales étendues touchent au total environ 45 250 employeurs et 349 700 travailleurs. Elles restent cependant peu nombreuses par rapport au nombre total de CCT en Suisse, estimé à 1 200.

5. Informations sur le nombre et la structure des syndicats

208. La proportion de travailleurs syndiqués varie entre 30 et 35 % pour les 30 dernières années 66/.

209. Quatre organes faïtiers regroupent la majorité des syndicats de travailleurs du pays. L'Union syndicale suisse (USS) représente la principale organisation centrale de travailleurs. En 1993, elle comptait 431 052 membres (dont 14,9 % de femmes) se répartissant entre 15 fédérations affiliées. Parmi celles-ci les plus importantes sont : le Syndicat du bâtiment et de l'industrie (125 139 membres), le Syndicat suisse de l'industrie, de la construction et des services (106 638 membres) et la Fédération suisse des cheminots (60 619 membres). Les sections locales de ces syndicats sont regroupées en fédérations cantonales. L'organe supérieur de l'USS est le Congrès, qui se réunit tous les quatre ans.

210. A côté de l'USS, on trouve la Fédération des sociétés suisses d'employés (130 147 membres, 9 syndicats affiliés) et la Confédération des syndicats chrétiens de suisse (106 267 membres répartis entre 13 syndicats). Sept autres syndicats se partagent 166 968 adhérents.

211. Les principales organisations d'employeurs sont au nombre de trois. L'Union centrale des associations patronales suisse regroupe 34 associations professionnelles et 37 associations régionales. L'Union suisse du commerce et de l'industrie a un caractère essentiellement économique et regroupe les chambres de commerce et des associations professionnelles. L'Union suisse des arts et métiers groupe des unions cantonales d'art et métier ainsi que des associations professionnelles.

6. Droit de grève

212. Le droit de grève n'est pas explicitement garanti ni par la Constitution fédérale, ni par les constitutions cantonales (à l'exception de celle du Jura), ni par la loi, mais le recours à la grève comme moyen de lutte est accepté.

213. La question de la reconnaissance du droit de grève en droit suisse est l'objet d'une controverse. La majorité de la doctrine considère que le droit de grève trouve son fondement dans la liberté de coalition qui elle-même découle de la liberté d'association garantie par la Constitution. Le Tribunal fédéral, dans un arrêt du 18 juin 1985 67/, n'a cependant pas suivi la doctrine et a conclu que la question de savoir si le droit de grève était protégé par la Constitution restait ouverte. Il a cependant précisé que l'on ne saurait considérer que le droit suisse du travail ignore le droit de grève. Il est à relever que cet arrêt a été rendu avant la ratification du Pacte. En outre, le Tribunal fédéral avait

66/ Employment Outlook, OCDE, éd. juillet 1992.

67/ ATF 111 II 245 (annexé).

exprimé son incertitude quant à la question de savoir si la Convention de l'OIT n° 87 garantissait le droit de grève 68/. La Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'OIT a récemment confirmé que "le droit de grève est un corollaire indissociable du droit d'association syndicale protégé par la convention n° 87" 69/. Aujourd'hui, le débat porte moins sur la reconnaissance du droit de grève que sur son contenu et ses effets sur le contrat de travail.

214. Si la grève est en principe autorisée, le recours à ce moyen de lutte peut être soumis à certaines conditions. Le Tribunal fédéral, dans l'arrêt précité, a retenu quatre conditions devant être cumulativement remplies pour que la grève soit licite :

a) La grève doit être organisée et seule une organisation de travailleurs peut y participer, non pas un ensemble de travailleurs non organisés réunis spontanément. Les grèves sauvages sont donc interdites;

b) La grève ne doit pas tendre à l'exécution de prétentions juridiques déjà existantes, pour lesquelles seuls les tribunaux ou d'éventuelles instances arbitrales sont compétents. Le but de la grève doit en effet viser la création de nouvelles réglementations de travail qui doivent pouvoir être réglées par une CCT. Les grèves politiques sont interdites;

c) La grève ne doit pas violer la paix relative du travail (art. 357a, al. 2, CO) ou un accord de paix absolue du travail;

d) Enfin, la grève doit respecter le principe de proportionnalité entre le but poursuivi et les moyens utilisés. Cette condition est d'une importance particulière et soumet le recours à la grève à la règle de l'ultima ratio : la grève est considérée comme un moyen à utiliser en dernière extrémité pour rétablir la paix du travail lorsque la négociation et la conciliation ont échoué.

215. Si la grève ne réunit pas ces quatre conditions, elle est illégitime et justifie la résiliation immédiate des contrats de travail des grévistes. Si, au contraire, ces conditions sont réunies, la grève est considérée comme licite.

216. La question de l'effet d'une grève licite sur le contrat de travail a longtemps été controversée, les partisans de la théorie de la séparation s'opposant à ceux de la théorie de la suspension. Le Tribunal fédéral, dans un arrêt du 23 mars 1995, a tranché en faveur de la théorie suspensive en déclarant que "pour la durée d'une grève licite, les rapports de travail ne sont pas rompus, mais les obligations principales des parties - obligation d'exécuter le travail et obligation de payer le salaire - sont suspendues" (considérant 5) 70/.

68/ ATF 111 II 251.

69/ Conférence internationale du travail, 81e session 1994, Rapport III. Liberté syndicale et négociation collective, Etude d'ensemble, p. 69, par. 151.

70/ Arrêt du Tribunal fédéral du 23 mars 1995, IIe Cour de droit public (non publié à ce jour).

217. En dehors des limitations jurisprudentielles, l'exercice du droit de grève fait également l'objet de certaines restrictions législatives. Ainsi, l'article 6 de la loi fédérale du 12 février 1949 concernant l'Office fédéral de conciliation en matière de conflits collectifs du travail, prohibe toute mesure de lutte durant les 45 premiers jours d'une procédure de conciliation ou d'arbitrage. En outre, la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires leur interdit de recourir à la grève (voir infra).

218. Les limitations principales à l'exercice du droit de grève sont celles qui sont instituées par les partenaires sociaux eux-mêmes, dans le cadre des conventions collectives de travail. En vertu de l'article 357a, al. 2, CO, qui institue la paix relative du travail, l'existence même d'une CCT interdit le recours à des moyens de combat (grève, lock-out) pour toute matière régie par la convention. Les parties peuvent aussi instaurer une paix absolue du travail en étendant l'interdiction du recours à la grève pour tout litige, qu'il soit ou non couvert par la convention. Dans ce cas, les parties doivent en convenir expressément (même article in fine).

219. En raison de ces accords de paix du travail, les conflits sont rares et la pratique judiciaire est relativement peu abondante. Durant les dix dernières années (1983-1992) seules 23 grèves ont été comptabilisées, dont la plus étendue a impliqué 600 travailleurs et duré 28 jours. En 1994, huit grèves (dont une nationale) ont impliqué 238 entreprises et 6 901 travailleurs, causant une perte de 14 380 journées de travail (contre 673 journées en 1992).

C. Restrictions de ces droits pour les fonctionnaires et les militaires en service

1. Restrictions quant à la liberté d'association

220. La liberté d'association, en tant que droit fondamental garanti par la Constitution, s'applique à toute personne. Les fonctionnaires tout comme les militaires en sont donc titulaires. L'exercice de ce droit peut cependant faire l'objet de restrictions particulières.

221. L'article 13 du Statut des fonctionnaires, du 30 juin 1927, leur garantit la liberté d'association "dans les limites de la Constitution". A l'origine, cet article contenait cependant des restrictions spéciales. En effet, il interdisait aux fonctionnaires "de faire partie d'une association qui prévoit ou utilise la grève des fonctionnaires" ou qui poursuit des buts illicites ou dangereux pour l'Etat. En outre, cet article réservait au Conseil fédéral le soin d'énumérer les associations correspondant à cette définition ^{71/}. A la suite d'une modification du Statut, entrée en vigueur le 1er juillet 1987, ces restrictions ont été supprimées. Aujourd'hui, l'article 13 du Statut se borne à interdire aux fonctionnaires de "faire partie d'une association qui vise des buts ou emploie des moyens qui sont illicites ou de nature à porter atteinte à la sûreté de l'Etat. L'application de cette disposition est du ressort du Conseil fédéral".

^{71/} Le Conseil fédéral a fait usage de cette habilitation en 1932 et 1937, lorsqu'il a édicté deux ordonnances interdisant aux fonctionnaires de participer au parti communiste et aux organisations qui en dépendaient. Ces ordonnances ont été abrogées en 1945.

Cette limitation ne va donc plus au-delà des restrictions déjà prévues à l'article 56 de la Constitution.

222. Toutefois, la liberté d'association des fonctionnaires peut toujours être soumise à des restrictions spécifiques en raison du devoir de fidélité envers l'Etat auquel ils sont tenus. Le devoir de fidélité impose en effet des limites aux droits fondamentaux, qui résultent d'une pesée des intérêts entre les exigences du service public d'une part, et les libertés du fonctionnaire d'autre part. Le contenu du devoir de fidélité est précisé aux articles 22, 24 et 27 du Statut. Le fonctionnaire doit notamment s'abstenir de "tout ce qui porte préjudice aux intérêts de la Confédération" (art. 22 St), il doit "se montrer digne de la considération et de la confiance que requiert sa situation officielle" (art. 24 St) 72/ et il est tenu au secret professionnel (art. 27 St). En pratique, les restrictions admissibles dépendront essentiellement du rang et de la fonction du fonctionnaire concerné et devront respecter le principe de proportionnalité. D'une manière générale, le Tribunal fédéral admet qu'un fonctionnaire ne peut plus prétendre exercer ses fonctions si son appartenance à un groupement politique fait naître des doutes sur la confiance que l'on peut avoir en lui et si l'on a de bonnes raisons de craindre, qu'en raison de cette appartenance, il ne viole ses secrets de fonction 73/.

223. Dans le cadre de la prochaine révision totale du Statut des fonctionnaires, les dispositions relatives au devoir de fidélité devraient être réexaminées

224. Les militaires en service bénéficient également de la liberté d'association, mais l'exercice de ce droit peut faire l'objet de certaines restrictions, qui concernent davantage la liberté de réunion que la liberté d'association. Le nouveau Règlement de service dispose "qu'il est interdit aux militaires :

- . pendant le temps de travail et le temps de repos,
- . dans la sphère de la Communauté,
- . lorsqu'ils portent l'uniforme,

d'organiser des associations politiques et des manifestations ou d'organiser des campagnes de propagande quelles qu'elles soient" (chiffre 96 para. 3 RS 95).

225. En application du principe de proportionnalité, les limitations à l'exercice de la liberté d'association doivent cependant être appréciées en tenant compte de la position et du grade du militaire en cause ainsi que des circonstances de l'espèce (dans ou hors service).

226. Le Code pénal militaire (CPM) punit également de la peine d'emprisonnement celui qui aura fondé un groupement visant à ruiner la discipline militaire, qui aura adhéré à un tel groupement ou se sera associé à ses menées, qui aura provoqué à la fondation d'un tel mouvement ou se sera conformé à ses

72/ A l'origine, cet article étendait cette obligation également en dehors du service. Cette disposition a été supprimée lors de la modification du Statut du 19 décembre 1986.

73/ ATF 99 Ib 138.

instructions. Cet article s'applique même s'il ne s'agit que d'un objectif secondaire de l'association; il peut également viser des civils s'ils sont soumis au code pénal militaire (art. 2, CPM). Cet article pourrait éventuellement produire des effets sur les activités syndicales de militaires en service. Dans la pratique, aucun exemple de ce genre n'est connu.

2. Restrictions quant au droit de grève

227. La législation fédérale interdit la grève des fonctionnaires. L'article 23 du Statut des fonctionnaires leur "interdit de se mettre en grève ou d'y inciter d'autres fonctionnaires". Cette interdiction vise également les employés et les ouvriers de la Confédération 74/, les chefs de l'armement 75/ et les personnes liées à la Confédération par un contrat de droit privé. Les fonctionnaires qui contreviennent à cette injonction sont passibles d'une peine disciplinaire pouvant aller du blâme à la révocation.

228. Sur le plan cantonal, il existe trois types de régime juridique. Certains cantons interdisent expressément la grève des fonctionnaires 76/. D'autres ne prévoient aucune disposition à cet égard et dans ce cas, le droit de grève peut être considéré comme étant garanti 77/. Seul le canton du Jura reconnaît expressément le droit de grève pour la fonction publique 78/.

229. L'interdiction du droit de grève des fonctionnaires découle de la nature du lien juridique de droit public qui unit le fonctionnaire à l'Etat. En raison de ce lien particulier, le fonctionnaire qui ne remplit pas les obligations liées à sa fonction agit contre la collectivité. L'interdiction de la grève repose donc sur une interprétation extensive de la notion de devoir de fidélité.

230. L'interdiction du droit de grève des fonctionnaires est critiquée, tant par une partie de la doctrine que par la majorité des associations du personnel des services publics, et sa compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse est mise en doute. Le statut des fonctionnaires va prochainement être soumis à une révision totale, laquelle devrait permettre de revoir cette interdiction générale en tenant compte des exigences découlant du droit international, et notamment du présent Pacte.

74/ Cf. art. 25 du Règlement des employés, du 10 novembre 1959.

75/ Article 13 de l'Ordonnance du 10 mars 1969 sur la situation juridique.

76/ Il s'agit des cantons suivants : Berne, Grisons, Fribourg, Lucerne, Neuchâtel et Valais.

77/ Cf. par exemple, un arrêt du tribunal administratif genevois, du 29 août 1984. Voir aussi Charles-Albert Morand, Le droit de grève dans tous ses états, in "Mélanges Alexandre Berenstein, le droit social à l'aube du XXIème siècle", Payot, Lausanne, 1989, p.62.

78/ Article 20, lettre g, de la Constitution jurassienne.: "Pour assurer la protection des travailleurs, l'Etat reconnaît le droit de grève; la loi détermine les services publics où il peut être réglementé". Cette loi n'a pas encore été adoptée.

IX. ARTICLE 9 : DROIT A LA SECURITE SOCIALE

A. Principaux textes applicables

231. Les principaux textes applicables sont les suivants :

a) Textes internationaux :

Convention de l'OIT (n° 102) concernant la norme minimum de la sécurité sociale, 1952. ratifiée en 1977 79/;

Convention (No 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967, ratifiée en 1977;

Convention (No 168) concernant la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988, ratifiée en 1990;

b) Textes nationaux 80/:

i) Soins médicaux et prestations en espèces en cas de maladie :

Constitution fédérale : article 34 *bis*, Cst.;

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMA), du 13 juin 1911;

ii) Prestations de maternité :

Constitution fédérale : article 34 *quinquies*, chiffre 4;

iii) Prestations de vieillesse, survivants et invalidité :

Constitution fédérale : article 34 *quater*, Cst.;

Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), du 20 décembre 1946;

Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), du 19 juin 1959;

Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC), du 19 mars 1965;

Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), du 25 juin 1982;

79/ La Suisse a accepté les cinq branches suivantes :
- prestations de vieillesse
- prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles
- prestations aux familles
- prestations d'invalidité
- prestations de survivants.

80/ La nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal) du 18 mars 1994 ainsi que la dixième révision de l'AVS figurent en annexe.

iv) Prestations pour accidents du travail :

Constitution fédérale : article 34 *bis*, Cst.;

Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA), du 20 mars 1981;

v) Allocations de chômage :

Constitution fédérale : article 34 *novies*. Cst. et 34 *ter*, lettres a et e, Cst.;

Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), du 25 juin 1982;

Ordonnance du Conseil fédéral sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 (OACI);

vi) Allocations familiales :

Constitution fédérale : article 34 *quinquies*, Cst.;

Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA), du 20 juin 1952.

B. Généralités

232. Les diverses branches de la sécurité sociale suisse assurent toutes les prestations mentionnées dans les directives pour l'élaboration du rapport, soit :

Soins médicaux;

Prestations en espèces en cas de maladie;

Prestations de vieillesse;

Prestations d'invalidité;

Prestations aux survivants;

Prestations pour accidents du travail et maladies professionnelles;

Prestations de chômage;

Allocations familiales.

Les prestations de maternité sont actuellement accordées conformément à la loi sur l'assurance-maladie; un projet d'assurance-maternité portant sur les prestations en espèces devrait prochainement être soumis au Parlement.

233. Une particularité de la législation suisse de sécurité sociale réside dans le fait que le champ d'application personnel diffère pratiquement pour chaque branche d'assurance. Ainsi, l'assurance-maladie est individuelle et indépendante d'une activité lucrative; l'assurance-accidents et maladies professionnelles est obligatoire, mais uniquement pour les salariés; l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (assurance de base dite aussi "1er pilier") a un champ d'application universel et assujettit toute la population active ou domiciliée en Suisse. Quant à l'assurance "prévoyance professionnelle" (dite "2e pilier") elle ne couvre, à titre obligatoire, que les salariés, pour autant, toutefois, que leur rémunération dépasse un certain montant.

234. La sécurité sociale suisse est le résultat d'un processus historique de formation du système, lequel s'est construit au coup par coup d'une manière

pragmatique. Une telle approche s'explique en premier lieu par le fédéralisme : aussi longtemps que la Confédération n'a pas reçu la compétence de légiférer, celle-ci appartient aux cantons. Or, le transfert de compétences dans le domaine des assurances sociales, entamé en 1890, ne s'est achevé qu'en 1976. Le deuxième facteur explicatif est constitué par la démocratie directe et ses deux instruments que sont l'initiative populaire et le référendum facultatif. L'initiative populaire a surtout exercé un effet indirect, dans la mesure où elle a incité le Parlement à légiférer, tandis que le référendum a exercé un rôle direct, de nombreuses lois ayant été rejetées par le peuple en votations populaires 81/.

235. La question de l'harmonisation du système des assurances sociales a été relancée en 1985 par une initiative parlementaire 82/. La priorité a cependant été accordée aux révisions des différentes lois : révision de l'assurance-maladie, révision de l'assurance-vieillesse et survivants et révision de l'assurance-chômage.

Tableau 8

Dépenses des assurances sociales en millions de francs

	AVS <u>83/</u>	PC-AVS	AI	PC-AI	PP	AM	AA	AC
1980	10 726	343	1 374	72	3 458	5 677	--	153
1985	14 417	570	1821	132	--	8 416	1 797	698
1990	18 277	1 124	2 376	309	8 737	12 199	2 567	502
1991	19 637	1 279	2 601	359	9 700	13 700	2 924	1 340
1992	21 129	1 468	2 888	426	--	--	--	3 461

Source : Office fédéral des assurances sociales

81/ La première loi sur l'assurance-accidents et invalidité a été rejetée en 1900; tout comme la première loi sur l'assurance-vieillesse et survivants rejetée en 1931. Le projet d'assurance-maternité a subi le même sort en 1987. Les tentatives de révision de la loi sur l'assurance-maladie ont été rejetées en votations populaires en 1974 et 1987. La nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal), du 18 mars 1994, a été acceptée lors de la votation populaire du 4 décembre 1994.

82/ Cf. Initiative parlementaire : Partie générale du droit des assurances sociales, rapport de la Commission du Conseil des Etats, du 27 septembre 1990.

83/ AVS : assurance-vieillesse et survivants; AI : assurance-invalidité; PC : prestations complémentaires (à l'AVS/AI); PP : prévoyance professionnelle; AM : assurance-maladie; AA : assurance-accidents; AC : assurance-chômage.

Tableau 9

Pourcentage du PIB consacré aux prestations des assurances sociales

1970	1980	1985	1990	1991	1992
8,5	13,2	14,4	14,1	14,9	16,4

Source : Office fédéral des assurances sociales

C. Soins médicaux

236. L'article 34 *bis* de la Constitution fédérale dispose que la Confédération introduira, par voie législative, l'assurance en cas d'accident et de maladie en tenant compte des caisses de secours existantes. Elle peut déclarer la participation à ces assurances obligatoire en général ou pour certaines catégories déterminées de citoyens. L'assurance en cas de maladie a été introduite par la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMA) du 13 juin 1911, entrée en vigueur le 1er janvier 1914. Cette loi, en dépit des faiblesses inhérentes à sa conception très particulière (elle n'est en fait qu'une loi-cadre de subventionnement), n'avait subi qu'une seule révision partielle importante, en 1964, toutes les autres tentatives de révision s'étant soldées par un échec. Le Gouvernement a décidé, ces dernières années, de reprendre l'affaire en proposant une révision portant en particulier sur l'assurance des soins. A cet effet, il a déposé un projet de nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal) qui a été accepté par le Parlement le 18 mars 1994. Un référendum populaire ayant été lancé contre cette révision, celle-ci a finalement été acceptée par le peuple lors de la votation populaire du 4 décembre 1994. La nouvelle loi entrera en vigueur le 1er janvier 1996.

237. Nous vous donnons ci-après la situation en matière d'assurance-maladie telle qu'elle ressort du droit actuellement en vigueur. Nous vous indiquons également les principales caractéristiques du régime qui lui succédera à compter du 1er janvier 1996, nous réservant de fournir plus de détails dans les rapports ultérieurs.

1. Champ d'application personnel

238. L'assurance est facultative sur le plan fédéral. Chaque personne résidant en Suisse a la possibilité de s'assurer, et cela indépendamment de l'exercice d'une activité lucrative. Toutefois, les cantons ont la compétence de déclarer l'assurance obligatoire pour tout ou partie de leur population. Plusieurs cantons ont fait usage de cette possibilité pour certaines catégories de personnes (notamment les personnes âgées) et sept cantons ont rendu l'assurance obligatoire pour l'ensemble de leurs résidents. Actuellement, pratiquement toute la population de résidence en Suisse est assurée. Par ailleurs, l'assurance-maladie est fondée sur le principe de l'assurance individuelle, l'assurance du chef de famille ne couvrant pas les membres de la famille.

2. Nature et niveau des prestations

239. Au titre de l'assurance des soins médicaux et pharmaceutiques, les caisses-maladie (institutions gérant l'assurance-maladie) doivent prendre en charge au moins (art. 12, al. 2, LAMA) :

240. Lors d'un traitement ambulatoire :

a) Les soins donnés par un médecin; on entend ici toute mesure diagnostique ou thérapeutique, scientifiquement reconnue. Ces mesures doivent être de plus appropriées à leur but et économiques;

b) Les traitements scientifiquement reconnus auxquels procède le personnel paramédical admis, sur prescription d'un médecin (p. ex. : physiothérapeutes, infirmiers, ergothérapeutes);

c) Les médicaments et les analyses ordonnés par un médecin; ceux-ci sont groupés dans la liste des médicaments avec tarif (qui énumère les médicaments, le matériel de pansement et les analyses faites par les pharmaciens ou les laboratoires que les caisses-maladie doivent obligatoirement prendre à leur charge) ainsi que dans la liste des spécialités (qui énumère les spécialités et les médicaments confectionnés dont la prise en charge est recommandée aux caisses);

d) Les soins donnés par un chiropraticien.

241. En cas de traitement dans un établissement hospitalier :

a) Les prestations fixées par la convention passée entre cet établissement et la caisse, mais au moins les soins donnés par le médecin, y compris les traitements scientifiquement reconnus;

b) Les médicaments et les analyses, conformément aux taxes de la salle commune, ainsi qu'une contribution journalière minimale aux autres frais de soins de 9 francs.

242. En cas de cure balnéaire ordonnée par le médecin, une contribution journalière aux frais de cure d'au moins 10 francs.

243. Aux termes de l'article 14, al. 1 et 2, LAMA, les caisses doivent prendre en charge, en cas de grossesse et d'accouchement, les mêmes prestations qu'en cas de maladie si, lors de ses couches, l'assurée a déjà été affiliée à des caisses depuis au moins 270 jours sans une interruption de plus de trois mois. Les prestations aux femmes assurées pour les soins médicaux et pharmaceutiques doivent comprendre de plus :

a) En cas d'accouchement à domicile :

i) L'assistance à la naissance par la sage-femme, y compris le matériel nécessaire à cet effet;

ii) L'assistance à la naissance par le médecin;

b) En cas d'accouchement dans un établissement hospitalier, la caisse doit verser une contribution à la taxe d'accouchement si l'établissement perçoit une telle taxe. Elle doit aussi verser une contribution aux frais de soins de l'enfant tant que celui-ci séjourne dans l'établissement hospitalier avec sa mère, ou aux frais de soins et de traitement de l'enfant lorsque celui-ci doit être traité dans un établissement hospitalier durant les dix semaines qui suivent la naissance;

c) Quatre examens de contrôle au maximum pendant la grossesse et un examen dans les dix semaines qui suivent l'accouchement.

244. Pour ce qui est du traitement ambulatoire, les soins médicaux et pharmaceutiques doivent être pris en charge sans limite de durée (art. 12, al. 3, LAMA). Concernant le traitement dans un établissement hospitalier et en cas de cure balnéaire, les soins médicaux et pharmaceutiques doivent être pris en charge, pour une ou plusieurs maladies, durant au moins 720 jours dans une période de 900 jours consécutifs. Quant au traitement hospitalier en cas de tuberculose, les prestations doivent être prises en charge durant au moins 1 800 jours dans une période de sept années consécutives. Aucune imputation ne peut être effectuée sur la durée du droit aux prestations tant que l'assuré reçoit une rente ou une allocation pour impotent de l'assurance-invalidité, ou tant qu'un assuré mineur ne recevant pas de rente de l'assurance-invalidité continue à séjourner, sans interruptions de longue durée, en établissement hospitalier après avoir suivi un traitement hospitalier de 360 jours consécutifs (art. 12, al. 4, LAMA).

3. Financement

245. L'assurance-maladie est financée selon le principe de la répartition des dépenses. Les sources de financement proviennent des cotisations des assurés, qui acquittent de surcroît une participation aux frais (franchise annuelle et quote-part), ainsi que des subventions aux caisses-maladie allouées par la Confédération et les cantons. Les cotisations des assurés ne sont pas fixées en fonction de leurs revenus; elles dépendent notamment de la caisse-maladie choisie, de l'âge d'entrée dans la caisse, de la couverture d'assurance. En fait, la loi de 1911 n'a pas institué un véritable système d'assurance-maladie sociale. Elle pose simplement les exigences minimales que doivent remplir les caisses souhaitant obtenir une aide financière de la Confédération. Chaque caisse-maladie demeure une communauté de risques autonome. Or, les risques ne se répartissent pas de façon uniforme entre les caisses. Les effectifs de personnes jeunes ou comprenant davantage d'hommes relativement jeunes entraînent moins de coûts pour les caisses que les effectifs de personnes plus âgées ou comportant un grand nombre de femmes. Il en résulte des différences de structures de risques entre les caisses qui entraînent des différences, parfois considérables, de cotisations entre caisses. Depuis le 1er janvier 1993, les caisses-maladie comptant un nombre élevé de femmes et de personnes âgées reçoivent des contributions de la part des caisses-maladie dans lesquelles de tels effectifs sont moins importants (système de la compensation des risques).

246. Le financement de l'assurance-maladie fait en outre peser une lourde charge sur les revenus modestes : les cotisations sont fixées par tête et les subsides fédéraux sont distribués indépendamment des revenus des assurés. Divers cantons versent bien des subventions destinées à alléger les cotisations des

assurés à ressources modestes, mais il n'existe aucune conception globale de subventionnement différencié selon les revenus.

247. L'autonomie financière des caisses entraîne aussi des lacunes dans la couverture d'assurance. Dans ce genre de système, tout nouvel assuré est considéré comme un risque supplémentaire, que la caisse doit assumer seule. C'est pourquoi les caisses fixent, dans leurs statuts, un âge maximal d'entrée. Elles sont aussi autorisées à imposer des réserves, c'est-à-dire à exclure de l'assurance les maladies existant au moment de l'adhésion ou antérieures à elle mais susceptibles de rechutes; la loi impose toutefois la suppression des réserves après cinq ans au plus.

D. Prestations en espèces en cas de maladie

248. Les prestations en espèces en cas de maladie ou indemnités journalières sont accordées conformément à la LAMA 84/.

1. Champ d'application personnel

249. Selon le droit fédéral, l'assurance d'une indemnité journalière en cas de maladie est facultative. Une obligation d'assurance peut toutefois résulter de dispositions de conventions collectives de travail ou de contrats-types de travail. En Suisse, les personnes assurées pour une indemnité journalière de la LAMA ne constituent que le 48,4 % (chiffre de 1992) de la population de résidence.

2. Nature et niveau des prestations

250. Au titre de l'assurance d'une indemnité journalière, les caisses-maladie doivent allouer une indemnité journalière d'au moins 2 francs en cas d'incapacité totale de travail (art. 12 bis, al. 1, LAMA). Dans les assurances collectives (les caisses-maladie peuvent être autorisées par l'autorité de surveillance à conclure des contrats relatifs à l'assurance de groupes de personnes), les indemnités journalières sont généralement fixées en fonction d'un pourcentage du salaire. L'indemnité journalière doit être versée pour une ou plusieurs maladies, durant au moins 720 jours dans une période de 900 jours consécutifs et, en cas de tuberculose, durant au moins 1 800 jours dans une période de sept années consécutives.

251. La durée des prestations en cas de maternité est de dix semaines, dont au moins six après l'accouchement. Cette durée ne peut être imputée sur les durées prévues ci-dessus et les prestations en cas de maternité doivent être accordées même si ces durées sont épuisées (art. 14, al. 6, LAMA).

3. Financement

252. L'assurance d'une indemnité journalière est financée essentiellement par les cotisations des assurés, éventuellement des employeurs en vertu du contrat de travail ou d'une CCT. Des subsides de la Confédération ne sont octroyés que

84/ Il convient de préciser qu'en cas de maladie du travailleur, l'employeur est tenu de verser le salaire pour un temps limité (art. 324a CO)

pour les indemnités journalières versées suite à un accouchement ou une tuberculose.

E. Principales caractéristiques de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal) du 18 mars 1994

253. Les nouvelles dispositions portent essentiellement sur "l'assurance des soins" (soins médicaux et pharmaceutiques). L'élément premier réside dans le renforcement de la solidarité. La LAMA prévoit des primes "par tête". Sur le plan du principe, ce système est maintenu, en ce sens que les primes seront toujours individuelles. En revanche, en introduisant une prime unique par caisse dans une même région pour les adultes, la LAMal supprime les différences de prime en fonction de l'âge d'entrée dans la caisse ou du sexe ainsi que les primes spéciales pour les contrats collectifs. De plus, différentes mesures (libre passage intégral pour les assurés; compensation des risques entre les assureurs pour une période de 10 ans) sont prévues afin non pas de supprimer toute différence de prime entre les assureurs mais de limiter celle-ci à la proportion nécessaire pour une pratique efficace de l'assurance. Toutes ces mesures, qui visent à renforcer la solidarité, ont pour conséquence l'obligation de s'assurer qui a donc été introduite sur le plan fédéral.

254. La loi, qui entrera en vigueur le 1er janvier 1996, comprend à la fois des mesures qui visent à réduire la demande (participation aux coûts plus élevée qu'aujourd'hui, possibilité de choix d'autres modèles d'assurance, etc.) et des mesures qui tendent à limiter l'offre (planification hospitalière par les cantons, participation accrue des cantons aux frais d'hôpitaux, généralisation de l'institution du médecin-conseil, etc.). Elle mise sur la liberté contractuelle, un renforcement de la concurrence ainsi que sur la responsabilité personnelle des assureurs et des fournisseurs de prestations pour la fixation des tarifs et des prix, mais prévoit des mécanismes de contrôle. Elle part de l'idée qu'il incombe d'abord aux cantons, aux fournisseurs de soins, aux assureurs et aux assurés de recourir aux instruments de "régulation" qui sont à leur disposition. Si tel ne devait pas être le cas, des possibilités d'intervention sont prévues pour les cantons (imposition d'un budget global dans le domaine hospitalier, gel des tarifs).

255. Cette loi concrétise par ailleurs les demandes faites depuis plusieurs années en faveur d'une extension des prestations telles que la suppression de toute limite de la durée de prise en charge des prestations en cas d'hospitalisation (en vertu de la LAMA, l'obligation de prise en charge porte, en principe, sur deux ans, 720 jours) et la prise en charge de la réadaptation. De plus, les soins prodigués en dehors de l'hôpital seront mieux remboursés. Certaines mesures de prévention individuelle seront intégrées au catalogue des prestations. La promotion de la santé, la prévention générale des maladies devient une tâche des assureurs en collaboration avec les cantons.

256. L'assurance des soins continuera d'être financée par les primes individuelles et par la participation aux frais des assurés étendue aux traitements hospitaliers, ainsi que par les subsides des pouvoirs publics (cantons et Confédération). Ces subsides ne reviendront cependant plus automatiquement à tous les assurés sans considération de leur situation financière, mais serviront à réduire les primes des assurés de condition économique modeste. Sur le plan général, le système aura - de par l'extension des prestations obligatoires et la suppression des subsides directs aux caisses

- pour conséquence une augmentation unique des primes en 1996. Mais, le nouveau mode de subventionnement permettra d'équilibrer la situation, en ce sens que les assurés verront le montant des primes à leur charge diminuer en fonction de leur situation financière. Les conséquences financières ne seront donc pas les mêmes pour tous les assurés.

257. L'assurance-maladie sociale se compose non seulement de l'assurance de soins, mais encore de l'assurance d'indemnités journalières (assurance pour perte de gain). Etant donné que le Parlement et le peuple avaient déjà refusé d'introduire une assurance obligatoire d'indemnités journalières pour les travailleurs, elle n'a pas été proposée à nouveau. C'est la raison pour laquelle pratiquement toutes les dispositions de la LAMA ont été reprises à ce sujet, sauf la durée de versement des prestations en cas de maternité qui est portée à 16 semaines contre 10 dans la LAMA.

F. Prestations de vieillesse, de survivants et d'invalidité

258. L'article 34 *quater*, alinéa 1, de la Constitution fédérale stipule que "la Confédération prend les mesures propres à promouvoir une prévoyance suffisante pour les cas de vieillesse, de décès et d'invalidité. Cette prévoyance résulte d'une assurance fédérale, de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance individuelle". La protection dans le domaine vieillesse, survivants et invalidité est ainsi aménagée en Suisse sous une forme dite des "trois piliers".

1. Assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale de base ("1er pilier")

259. En ce qui concerne l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité de base, l'article 34 *quater*, alinéa 2, de la Constitution fédérale donne l'obligation à la Confédération d'instituer, par voie législative, une assurance-vieillesse, survivants et invalidité, obligatoire pour l'ensemble de la population, qui doit servir des prestations en espèces et en nature et dont les rentes doivent couvrir les besoins vitaux dans une mesure appropriée. C'est ce que l'on nomme, en Suisse, le "1er pilier".

260. Les branches vieillesse et survivants sont régies par la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), du 20 décembre 1946. Depuis son entrée en vigueur, le 1er janvier 1948, la LAVS a fait l'objet de plusieurs révisions. La dernière en date (dixième révision) a été adoptée par le Parlement le 7 octobre 1994. Il s'agit en l'occurrence d'une révision fondamentale du système puisque l'on y abandonne la notion de rente de couple au profit de l'introduction de rentes individuelles avec, comme corollaire, le partage (splitting), en vue du calcul des rentes, des revenus réalisés durant le mariage. La révision contient de nombreux autres éléments parmi lesquels l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes. Ce dernier point a suscité le lancement d'un référendum, lequel aurait pour effet, s'il était accepté lors de la votation populaire, de balayer l'ensemble de la révision. Pour éviter un tel résultat, certains milieux politiques ont lancé des initiatives constitutionnelles visant à bloquer la voie d'une augmentation de l'âge de la

retraite des femmes tout en maintenant les améliorations qu'apporterait la dixième révision 85/.

261. La branche invalidité est régie par la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), du 19 juin 1959, entrée en vigueur le 1er janvier 1960. La LAI a subi trois révisions, la dernière, d'ordre purement administratif, étant entrée en vigueur le 1er janvier 1992.

262. Nous exposons ci-après la situation telle qu'elle ressort du droit actuellement en vigueur. Nous indiquons ensuite les principales caractéristiques de la dixième révision de la LAVS qui entrera en vigueur le 1er janvier 1997. Le système des rentes étant identique dans l'AVS et dans l'AI, la modification du système de rente introduit par la dixième révision de la LAVS vise également la branche invalidité.

a) Champ d'application personnel

263. Les personnes domiciliées en Suisse, celles qui y exercent une activité lucrative ainsi que les ressortissants suisses qui travaillent à l'étranger pour le compte d'un employeur en Suisse et qui sont rémunérés par ce dernier sont assurés à titre obligatoire conformément à ces deux lois (art. 1, al. 1, LAVS et art. 1, LAI). Les ressortissants suisses résidant à l'étranger peuvent, à certaines conditions, s'assurer à titre facultatif (art. 2, LAVS).

b) Nature et niveau des prestations

264. La LAVS et la LAI prévoient différentes sortes de prestations

i) *Rentes (ordinaires et extraordinaires)*

265. Les rentes fondées sur des cotisations sont dites rentes ordinaires par opposition aux rentes extraordinaires qui ne sont pas dépendantes de cotisations et dont l'octroi est en règle générale soumis à des conditions de ressources.

266. Rentes de vieillesse. Les rentes de vieillesse se subdivisent en : rente simple de vieillesse (art. 21, LAVS); rente de vieillesse pour couple (art. 22, LAVS); rente complémentaire pour l'épouse (art. 22 *bis*, LAVS); rente pour enfant (art. 22 *ter*, LAVS).

267. La rente simple de vieillesse est allouée aux femmes âgées de 62 ans révolus et aux hommes âgés de 65 ans révolus. La rente de vieillesse pour couple est allouée aux hommes mariés qui ont accompli leur 65ème année et dont l'épouse a accompli sa 62ème année ou est invalide au sens de la loi sur l'assurance-invalidité. La rente de vieillesse pour couple représente le 150 % de la rente simple de vieillesse que l'assuré aurait pu obtenir si les conditions du droit à une rente de vieillesse pour couple n'étaient pas remplies. Les hommes mariés qui bénéficient d'une rente simple de vieillesse ont droit à une rente complémentaire pour leur épouse si celle-ci a atteint sa 55ème année mais n'a pas encore atteint sa 62ème année ou s'ils bénéficiaient d'une rente complémentaire pour leur épouse au titre de l'assurance-invalidité. La rente

85/ La dixième révision de l'AVS a été acceptée en votation populaire le 25 juin 1995.

complémentaire représente 30 % de la rente simple de vieillesse dont l'assuré est bénéficiaire. Enfin, les personnes auxquelles une rente de vieillesse de l'AVS est allouée ont droit à une rente pour chacun des enfants qui, au décès de ces personnes, auraient droit à une rente d'orphelin. La rente pour enfant représente 40 % de la rente simple de vieillesse dont l'assuré est bénéficiaire.

268. Rentes de survivants. Les rentes de survivants se subdivisent en : rente de veuve (art. 23, LAVS); rente d'orphelin simple (art. 25, LAVS); rente d'orphelin double (art. 26, LAVS).

269. Les veuves ont droit à une rente de veuve lorsqu'elles ont un ou plusieurs enfants au moment du décès de leur conjoint. Elles peuvent également prétendre, à certaines conditions, une telle prestation lorsque des enfants recueillis vivaient dans le ménage avant le décès du mari. Enfin, elles ont droit à la rente lorsque, au décès de leur conjoint, elles n'ont pas d'enfant mais ont accompli leur 45ème année et ont été mariées pendant cinq années au moins. La rente de veuve s'élève à 80 % de la rente de vieillesse simple correspondant au revenu annuel moyen déterminant.

270. Les enfants dont le père ou la mère est décédé ont droit à une rente d'orphelin simple. Les enfants dont les parents sont décédés ont droit à une rente d'orphelin double. La rente d'orphelin simple et la rente d'orphelin double s'élèvent, respectivement, à 40 % et 60 % de la rente simple de vieillesse correspondant au revenu annuel moyen déterminant.

Tableau 10
Bénéficiaires des rentes AVS

	Vieillesse			Survivant				
	Hommes	Femmes	Total	Rente couple	Veuve	Orphelin avec mère	Orphelin totalement	Total
1980	148 622	428 473	577 095	226 454	69 336	61 406	1 497	132 239
1985	155 710	469 190	624 900	239 145	75 081	57 675	1 464	134 220
1990	165 617	512 909	678 526	273 431	74 651	47 211	1 061	122 923
1991	167 236	522 061	689 297	280 715	74 063	45 414	1 017	120 494
1992	169 348	531 254	700 602	287 699	73 700	44 180	968	118 848

Source : Office fédéral des assurances sociales

271. Rentes d'invalidité. En ce qui concerne les rentes d'invalidité, il convient de signaler que la personne doit être assurée lors de la réalisation du risque pour prétendre une telle prestation. L'assuré a droit, dès l'âge de 18 ans, à une rente s'il est invalide 86/ à 40 % au moins. La rente d'invalidité

86/ L'invalidité au sens de la LAI est la diminution de la capacité de gain, présumée permanente ou de longue durée, qui résulte d'une atteinte à la santé physique ou mentale provenant d'une infirmité congénitale, d'une maladie ou d'un accident. Les assurés majeurs qui n'exercent aucune activité lucrative sont réputés invalides si l'atteinte à leur santé les empêche d'accomplir leurs

est échelonnée selon le degré d'invalidité : l'assuré qui est invalide à 40 % au moins a droit à un quart de rente, l'assuré qui est invalide à 50 % au moins à une demi-rente et l'assuré qui est invalide à 66 2/3 % au moins à une rente entière.

272. Les rentes d'invalidité se subdivisent en : rente simple d'invalidité (art. 32, LAI); rente d'invalidité pour couple (art. 33, LAI); rente complémentaire pour l'épouse (art. 34, LAI); rente pour enfant (art. 35, LAI).

273. Les hommes et les femmes invalides ont droit à la rente simple d'invalidité, à moins que la rente d'invalidité pour couple ne soit due. La rente d'invalidité pour couple (150 % de la rente simple) est octroyée aux hommes invalides dont l'épouse est elle-même invalide au sens de la LAI ou a au moins 62 ans révolus. La rente de couple est servie sous forme d'une rente entière, d'une demi-rente ou d'un quart de rente : elle est déterminée d'après le degré d'invalidité du conjoint le plus atteint. Le mari a droit à une rente entière lorsque l'épouse a 62 ans révolus.

274. Le mari invalide qui n'a pas droit à la rente pour couple a droit à une rente complémentaire pour son épouse (30 % de la rente simple). Enfin, les hommes et les femmes qui peuvent prétendre une rente d'invalidité ont droit à une rente pour chacun des enfants qui, au décès de ces personnes, auraient droit à la rente d'orphelin de l'AVS. Les enfants qui auraient droit à la rente d'orphelin simple donnent droit à la rente simple pour enfant (40 % de la rente simple); ceux qui auraient droit à la rente d'orphelin double donnent droit à la rente double pour enfant (60 % de la rente simple).

275. Rentes ordinaires de vieillesse, de survivants et d'invalidité. La rente ordinaire est allouée aux personnes qui ont versé des cotisations pendant au moins une année entière, ainsi qu'à leurs survivants (art. 29, al. 1, LAVS et art. 36, al. 1, LAI). Toutefois, les ressortissants d'un pays avec lequel la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale, ainsi que leurs survivants, ont droit à la rente ordinaire AVS à condition qu'ils aient leur domicile civil en Suisse et y résident habituellement et qu'avant la survenance du risque assuré, ils (pour les survivants : l'assuré décédé) aient versé des cotisations pendant dix années entières au moins (art. 18, al. 2, LAVS). Pour l'octroi de la rente ordinaire de l'AI, ces personnes doivent remplir les mêmes conditions que pour l'octroi de la rente AVS ou avoir eu leur domicile civil en Suisse pendant une durée ininterrompue de 15 ans et compter au moins une année entière de cotisations (art. 6 et 36 LAI).

276. Le montant des rentes ordinaires AVS ou AI est calculé, d'une part, d'après la durée de cotisations (carrière de cotisations) et, d'autre part, d'après le revenu annuel moyen déterminant de l'assuré (qui s'obtient en divisant le revenu total sur lequel des cotisations ont été payées par le nombre des années de cotisations). La rente ordinaire de vieillesse ou d'invalidité pour couple est calculée sur la base du revenu annuel moyen déterminant du mari auquel s'ajoutent les éventuels revenus de l'épouse. Les rentes de survivants

travaux habituels. Enfin, les assurés mineurs qui n'exercent pas d'activité lucrative sont réputés invalides lorsqu'ils présentent une atteinte à la santé physique ou mentale qui aura probablement comme conséquence une incapacité de gain.

sont calculées sur la base du revenu annuel moyen déterminant pour la rente de vieillesse pour couple 87/. Les rentes ordinaires sont servies sous forme de rentes complètes aux assurés qui comptent une durée complète de cotisations 88/ ou de rentes partielles aux assurés qui comptent une durée incomplète de cotisations. La rente mensuelle simple de vieillesse ou d'invalidité se compose d'une fraction du montant minimal de la rente simple de vieillesse (montant fixe) et d'une fraction du revenu annuel moyen déterminant (montant variable). La rente minimale est versée lorsque le revenu annuel moyen déterminant ne dépasse pas 12 fois son montant et la rente maximale (dont le montant correspond au double du montant de la rente minimale) est attribuée lorsque le revenu annuel moyen déterminant correspond au moins à 72 fois le montant de la rente minimale. Actuellement, la rente simple et complète minimale de vieillesse ou d'invalidité se monte à 970 francs/mois tandis que la rente simple et complète maximale de vieillesse ou d'invalidité se monte à 1 940 francs/mois (état au 1er janvier 1995).

277. Pour le calcul du revenu annuel moyen, la LAVS et la LAI contiennent des dispositions particulières visant à majorer le revenu de certaines personnes. Il en va ainsi, pour le calcul des rentes ordinaires de l'AI, du revenu annuel moyen de personnes dont l'invalidité survient avant l'âge de 45 ans. De plus, lorsqu'un assuré comptant une durée complète de cotisations n'a pas encore accompli sa vint-cinquième année au moment de la survenance de l'invalidité, la LAI prévoit que la rente d'invalidité lui revenant et les rentes complémentaires éventuelles s'élèvent au moins à 133 1/3 % du montant minimum de la rente complète correspondante. Enfin, pour le calcul d'une rente simple de vieillesse ou d'invalidité revenant à une femme divorcée, il est tenu compte, sur demande de cette dernière, d'une bonification pour tâches éducatives équivalant au triple de la rente simple minimale de vieillesse pour les années au cours desquelles la femme divorcée a exercé l'autorité parentale sur des enfants âgés de moins de 16 ans révolus.

278. Lors du calcul de la rente ordinaire, la somme des revenus de l'activité lucrative est revalorisée à l'aide d'un facteur de revalorisation correspondant à l'évolution moyenne des salaires et des prix constatés depuis la première inscription déterminante au compte individuel de l'assuré jusqu'à l'année précédant celle de l'ouverture du droit à la rente. Les facteurs de revalorisation sont fixés pour l'année civile en cours.

279. Rentes extraordinaires de vieillesse, de survivants et d'invalidité. Les ressortissants suisses domiciliés en Suisse, qui n'ont pas droit à une rente ordinaire ou dont la rente ordinaire est inférieure à la rente extraordinaire, ont droit à une rente dite "extraordinaire", dans la mesure où les deux tiers de leur revenu annuel, auquel est ajoutée une part équitable de leur fortune n'atteignent pas des limites de revenu déterminantes, à savoir 14 800 francs

87/ Les rentes d'orphelin simple octroyées en cas de décès de la mère sont calculées sur la base des revenus de l'activité lucrative et des années de cotisations de la mère.

88/ C'est-à-dire lorsque l'assuré a, entre le 1er janvier qui suit la date où il a accompli sa vingtième année jusqu'à l'ouverture du droit à la rente AVS ou AI, une carrière complète de cotisations.

pour les célibataires et les veuves, 22 200 francs pour les couples et 7 400 francs pour les orphelins (état au 1er janvier 1995). Dans certaines situations ^{89/}, la rente extraordinaire est allouée sans qu'il soit tenu compte de ces limites de revenu. La rente extraordinaire annuelle est réduite dans la mesure où, ajoutée au revenu et à la part de la fortune à prendre en considération, elle dépasse les limites de revenu déterminantes. Dans la mesure où elle n'est pas réduite en fonction de ces éléments, le montant de la rente extraordinaire est égal au montant minimum de la rente ordinaire complète qui lui correspond.

280. Adaptation des rentes. Le Conseil fédéral adapte les rentes ordinaires, en règle générale, tous les deux ans pour le début d'une année civile, à l'évolution des salaires et des prix. Il procède plus tôt à cette adaptation lorsque l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté de plus de 4 % au cours d'une année.

ii) *Autres prestations LAVS*

281. Les bénéficiaires d'une rente de vieillesse qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse et qui présentent une impotence grave ou moyenne ont droit à une allocation pour impotent (art. 43 *bis*, al. 1, LAVS). Ceux qui étaient déjà au bénéfice d'une allocation pour impotent au titre de l'assurance-invalidité continuent de percevoir une allocation pour impotent de l'AVS même si le degré de leur impotence est faible. L'allocation pour impotent s'élève à 80 % du montant minimal de la rente simple de vieillesse, s'il s'agit d'une impotence grave, à 50 % de ce montant, s'il s'agit d'une impotence moyenne, et à 20 % de ce montant, s'il s'agit d'une impotence faible.

282. Les veuves qui, au décès de leur conjoint, ne remplissent pas les conditions d'obtention d'une rente de veuve ont droit à une allocation unique (art. 24, LAVS). Le montant de l'allocation oscille entre le double du montant annuel de la rente de veuve et le quintuple de celui-ci, en fonction de la durée du mariage et de l'âge auquel survient le veuvage.

283. Enfin, les bénéficiaires de rentes de vieillesse de l'AVS qui sont domiciliés en Suisse et qui ont besoin d'appareils coûteux pour se déplacer, établir des contacts avec leur entourage ou assurer leur indépendance ont droit à des moyens auxiliaires (art. 43 *ter*, al. 1, LAVS).

^{89/} Il s'agit, en pratique, des femmes mariées dont le mari a une durée complète de cotisations et aussi longtemps que ce dernier n'a pas droit à la rente de vieillesse pour couple, des femmes qui divorcent après l'accomplissement de leur soixante-et-unième année et comptent une durée complète d'assurance mais, ayant été exemptées du paiement des cotisations car elles n'ont jamais exercé d'activité lucrative durant leur mariage, n'ont pu accomplir la durée minimale de cotisations pour l'obtention d'une rente ordinaire ainsi que, pour les rentes AI, des personnes devenues invalides avant le 1er décembre de l'année suivant celle dans laquelle elles ont eu 20 ans révolus (dans ce cas précis, la rente extraordinaire s'élève au 133,3 % du montant minimum de la rente ordinaire complète qui lui correspond).

iii) *Autres prestations LAI*

284. Les assurés qui, par suite d'une atteinte à leur santé, sont totalement ou partiellement incapables d'exercer une activité lucrative, et cela, probablement, d'une manière permanente ou de longue durée, ont droit aux prestations de l'AI. L'AI cherche en premier lieu la réadaptation ou le reclassement des assurés dans la vie active. C'est pourquoi elle accorde d'abord des mesures de réadaptation (cf. infra). Une rente AI n'est versée que si les mesures de réadaptation ne permettent pas d'atteindre, en totalité ou en partie, le but recherché, ou si elles n'ont, d'emblée, aucune chance de réussir. Le droit à ces prestations s'éteint au plus tard à la fin du mois au cours duquel la femme a atteint ses 62 ans et l'homme ses 65 ans, c'est-à-dire lorsque l'assuré atteint l'âge ouvrant droit à la rente de vieillesse.

285. En ce qui concerne les mesures de réadaptation de caractère professionnel, l'AI accorde les mesures suivantes (art.15 à 18, LAI) :

a) L'orientation professionnelle des assurés auxquels l'invalidité rend difficile l'exercice de leur activité antérieure ou le choix d'une profession;

b) La formation professionnelle initiale pour les assurés qui n'ont pas encore eu d'activité lucrative et à qui leur formation professionnelle initiale occasionne, du fait de leur invalidité, des frais beaucoup plus élevés qu'à des non-invalides; sont assimilés à la formation professionnelle initiale la préparation à un travail auxiliaire ou à une activité en atelier protégé, la formation dans une nouvelle profession pour les assurés qui, postérieurement à la survenance de l'invalidité, ont entrepris, de leur propre chef, une activité professionnelle inadéquate qui ne saurait être raisonnablement poursuivie et le perfectionnement professionnel s'il peut notablement améliorer la capacité de gain de l'assuré;

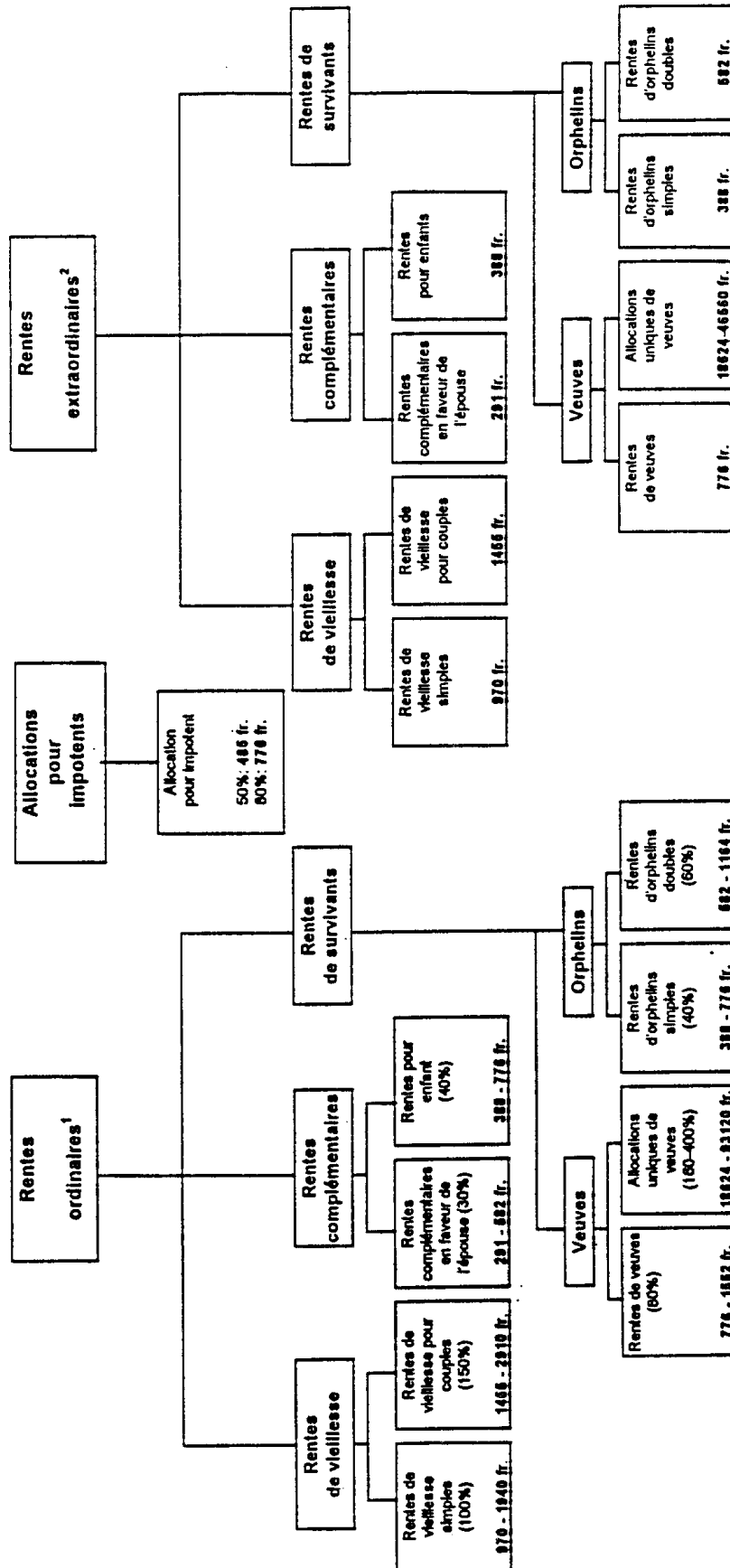
c) Le reclassement dans une nouvelle profession, s'il se révèle nécessaire en raison de l'invalidité;

d) La rééducation dans la même profession;

e) La recherche d'un emploi approprié;

f) Une aide en capital à certaines conditions, afin de permettre à l'assuré d'entreprendre ou de développer une activité en qualité de travailleur indépendant, ainsi que de couvrir le coût des transformations de l'entreprise nécessitées par l'invalidité.

Tableau 11: Genres et montants mensuels des rentes AVS 1995



1 Les rentes ordinaires sont versées sous forme de rentes complètes ou partielles; les montants indiqués ci-dessus sont les montants minimaux et maximaux des rentes complètes
2 Les rentes extraordinaires non réduites sont égales au montant des rentes complètes ordinaires correspondantes
Source: Office fédéral des assurances sociales

286. Outre ces mesures d'ordre professionnel, l'AI prévoit également d'autres types de mesures de réadaptation; il s'agit tout d'abord des mesures d'ordre médical qui n'ont pas pour objet le traitement de l'affection comme telle, mais sont directement nécessaires à la réadaptation professionnelle et sont de nature à améliorer de façon durable et importante la capacité de gain ou à la préserver d'une diminution notable (art.12, LAI). Par ailleurs, les mineurs atteints d'une infirmité congénitale bénéficient de conditions spéciales. L'AI prend en charge pour ceux-ci toutes les mesures médicales nécessaires au traitement de l'infirmité congénitale, sans tenir compte de la capacité de gain future (art. 13, al. 1, LAI). Enfin, l'AI prévoit des subsides pour la formation scolaire spéciale des mineurs éducatibles mais qui, par suite d'invalidité, ne peuvent suivre l'école publique ou dont on ne peut attendre qu'ils la suivent (art. 19, LAI). La formation scolaire spéciale comprend la scolarisation proprement dite ainsi que, pour les mineurs incapables ou peu capables d'assimiler les disciplines scolaires élémentaires, des mesures destinées à développer soit leur habileté manuelle, soit leur aptitude à accomplir les actes ordinaires de la vie ou à établir des contacts avec leur entourage. Les mineurs impotents qui ont accompli leur deuxième année et qui ne sont pas placés dans un établissement pour recevoir des mesures médicales de l'AI, une formation professionnelle initiale de l'AI, des mesures de formation scolaire spéciale de l'AI ou des moyens auxiliaires ont droit à une contribution aux soins spéciaux dont ils sont l'objet.

287. Les assurés ont également droit à des moyens auxiliaires nécessaires pour exercer une activité lucrative ou accomplir leurs travaux habituels, pour étudier ou apprendre un métier ou à des fins d'accoutumance fonctionnelle (art. 21, al. 1, LAI).

288. Enfin, les assurés ont droit, dès l'âge de 18 ans, à une indemnité journalière pendant la réadaptation si les mesures de réadaptation les empêchent d'exercer une activité lucrative durant trois jours consécutifs au moins ou s'ils présentent, dans leur activité habituelle, une incapacité de travail de 50 % au moins. Une indemnité journalière est allouée aux assurés en cours de formation professionnelle initiale ainsi qu'aux assurés mineurs qui n'ont pas encore exercé d'activité lucrative, lorsqu'ils subissent un manque à gagner dû à l'invalidité (art. 22 al. 1, LAI).

289. Les assurés invalides domiciliés en Suisse qui présentent une impotence faible, grave ou moyenne ont également droit à une allocation pour impotent (art. 42, al. 1, LAI). Les montants des allocations pour impotent de l'AI sont identiques à ceux des allocations pour impotent de l'AVS qui leur correspondent.

290. Les ressortissants d'un pays avec lequel la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale ont droit, comme les ressortissants suisses, aux mesures de réadaptation et aux allocations pour impotents à condition toutefois qu'ils aient leur domicile civil en Suisse et y résident habituellement et qu'avant la survenance du risque assuré, ils aient versé des cotisations pendant 10 années entières au moins ou qu'ils aient eu leur domicile civil en Suisse pendant une durée ininterrompue de 15 ans (art. 6, al. 2, LAI).

iv) *Prestations complémentaires à l'AVS/AI*

291. L'alinéa 1 de l'article 11 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale prévoit que tant que les prestations de l'assurance

fédérale ne couvriront pas les besoins vitaux, la Confédération allouera aux cantons des subventions destinées au financement de prestations complémentaires (PC). Les exigences que doivent remplir les cantons pour obtenir ces subventions ont été fixées dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (LPC) entrée en vigueur le 1er janvier 1966. Tous les cantons ont légiféré en matière de prestations complémentaires. De plus, les cantons peuvent allouer, indépendamment de celles prévues par la LPC, des prestations d'assurance ou d'aide et en fixer les conditions d'octroi (art. 1, al. 4, LPC).

292. Ces prestations complémentaires sont accordées par les cantons aux bénéficiaires de rentes de l'AVS ou aux bénéficiaires de rentes et d'allocations pour impotent de l'AI (sauf s'il s'agit de quarts de rentes), en vertu de prescriptions particulières conformes aux exigences de la LPC. Les étrangers domiciliés en Suisse sont assimilés aux ressortissants suisses s'ils ont habité en Suisse d'une manière ininterrompue pendant les 15 années précédant immédiatement la date à partir de laquelle ils demandent la prestation complémentaire (art. 2, al. 2, LPC). Les prestations complémentaires sont accordées si le revenu annuel déterminant du bénéficiaire de rente n'atteint pas un montant fixé ainsi par les cantons (art. 2, al. 1, LPC) (état au 1er janvier 1995) : pour les personnes seules : 16 660 francs; pour les couples : 24 990 francs; pour les orphelins : 8 330 francs.

293. Ces montants peuvent être adaptés lorsque les rentes de l'AVS le sont. La limite de revenu est élevée pour le remboursement de certains frais tels que, par exemple, les frais de maladie ou les frais de séjour dans un home ou lorsque l'intéressé a des enfants donnant droit à une rente pour enfant de l'AVS ou de l'AI. Le montant annuel de la prestation complémentaire correspond à la différence entre la limite de revenu applicable et le revenu annuel déterminant de l'intéressé.

Tableau 12

Développement des prestations complémentaires
(au 31 décembre de chaque année)

	Bénéficiaires				Dépenses (en milliers)		
	Rente vieillesse	Rente survivant	Rente invalidité	Total	AVS	AI	Total
1985	101 536	3 171	23 576	128 283	569 744	132 401	702 145
1990	118 286	2 398	30 695	151 379	1 124 361	309 276	1 433 637
1991	126 050	2 388	33 097	161 535	1 278 948	358 825	1 637 773
1992	124 900	2 176	34 230	161 306	1 468 464	425 959	1 894 423

Source : Office fédéral des assurances sociales

c) Financement de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité de base

294. L'AVS est financée par les cotisations des assurés et des employeurs, par la contribution des pouvoirs publics, par les intérêts du fonds de compensation

de l'AVS et par les recettes provenant des actions récursoires contre le tiers responsable (art. 102, LAVS).

295. Le financement de l'AVS est fondé sur le principe de répartition en vertu duquel les recettes de l'année permettent de servir les rentes en cours, avec l'adjonction d'un élément de capitalisation représenté par le fonds de compensation, dont le montant ne devrait pas tomber en dessous du montant des dépenses annuelles.

296. Aux termes de l'article 3, LAVS, les assurés sont tenus de payer des cotisations tant qu'ils exercent une activité lucrative mais au plus tôt à partir du 1er janvier de l'année qui suit celle où ils ont accompli leur dix-septième année. L'obligation de cotiser dure jusqu'au moment où cesse cette activité lucrative mais au plus tôt à partir de l'âge où ils peuvent prétendre des prestations de l'AVS. Pour les assurés n'exerçant pas d'activité lucrative et pour les membres de la famille travaillant dans l'entreprise familiale sans toucher de salaire en espèces, l'obligation de payer des cotisations commence le 1er janvier de l'année qui suit celle où ils ont accompli leur vingtième année et cesse à l'âge où ils peuvent prétendre des prestations de l'AVS. Sont exemptées de l'obligation de payer des cotisations, les épouses d'assurés lorsqu'elles n'exercent aucune activité lucrative, celles qui travaillent dans l'entreprise du mari sans toucher un salaire en espèces ainsi que les veuves n'exerçant aucune activité lucrative. Le taux de cotisation des salariés s'élève à 8,4 % pour la branche vieillesse et survivants (4,2 % pour l'employé et 4,2 % pour l'employeur). Il est de 7,8 % pour les indépendants mais pour les revenus inférieurs à 45 200 francs par an un barème dégressif est appliqué (état au 1er janvier 1995). Enfin, les personnes qui n'exercent pas ou peu d'activité lucrative paient aussi des cotisations calculées sur le montant de leur fortune et le montant de leur revenu sous forme de rente, multiplié par 20. Un point important réside en ce que l'assiette des cotisations repose sur la totalité des revenus (cotisations sur un revenu déplafonné).

297. Le financement de l'assurance-invalidité repose sur les mêmes bases que celui de l'AVS (art. 77, LAI). Le champ d'application personnel de la loi est le même que celui de la LAVS. Une cotisation de 1,4 % est perçue sur le revenu d'une activité lucrative.

298. Les cantons qui accordent des prestations complémentaires à l'AVS/AI reçoivent de la Confédération des subventions financées par des prélèvements sur ses recettes générales. Le montant des subventions dépend de la capacité financière des cantons. Pour couvrir le solde de leurs dépenses, les cantons recourent à leurs propres sources de financement. Ils peuvent aussi faire participer les communes.

d) Principales caractéristiques de la 10e révision de l'AVS du
7 octobre 1994

299. La dixième révision de l'AVS est le résultat d'un travail législatif important qui a duré plus de 10 ans. Les données qui ont amené le gouvernement à entreprendre, dès l'entrée en vigueur de la neuvième révision (1er janvier 1979), les travaux afférents à la 10e sont de plusieurs ordres dont, entre autres, l'introduction, en 1981, dans la Constitution fédérale, du principe d'égalité des droits entre femmes et hommes, des problèmes de financement de l'assurance liés notamment à l'évolution démographique, certaines

revendications portant sur un âge flexible de la retraite. Le gouvernement a déposé son projet de révision en 1990; le projet du Conseil fédéral introduisait l'égalité de traitement entre hommes et femmes et des améliorations en matière de prestations mais tout en restant dans le cadre du système en vigueur reposant sur la notion de couple pour la détermination du droit et du calcul des prestations. Le parlement a approuvé le projet de loi le 7 octobre 1994 après y avoir introduit des amendements substantiels.

300. Les principales innovations qu'apporte la dixième révision sont les suivantes :

a) Abrogation du système actuel des rentes de couple : avec le nouveau système, chaque personne, quel que soit son état civil, aura droit à sa propre rente. Si les conjoints ont tous deux droit à une rente de vieillesse ou d'invalidité, ils ne pourront plus prétendre à une rente de couple mais à deux rentes individuelles; toutefois, ces deux rentes individuelles ne sauraient dépasser 150 % de la rente maximale;

b) La rente complémentaire pour l'épouse dans l'AVS est supprimée;

c) Splitting des revenus : les revenus réalisés durant la période de mariage pendant laquelle les conjoints n'avaient pas encore atteint l'âge légal de la retraite, seront inscrits pour moitié au compte individuel de l'autre conjoint. Il faut toutefois préciser que le splitting ne sera pas appliqué à tous les genres de rentes : ni les rentes de survivants ni la rente attribuée à une personne dont le conjoint n'a pas encore droit à la rente ne seront fondées sur ce système; en revanche, ce sera le cas des rentes attribuées aux personnes divorcées;

d) Amélioration de la formule de calcul des rentes;

e) Introduction de bonifications pour tâches éducatives et pour tâches d'assistance dans le revenu déterminant pour le calcul des rentes;

f) Hausse de l'âge de la retraite des femmes qui passera, en deux étapes, de 62 à 64 ans;

g) Possibilité d'anticiper de deux ans le versement de la rente de vieillesse, moyennant réduction de ladite rente;

h) Introduction d'une rente pour les veufs ayant des enfants de moins de 18 ans;

i) Suppression des rentes extraordinaires de l'AVS et de l'AI soumises aux limites de revenu qui seront remplacées par les prestations complémentaires qui perdent ainsi leur caractère accessoire;

j) Egalité de traitement entre Suisses et étrangers domiciliés en Suisse en ce qui concerne les conditions d'obtention des rentes ordinaires.

2. Prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
("2e pilier")

301. En ce qui concerne la prévoyance professionnelle ("2e pilier"), l'article 34 *quater*, alinéa 3, de la Constitution fédérale stipule que, afin de permettre aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieur (compte tenu des prestations de l'assurance fédérale), la Confédération prend par voie législative, dans le domaine de la prévoyance professionnelle, notamment les mesures suivantes :

a) Elle oblige les employeurs à assurer leur personnel auprès d'une institution de prévoyance d'entreprise, d'administration ou d'association ou auprès d'une institution similaire, et à prendre en charge au moins la moitié des cotisations; en même temps, elle veille à ce que la possibilité soit donnée à tout employeur d'assurer son personnel;

b) Elle fixe les exigences minimales auxquelles ces institutions de prévoyance doivent satisfaire; elle peut, pour résoudre certains problèmes spéciaux, prévoir des mesures s'appliquant à l'ensemble du pays;

c) Elle veille à ce que les personnes de condition indépendante puissent s'assurer facultativement auprès d'une institution relevant de la prévoyance professionnelle à des conditions équivalentes à celles offertes aux salariés. L'assurance peut être rendue obligatoire pour certaines catégories de personnes indépendantes, d'une façon générale ou pour la couverture de risques particuliers.

302. La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) est entrée en vigueur le 1er janvier 1985.

a) Champ d'application personnel

303. Les salariés qui ont plus de 17 ans et qui reçoivent d'un même employeur un salaire annuel supérieur à 23 280 francs (état au 1er janvier 1995) sont soumis à l'assurance obligatoire (art. 2, al. 1, LPP). Les salariés et les indépendants qui ne sont pas soumis à l'assurance obligatoire peuvent se faire assurer à titre facultatif aux mêmes conditions que pour l'assurance obligatoire (art. 4, al. 1, LPP). Seules les personnes assurées à l'AVS peuvent être assurées à la LPP (art. 5, al. 1, LPP).

b) Nature et niveau des prestations

304. La LPP offre aux assurés une protection minimale (appelée également 2e pilier). Les institutions de prévoyance enregistrées doivent servir au moins les prestations légales, mais elles sont libres d'offrir une prévoyance plus étendue, ce qui est souvent le cas. Ainsi, les institutions de prévoyance peuvent prévoir, par exemple, un salaire assuré plus élevé ou un plan de prestations plus généreux.

305. La LPP prévoit que la partie du salaire annuel comprise entre 23 280 francs et 69 840 francs (état au 1er janvier 1995) doit être assurée. Cette partie du salaire est appelée "salaire coordonné" (art. 8, al. 1, LPP).

306. La LPP prévoit des prestations de vieillesse, de survivants et d'invalidité. Elle règle aussi les cas de passage d'une institution de prévoyance à l'autre dans le but de maintenir la prévoyance. Elle permet en outre de financer la propriété d'un logement servant aux propres besoins de l'assuré.

307. Pour ce qui est des prestations de vieillesse prévues dans la LPP, les hommes ont droit à de telles prestations dès qu'ils ont atteint l'âge de 65 ans et les femmes dès qu'elles ont atteint l'âge de 62 ans (art. 13, al. 1, LPP). Les dispositions réglementaires de l'institution de prévoyance peuvent prévoir que le droit aux prestations de vieillesse prend naissance dès le jour où l'activité lucrative prend fin mais en règle générale au plus tôt cinq ans avant l'âge-terme selon la loi (moyennant une adaptation du taux de conversion de la rente). Enfin, les bénéficiaires d'une rente de vieillesse de la LPP ont droit à une rente complémentaire pour chaque enfant qui, à leur décès, pourrait prétendre à une rente d'orphelin.

308. En ce qui concerne les prestations de survivants prévues dans la LPP, elles ne sont dues que si le défunt était assuré au moment de son décès ou lorsqu'est survenue l'incapacité de travail dont la cause est à l'origine du décès ou s'il recevait de l'institution de prévoyance, au moment de son décès, une rente de vieillesse ou d'invalidité (art. 18, LPP).

309. Les prestations de survivants de la LPP se subdivisent en : rente de veuve (art. 19, al. 1, LPP); allocation unique de veuve (art. 19, al. 2, LPP); rente d'orphelin (art. 20, LPP).

310. La veuve a droit à une rente de veuve si, au décès du conjoint, elle a un ou plusieurs enfants à charge ou si elle a atteint l'âge de 45 ans et que le mariage ait duré au moins cinq ans. La rente de veuve s'élève à 60 % de la rente d'invalidité entière qu'aurait pu toucher l'assuré au moment de son décès (art. 21, al. 1, LPP). La veuve qui ne remplit pas les conditions du droit à la rente de veuve a droit à une allocation unique égale à trois rentes annuelles (art. 19, al. 2, LPP). Enfin, les enfants du défunt ont droit à une rente d'orphelin. Cette prestation s'élève à 20 % de la rente d'invalidité entière qu'aurait pu toucher l'assuré au moment de son décès (art. 21, al. 1, LPP).

311. Si le défunt touchait une rente de vieillesse ou d'invalidité lors de son décès, la rente de veuve et la rente d'orphelin s'élèvent, respectivement, à 60 % et à 20 % de la rente de vieillesse ou d'invalidité entière (art. 21, al. 2, LPP).

312. Pour ce qui est des prestations d'invalidité prévues dans la LPP, il convient de signaler que les personnes qui sont invalides à raison de 50 % au sens de l'AI et qui étaient assurées lorsqu'est survenue l'incapacité de travail dont la cause est à l'origine de l'invalidité ont droit à de telles prestations (art. 23, LPP). Les assurés ont droit à une rente entière d'invalidité s'ils sont invalides à raison des deux tiers au moins, au sens de l'AI, et à une demi-rente d'invalidité s'ils sont invalides à raison de 50 % au moins (art. 24, al. 1, LPP). La rente d'invalidité est calculée selon le même taux de conversion que la rente de vieillesse. L'avoir de vieillesse comprend alors l'avoir de vieillesse acquis par l'assuré à la naissance du droit à la rente d'invalidité ainsi que la somme des bonifications de vieillesse afférentes aux années futures sans les intérêts (art. 24, al. 2, LPP). Les bénéficiaires d'une rente

d'invalidité ont droit à une rente complémentaire pour chaque enfant qui, à leur décès, aurait droit à une rente d'orphelin; le montant de cette rente équivaut à celui de la rente d'orphelin (art. 25, LPP). La rente pour enfant est calculée selon les mêmes règles que la rente d'invalidité.

313. Pour ce qui est du transfert de l'assuré d'une institution de prévoyance à l'autre, ce dernier a droit à une prestation, appelée prestation de sortie, qui correspond, dans une institution à primauté de prestations, au minimum à ses propres cotisations y compris les intérêts, augmentée de 4 % par année d'âge dès la vingtième année (maximum 100 %) correspondant aux cotisations de l'employeur et qui sont supposées lui garantir l'intégralité de la prévoyance acquise. Cette prestation de sortie doit être obligatoirement transférée dans la nouvelle institution de prévoyance, laquelle s'en servira pour reconstituer la prévoyance en faveur de l'assuré selon son règlement. Dans une institution à primauté de cotisations, cette prestation de sortie correspond soit à l'épargne accumulée, soit, s'il y a couverture des risques décès et invalidité, à la réserve mathématique (capital de couverture). Dans tous les cas, le minimum prévu par la LPP doit être garanti.

314. La LPP prévoit une réglementation spéciale pour la génération d'entrée qui n'aura jamais une durée normale de cotisations au moment de l'âge de la retraite. La loi oblige les institutions de prévoyance, dans les limites de leurs possibilités financières, à établir des dispositions spéciales pour la génération d'entrée en favorisant notamment les assurés d'un certain âge et plus particulièrement ceux d'entre eux qui n'ont que des revenus modestes (compte tenu de l'existence de mesures de prévoyance antérieures à la loi) (art. 31 à 33, LPP). Toutefois, au moins 1 % des salaires coordonnés doit servir à l'amélioration des prestations versées à la génération d'entrée.

315. Les rentes d'invalidité et de survivants en cours depuis plus de trois ans doivent être adaptées à l'évolution des prix. Chaque institution de prévoyance est tenue d'établir, dans les limites de ses possibilités financières, des dispositions en vue d'adapter les rentes de vieillesse en cours à l'évolution des prix (art. 33, LPP).

316. Enfin, il convient de mentionner la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle, entrée en vigueur le 1er janvier 1995. Vu le but de la loi, nous renvoyons à nos commentaires ad article 11 (droit à un logement suffisant), où ladite loi est brièvement exposée.

c) Financement de la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité

317. L'assurance est financée, en principe, selon le système de la capitalisation : les assurés sont titulaires d'un avoir de vieillesse qui, tout au long de leur carrière (fixée à 40 ans pour les hommes; 37 ans pour les femmes), s'accroît des intérêts (4 %) et des bonifications de vieillesse fixées dans la loi. Les prestations sont calculées sur la base de cet avoir de vieillesse.

318. Il convient en outre de signaler que chaque institution de prévoyance doit prouver en tout temps qu'elle peut remplir ses engagements (art. 65, al. 1, LPP). Elle peut supporter elle-même les risques d'assurance, ou les transférer à

une institution d'assurance. Elle établit elle-même son propre système de cotisations et de financement de manière à ce que les prestations prévues puissent être fournies dès leur exigibilité. Dans le régime obligatoire, la contribution de l'employeur doit être au moins égale à la somme des cotisations de l'ensemble des salariés (art. 66, LPP). Outre les cotisations destinées à financer les prestations légales minimales, les institutions de prévoyance doivent consacrer 1 % des salaires coordonnés des assurés tenus de payer des cotisations pour les prestations de vieillesse à des mesures spéciales destinées à l'amélioration des prestations dues à la génération d'entrée ainsi qu'à l'adaptation des rentes de vieillesse en cours à l'évolution des prix (art. 70, LPP).

3. Prévoyance individuelle ("3e pilier")

319. Enfin, pour ce qui est de la prévoyance individuelle ("3e pilier"), l'article 34 *quater*, alinéa 6, de la Constitution fédérale prévoit que la Confédération, en collaboration avec les cantons, encourage la prévoyance individuelle, notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accession à la propriété. Ainsi, le 3e pilier est constitué par des formes reconnues de prévoyance assimilées à la prévoyance professionnelle (contrats de prévoyance liée avec les établissements d'assurance et les fondations bancaires) qui bénéficient de mesures fiscales (3e pilier a), par certaines formes de prévoyance personnelle, comme, par exemple, l'assurance-vie, l'épargne individuelle (3e pilier b), et par la propriété du logement.

320. Les salariés et les indépendants peuvent déduire de leur revenu imposable les cotisations versées aux formes reconnues de prévoyance du pilier 3a. Ainsi, par année :

a) Les salariés peuvent déduire jusqu'à 8 % du montant limite supérieur fixé dans la LPP (69 840 francs), soit 5 587 francs;

b) Les indépendants, jusqu'à 20 % du revenu provenant d'une activité lucrative, mais au maximum jusqu'à 40 % de la limite ci-dessus, soit 27 936 francs (état au 1.1.95).

G. Accidents du travail et maladies professionnelles

321. L'article 34 *bis* de la Constitution fédérale dispose que la Confédération introduira, par voie législative, l'assurance en cas d'accident et de maladie en tenant compte des caisses de secours existantes. Elle peut déclarer la participation à ces assurances obligatoire en général ou pour certaines catégories déterminées de citoyens. L'assurance-accidents obligatoire est actuellement régie par la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA); cette dernière est entrée en vigueur le 1er janvier 1984.

1. Champ d'application personnel

322. La LAA dispose que les travailleurs salariés occupés en Suisse sont assurés à titre obligatoire; il en va de même pour les travailleurs à domicile, les apprentis, les stagiaires, les volontaires et les personnes travaillant dans des écoles de métiers ou des ateliers protégés (art. 1, al. 1, LAA). Les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et domiciliées en Suisse, ainsi que les membres de leur famille qui collaborent à l'entreprise et qui ne

sont pas assurés à titre obligatoire peuvent s'assurer à titre facultatif (art. 4, al. 1, LAA).

2. Nature et niveau des prestations

323. Le système légal garantit la couverture des risques liés à l'activité professionnelle et assure ainsi des prestations aux victimes d'accidents du travail de même qu'à celles d'accidents non professionnels et de maladies professionnelles.

324. Sont réputés accidents professionnels, les accidents dont est victime l'assuré dans les cas suivants : lorsqu'il exécute des travaux sur ordre de son employeur ou dans son intérêt; au cours d'une interruption de travail, de même qu'avant ou après le travail, lorsqu'il se trouve, à bon droit, au lieu de travail ou dans la zone de danger liée à son activité professionnelle (art. 7, al. 1, LAA).

325. Sont réputées maladies professionnelles, les maladies dues exclusivement ou de manière prépondérante, dans l'exercice de l'activité professionnelle, à des substances nocives ou à certains travaux. La liste de ces substances ainsi que celle de ces travaux et des affections qu'ils provoquent est établie par le Conseil fédéral (système des listes). Sont aussi réputées maladies professionnelles les autres maladies dont il est prouvé qu'elles ont été causées exclusivement ou de manière nettement prépondérante par l'exercice de l'activité professionnelle (système de la clause générale) (art. 9, LAA).

326. En règle générale, la maladie professionnelle est assimilée à un accident professionnel. Les prestations prévues par l'assurance sont les suivantes :

Prestations pour soins et remboursement de frais (art. 10 à 14, LAA)

327. L'assuré a droit au traitement médical approprié des lésions résultant de l'accident; aux moyens auxiliaires destinés à compenser un dommage corporel ou la perte d'une fonction; à l'indemnisation pour les dommages causés par un accident aux objets qui remplacent, morphologiquement ou fonctionnellement, une partie du corps; aux frais de voyage, de transport et de sauvetage dans la mesure où ils sont nécessaires (à l'étranger, jusqu'à concurrence du cinquième du montant maximal du gain annuel assuré); aux frais de transport du corps (à l'étranger jusqu'à concurrence du cinquième du montant maximal du gain annuel assuré) et aux frais funéraires (les frais d'ensevelissement ne peuvent excéder sept fois le montant maximum du gain journalier assuré).

Prestations en espèces

328. Les indemnités journalières et les rentes sont calculées d'après le gain assuré. Pour le calcul des indemnités journalières, c'est le dernier salaire que l'assuré a reçu avant l'accident qui est déterminant; pour le calcul des rentes, celui que l'assuré a gagné durant l'année qui a précédé l'accident. Le montant maximum du gain assuré est fixé par le Conseil fédéral. Il s'élève à 97 200 francs par an et à 267 francs par jour (état au 1er janvier 1995).

329. Les prestations en espèces sont les suivantes :

a) L'indemnité journalière (art. 16 et 17, LAA) : elle est versée à l'assuré totalement ou partiellement incapable de travailler à la suite d'un accident. Le droit à l'indemnité naît le troisième jour qui suit celui de l'accident. Il s'éteint dès que l'assuré a recouvré sa pleine capacité de travail, dès qu'une rente est versée ou lorsque l'assuré décède. L'indemnité journalière correspond, en cas d'incapacité totale de travail, à 80 % du gain assuré. Si l'incapacité de travail n'est que partielle, l'indemnité journalière est réduite en conséquence;

b) La rente d'invalidité (art. 18 à 22, LAA) : elle est octroyée à l'assuré qui devient invalide à la suite d'un accident. Est réputé invalide celui dont la capacité de gain subit vraisemblablement une atteinte permanente ou de longue durée. Pour l'évaluation de l'invalidité, le revenu du travail que l'assuré devenu invalide par suite d'un accident pourrait obtenir en exerçant l'activité qu'on peut raisonnablement attendre de lui, après exécution éventuelle de mesures de réadaptation et compte tenu d'une situation équilibrée du marché du travail, est comparé au revenu qu'il aurait pu obtenir s'il n'était pas invalide. Le droit à la rente prend naissance dès qu'il n'y a plus lieu d'attendre de la continuation du traitement médical une sensible amélioration de l'état de l'assuré et que les éventuelles mesures de réadaptation de l'assurance-invalidité ont été menées à terme. Le droit à la rente s'éteint lorsque celle-ci est remplacée en totalité par une indemnité en capital, lorsqu'elle est rachetée ou lorsque l'assuré décède. La rente d'invalidité s'élève à 80 % du gain assuré, en cas d'invalidité totale; si l'invalidité n'est que partielle, la rente est diminuée en conséquence. Si l'assuré a droit à une rente de l'AI ou de l'AVS, une rente complémentaire lui est allouée; celle-ci correspond à la différence entre 90 % du gain assuré et la rente de l'AI ou de l'AVS, mais au plus au montant prévu pour l'invalidité totale ou partielle. Lorsque l'on peut déduire de la nature de l'accident et du comportement de l'assuré que ce dernier recouvrera sa capacité de gain s'il reçoit une prestation unique, l'assuré reçoit une indemnité en capital qui remplace la rente. Le montant maximum de cette indemnité est de 3 fois le gain annuel assuré (art. 23, LAA);

c) L'indemnité pour atteinte à l'intégrité (art. 24 et 25, LAA) : l'assuré y a droit si, par suite de l'accident, il souffre d'une atteinte importante et durable à son intégrité physique ou mentale. Elle est allouée sous forme de prestation en capital; elle ne doit pas excéder le montant maximum du gain annuel assuré à l'époque de l'accident et elle est échelonnée selon la gravité de l'atteinte à l'intégrité;

d) L'allocation pour impotent (art. 26 et 27, LAA) : elle est allouée à l'assuré qui, en raison de son invalidité, a besoin de façon permanente de l'aide d'autrui ou d'une surveillance personnelle pour accomplir les actes ordinaires de la vie. Elle est fixée selon le degré d'impotence, son montant mensuel atteignant au moins le double du salaire journalier assuré maximum et au plus le sextuple de ce même salaire;

e) Les rentes de survivants (art. 28 à 33, LAA) : elles sont versées au conjoint survivant et aux orphelins. Le conjoint survivant a droit à une rente lorsque, au décès de son conjoint, il a des enfants ayant droit à une rente ou vit en ménage commun avec d'autres enfants auxquels ce décès donne droit à une

rente ou lorsqu'il est invalide aux deux tiers au moins ou le devient dans les deux ans qui suivent le décès du conjoint. La veuve a en outre droit à une rente lorsque, au décès du mari, elle a des enfants qui n'ont plus droit à une rente ou si elle a accompli sa quarante-cinquième année; elle a droit à une indemnité en capital lorsqu'elle ne remplit pas les conditions d'octroi d'une rente. Le droit à la rente du conjoint survivant prend naissance le mois qui suit le décès de l'assuré ou lorsque le conjoint survivant devient invalide aux deux tiers au moins. Il s'éteint par le remariage ou le décès de l'ayant droit ou par le rachat de la rente. Les enfants de l'assuré décédé ont droit à une rente d'orphelin. S'ils ont perdu un de leurs parents, ils ont droit à une rente d'orphelin de père ou de mère; si les deux parents sont morts ou si le parent survivant décède par la suite ou si la filiation n'existait qu'à l'égard de l'assuré décédé, ils ont droit à une rente d'orphelin de père et de mère. Le droit à la rente d'orphelin prend naissance le mois qui suit le décès de l'assuré ou celui du parent qui a survécu. Il s'éteint par l'accomplissement de la dix-huitième année ou par le décès de l'orphelin ou par le rachat de la rente. Pour les enfants qui font un apprentissage ou des études, le droit à la rente dure jusqu'à la fin de l'apprentissage ou des études, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 25 ans révolus. Les rentes de veuf et de veuve s'élèvent à 40 % du gain assuré; les rentes d'orphelin à 15 % du gain assuré, si un seul parent est décédé, et à 25 % si les deux parents sont décédés. En cas de concours de plusieurs survivants, le montant total des rentes ne doit pas excéder 70 % du gain assuré. Le montant de l'indemnité en capital oscille entre le montant de la rente annuelle et le quintuple de celui-ci, en fonction de la durée du mariage. Si les survivants ont droit à une rente de l'AI ou de l'AVS, l'assurance-accidents leur alloue une rente complémentaire dont le montant correspond à la différence entre 90 % du gain assuré et la rente de l'AI ou de l'AVS, mais au plus aux montants mentionnés plus haut;

f) Pour compenser le renchérissement, les bénéficiaires de rentes d'invalidité et de survivants reçoivent des allocations. Celles-ci font partie intégrante de la rente (art. 34, LAA).

3. Financement

330. Pour financer les indemnités journalières, les frais de soins et les autres prestations d'assurance de courte durée, les assureurs appliquent le système de répartition des dépenses; des réserves suffisantes sont constituées aux fins de couvrir les dépenses qui proviendront d'accidents déjà survenus (art. 90, al. 1, LAA). Pour financer les rentes d'invalidité et de survivants, les assureurs appliquent le système de répartition des capitaux de couverture en veillant à ce que les réserves mathématiques suffisent à couvrir tous les droits à des rentes qui découleront d'accidents déjà survenus (art. 90, al. 2, LAA). Enfin, les allocations de renchérissement sont financées par les excédents d'intérêts et, dans la mesure où ceux-ci ne suffisent pas, selon le système de répartition des dépenses (art. 90, al. 3, LAA). Pour compenser les fluctuations des résultats d'exploitation, des réserves doivent être constituées (art. 90, al. 4, LAA). Le gain soumis à primes est plafonné à 97 200 francs par an. Les primes de l'assurance contre les accidents et maladies professionnels sont à la charge de l'employeur, celles de l'assurance contre les accidents non professionnels sont en principe à la charge du travailleur (art. 91, LAA). Les primes sont fixées en pour-mille du gain assuré. Elles se composent de primes nettes correspondant au risque et de suppléments destinés aux frais administratifs, aux frais de prévention des accidents et des maladies

professionnelles et aux allocations de renchérissement non financées par des excédents d'intérêts (art. 92, al. 1, LAA).

331. En vue de la fixation des primes pour l'assurance des accidents professionnels, les entreprises sont classées dans l'une des classes du tarif des primes et, à l'intérieur de ces classes, dans l'un des degrés prévus. Le classement tient compte de la nature des entreprises et de leurs conditions propres, notamment du risque d'accident et de l'état des mesures de prévention. Les travailleurs d'une entreprise peuvent être classés par groupe, dans des classes et degrés différents (art. 92, al. 2, LAA).

332. Nous renvoyons également aux renseignements fournis dans notre rapport du 14 juillet 1993 sur l'application de la Convention (n° 18) de l'OIT, sur les maladies professionnelles, pour la période du 1er juillet 1989 au 30 juin 1993. Ce rapport traite non seulement de l'état de la législation suisse au regard des maladies professionnelles mais également au regard des accidents du travail.

H. Prestations de chômage

333. En Suisse, la sécurité sociale des chômeurs est garantie au moyen de trois systèmes différents :

- a) l'assurance-chômage fédérale (principal instrument);
- b) l'assistance cantonale (dans 19 cantons);
- c) l'aide sociale communale.

334. La protection sociale des chômeurs qui ont épuisé leur droit aux prestations de l'assurance-chômage fédérale est assurée par des lois cantonales d'aide aux chômeurs (dans 19 cantons). Dans d'autres cantons, c'est l'assurance publique des communes qui assure la protection sociale des chômeurs en fin de droit (régime non contributif). Les prestations versées au titre de l'aide cantonale aux chômeurs ou de l'assistance publique des communes peuvent être limitées en fonction des ressources du bénéficiaire et de sa famille.

335. Au niveau fédéral, l'assurance-chômage est régie par la loi sur l'assurance-chômage du 25 juin 1982 (LACI). Cette loi vient de subir une importante révision, adoptée par le Parlement le 23 juin 1995. Le présent rapport décrit le système en vigueur sous l'ancienne LACI et ne fait que mentionner les principales caractéristiques de la révision (point 8.4). Des informations plus détaillées seront livrées lors de la présentation orale du rapport.

1. Champ d'application personnel

336. Selon l'article 34 *novies*, al. 2 de la Constitution fédérale, l'assurance-chômage est obligatoire pour tous les salariés.

Tableau 13
Salariés protégés par la LACI, 1993, en milliers

Nombre total de salariés	3 088
Nombre de salariés protégés par la LACI <u>90/</u>	2 942

2. Nature et niveau des prestations

a) Nature des prestations

337. L'assurance-chômage garantit aux assurés une "compensation convenable du manque à gagner" (art. 1er, LACI). Ce revenu de substitution est fourni par le biais des prestations suivantes, à savoir : l'indemnité de chômage; l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail; l'indemnité en cas d'intempéries; l'indemnité en cas d'insolvabilité de l'employeur.

338. L'assurance-chômage a également pour but de prévenir et de combattre le chômage. Au titre de mesures préventives, les prestations fournies sont des contributions financières destinées à : favoriser la reconversion, le perfectionnement et la réintégration professionnels (cours, allocation d'initiation à un nouveau travail); encourager la mobilité des chômeurs (assurés qui acceptent un emploi hors de leur région de domicile); d'autres mesures.

i) *L'indemnité de chômage*

339. Le droit à l'indemnité de chômage dépend de conditions qui sont énumérées à l'article 8, LACI. L'assuré doit être sans emploi ou partiellement sans emploi. Selon l'article 10, alinéa 1 LACI, est réputé au chômage celui qui n'est pas partie à un rapport de travail et qui cherche à exercer une activité à plein temps (art. 10, al. 1, LACI). Est également réputé au chômage, la personne partiellement sans emploi, à savoir celle qui n'est pas partie à un rapport de travail et cherche à n'exercer qu'une activité à temps partiel ou celle qui occupe un emploi à temps partiel et cherche à le remplacer par une activité à plein temps ou par une autre activité à temps partiel (art. 10, al. 2, let. a et b, LACI).

340. L'éventualité du chômage implique l'existence d'une perte de travail qui se traduit par un manque à gagner et qui dure au moins deux journées de travail consécutives (art. 11, al. 1, LACI). La perte de travail des assurés partiellement sans emploi est prise en considération lorsqu'elle s'élève au moins à deux jours de travail en l'espace de deux semaines (art. 5, OACI).

341. L'assuré qui prétend l'indemnité de chômage doit être domicilié en Suisse (art. 12, LACI); avoir achevé sa scolarité obligatoire, mais n'avoir pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente de l'AVS; remplir les conditions

90/ En Suisse, l'assurance-chômage est obligatoire pour tous les salariés y compris les agents de la fonction publique et les apprentis. Les travailleurs ayant atteint l'âge de la rente AVS sont toutefois exclus du cercle des personnes assurées.

relatives à la période de cotisation ou en être libéré (art. 13 et 14, LACI); satisfaire aux exigences du contrôle (art. 17, LACI).

342. Enfin, le droit aux prestations de l'assurance-chômage est subordonné à l'aptitude au placement de l'assuré. Est réputé apte au placement le chômeur qui est disposé à accepter un travail convenable et en mesure et en droit de le faire (art. 15, al. 1 et 16, LACI).

ii) *L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail*

343. Les dispositions prévues aux articles 31 à 41, LACI, réglant l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail couvrent l'éventualité du chômage partiel sans cessation des rapports de travail.

344. Selon l'article 31, alinéa 1, lettre a, LACI, les travailleurs dont la durée normale de travail est réduite ont droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, s'ils sont tenus de cotiser à l'AVS ou, si ayant achevé leur scolarité obligatoire, ils n'ont pas encore atteint l'âge de cotiser (18 ans). Pour être couvertes par l'assurance, les pertes de travail doivent être dues à des circonstances économiques et inévitables (art. 32, al. 1, let. a, LACI). Des pertes de travail dues à des mesures prises par les autorités ou à une baisse de clientèle due aux conditions météorologiques ou à d'autres circonstances non imputables à l'employeur peuvent également être prises en considération (art. 32, al. 3, LACI, art. 51 et 51a, OACI).

345. L'article 33, LACI, traite des pertes de travail qui n'entrent pas en considération en matière de réduction de l'horaire de travail. Il s'agit notamment des pertes de travail qui ne sont vraisemblablement pas temporaires; ne permettent pas de maintenir les postes de travail; sont dues à des mesures touchant l'organisation de l'entreprise, ou à d'autres interruptions habituelles et réitérées de l'exploitation, ou encore à des circonstances inhérentes aux risques normaux d'exploitation que l'employeur doit assumer; sont habituelles dans la branche, la profession ou l'entreprise, ou sont causées par des fluctuations saisonnières de l'emploi.

iii) *L'indemnité en cas d'intempéries*

346. L'indemnité en cas d'intempéries garantit aux travailleurs de certaines branches d'activité une compensation convenable des pertes de travail imputables aux conditions météorologiques (art. 42ss, LACI). A cet égard, il est indispensable que la perte de travail soit exclusivement imputable aux conditions météorologiques et que la poursuite des travaux soit techniquement impossible, ou engendre des coûts disproportionnés ou ne puisse être exigée des travailleurs (art. 43, LACI).

iv) *L'indemnité en cas d'insolvabilité de l'employeur*

347. Contrairement aux prestations déjà mentionnées, l'indemnité en cas d'insolvabilité ne couvre pas le risque correspondant à une perte de travail mais le risque d'insolvabilité de l'employeur (art. 51ss, LACI). Elle est versée lorsque l'employeur insolvable ne peut plus payer au travailleur le salaire qui lui est dû conformément au contrat de travail.

v) *Reconversion, intégration et perfectionnement professionnels*

348. Cours (art. 59ss, LACI). Les assurés, dont le placement est impossible ou très difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi, peuvent suivre aux frais de l'assurance-chômage des cours de perfectionnement professionnel, de réintégration professionnelle ou de reconversion, lorsqu'ils sont au chômage ou sur le point de l'être (ils ont reçu leur congé). Ces cours doivent améliorer leur aptitude au placement (art. 59, al. 1 et 2, LACI). Les personnes qui remplissent ces conditions ont droit au remboursement des frais indispensables occasionnés par l'écolage et le matériel de cours ainsi que par les voyages entre le domicile et le lieu de cours. Ils peuvent également bénéficier d'une subvention convenable pour les frais d'entretien et de logement au lieu du cours (art. 61, al. 3, LACI).

349. Ces frais peuvent également être remboursée pour une durée maximum de 250 jours à des personnes qui ne remplissent pas les conditions de cotisation à l'assurance-chômage et à qui aucun emploi convenable ne peut être assigné, lorsqu'elles suivent ces cours avec l'assentiment des autorités chargées du placement dans le but d'exercer une activité salariée (art. 60, al. 4, LACI).

350. L'assuré au chômage qui réunit la période minimale de cotisation requise (six mois de cotisation dans les deux ans qui précèdent la demande de prestations) ou qui en est dispensé (art. 14, LACI) peut, de surcroît, bénéficier de 400 indemnités journalières au maximum, nombre qui correspond normalement au droit de l'assuré qui justifie d'une période de cotisation égale ou supérieure à dix-huit mois (art. 27 let. c, LACI). Pendant la durée du cours, les indemnités journalières ne sont pas réduites (art. 61, al. 2, LACI). Si le cours l'exige, l'assuré n'est pas tenu d'être apte au placement pendant sa durée (art. 60, al. 3, LACI). S'agissant des cours, la pratique a dégagé certains principes. Le cours ne doit pas dépasser la durée d'une année. Il peut s'agir de cours de jour ou du soir à plein temps ou de quelques heures par semaine. Le cours doit en principe se dérouler en Suisse. Il n'y a pas de limite pour les frais d'écolage, mais s'il existe un cours équivalent moins cher, celui-ci devra être retenu. La formation de base est exclue, de même qu'un perfectionnement tout à fait général.

351. Allocations d'initiation au travail (art. 65 à 67, LACI). Ces mesures sont destinées à encourager les employeurs à engager des chômeurs difficiles à placer, en raison de leur âge avancé, de leur handicap physique ou mental ou de leurs mauvais antécédents professionnels (art. 90, al. 1, OACI). Pour ces assurés qui doivent être mis au courant et qui pour cette raison, touchent un salaire réduit, l'assurance-chômage couvre la différence entre le salaire effectif et le salaire normal. Ces allocations sont octroyées à l'assuré qui remplit les conditions de cotisation à l'assurance-chômage ou qui en est dispensé lorsque le salaire offert correspond au moins au travail fourni et que l'assuré peut escompter un engagement après cette période de mise au courant (art. 65, LACI).

vi) *Emploi hors de la région de domicile*

352. L'assurance-chômage encourage les chômeurs (ou les personnes sur le point de l'être), qui n'ont pas pu trouver un emploi dans la région de domicile, à accepter un emploi situé en dehors de celle-ci. Elle verse alors à l'assuré une contribution aux frais de déplacement quotidien, s'il retourne à son domicile

tous les soirs, ou une contribution à des frais de logement et de subsistance s'il ne rentre qu'en fin de semaine (art. 68 à 70, LACI). Pour pouvoir bénéficier de ces prestations, l'assuré doit remplir les conditions de cotisation ou en être dispensé et subir un désavantage financier par rapport à son activité précédente (art. 71, al. 2, LACI).

vii) *Autres mesures*

353. Il s'agit de subventions allouées à des organismes publics ou privés afin de permettre la mise sur pied de programmes d'occupation de chômeurs, d'études sur le marché du travail et de soutenir des moyens techniques qui permettent d'accroître l'efficacité du placement.

b) Montants et durée des prestations

354. Le droit à l'indemnité de chômage prend naissance après un délai d'attente général de cinq jours de chômage contrôlé. Cependant, ce délai ne s'applique pas aux personnes dont le revenu assuré ne dépasse pas 3 000 francs par mois. Cette limite est relevée de 500 francs par enfant donnant droit à des allocations pour enfant ou de formation professionnelle (art. 18, al. 1 *bis* et 1 *ter*, LACI introduit par l'Arrêté fédéral du 16 décembre 1994). Les délais d'attente spéciaux (art. 6, OACI) doivent être observés en sus de ce délai général.

355. L'indemnité de chômage est versée sous la forme d'indemnités journalières (art. 21, LACI). L'indemnité journalière pleine et entière s'élève à 80 % du gain assuré jusqu'à concurrence d'un montant-limite soumis à cotisation de 8 100 francs par mois. Toutefois, le manque à gagner doit revêtir une certaine importance, des gains mensuels inférieurs à 500 francs et 300 francs pour les travailleurs à domicile ne sont pas assurés (art. 40, OACI). Les assurés qui ne touchent pas d'allocations pour enfants et n'élèvent pas seuls un enfant n'ont droit qu'à 70 % du gain assuré pour autant qu'ils bénéficient d'une indemnité journalière supérieure à 130 francs et ne sont pas invalides (art. 22, al. 1 *bis*, LACI introduit par l'Arrêté fédéral du 19 mars 1993).

356. Le nombre maximum d'indemnités journalières que l'assuré peut toucher pendant le délai cadre d'indemnisation (deux ans) est en général déterminé par le nombre de mois durant lesquels il a cotisé au cours du délai cadre de cotisation (deux ans). Ce nombre est actuellement de 170 indemnités journalières au plus pour l'assuré qui a cotisé au moins six mois; il est de 250 ou 400 indemnités journalières au plus pour celui qui justifie de douze mois ou de dix-huit mois de cotisation (art. 27, LACI, art. 2, Ordonnance du 24 mars 1993 concernant l'Arrêté fédéral du 19 mars 1993).

357. L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et l'indemnité en cas d'intempéries sont allouées sous la forme d'un pourcentage (80 %) de la perte de gain prise en considération (art. 34, LACI). La durée maximale d'indemnisation est de 12 périodes décompte (en général mois civils), elle peut être portée à 24 périodes de décompte (art. 35, 1er et 2e al., LACI modifié par l'Arrêté fédéral du 19 mars 1993).

358. L'indemnité en cas d'insolvabilité couvre les créances de salaire (100 % du salaire non versé jusqu'à concurrence du montant maximal soumis à cotisation) portant sur les trois derniers mois du rapport de travail (art. 52, LACI).

359. Les indemnités journalières octroyées au titre de mesures préventives sont additionnées aux indemnités de chômage, leur nombre maximum ne pouvant pas être supérieur à 400. Les allocations d'initiation au travail, dont le montant ne peut dépasser 60 % du salaire normal, sont versées, pendant le délai cadre de deux ans, pour six mois au plus ou exceptionnellement pour douze mois au plus (chômeurs âgés; art. 66, 1er et 2e al., LACI). Les contributions aux frais destinées à encourager la mobilité professionnelle sont octroyées durant six mois au maximum.

3. Financement

360. Les cotisations des salariés et des employeurs ainsi que les intérêts du fonds de compensation constituent la source ordinaire de financement de l'assurance-chômage (art. 90, 1er al., LACI).

361. Les cotisations sont calculées d'après le salaire déterminant au sens de l'AVS. Le plafond du revenu ou salaire soumis à cotisation, qui représente aussi le montant maximum du revenu assuré et donc le montant maximum permettant de calculer les indemnités, est de 8 100 francs. Ce chiffre représente le montant maximum du gain assuré de l'assurance-accidents obligatoire (97 200 francs) converti en montants mensuels (art. 3, LACI).

362. A charge à parts égales du travailleur et de l'employeur, les cotisations s'élèvent actuellement à 3 % du salaire déterminant. Ce taux a été relevé par l'Arrêté fédéral du 16 décembre 1994, afin de répondre à l'augmentation des besoins financiers de l'assurance-chômage (art. 4, LACI).

363. La perception des cotisations est assurée par le système de l'AVS. En contrepartie, l'assurance-chômage verse à l'AVS une indemnité pour frais administratifs.

364. Enfin, il existe une source extraordinaire de financement de l'assurance-chômage. La Confédération et les cantons accordent, à parts égales, des prêts à un taux d'intérêt équitable lorsque les cotisations, fixée au taux maximum, et les réserves ne suffisent pas à couvrir les besoins financiers de l'assurance (art. 90, 2e et 3e al., LACI).

4. Principales caractéristiques de la deuxième révision de la loi sur l'assurance-chômage

365. La deuxième révision de la LACI a été adoptée par le Parlement le 23 juin 1995. Son entrée en vigueur est prévue en deux étapes. La première est intervenue le 1er janvier 1996, la deuxième interviendra le 1er janvier 1997.

366. En vertu de son article 1er, la LACI révisée n'a plus uniquement pour objectif d'assurer une compensation du revenu mais elle vise aussi "à prévenir le chômage imminent et à le combattre par des mesures de marché du travail". La nouvelle conception de la LACI met donc l'accent sur les mesures en vue d'une réinsertion active et efficace des chômeurs sur le marché du travail. Par rapport au droit en vigueur, la nouvelle conception fait intervenir des changements essentiellement quant aux conditions et à la durée du droit aux indemnités ainsi qu'aux prestations mises en place en faveur des mesures relatives au marché du travail.

367. La durée de la période d'indemnisation n'est plus limitée à 400 jours. Avec la nouvelle loi, il est possible de verser des indemnités pendant toute la durée du délai cadre de deux ans. On opère une distinction entre les indemnités dites "normales" et celles dites "spécifiques". Les assurés de moins de 50 ans ayant cotisé pendant six mois au cours des deux dernières années ont droit à 150 indemnités journalières normales (250 jusqu'à 60 ans, 400 après 60 ans). Le versement d'indemnités journalières spécifiques est subordonné à la participation à des mesures relatives au marché du travail (art. 27, 1er et 2e alinéa LACI révisée).

368. Aux mesures relatives au marché du travail déjà existantes (cours, programmes d'occupation, allocations d'initiation au travail), la LACI révisée ajoute des allocations de formation et des mesures visant à encourager les activités indépendantes et la préretraite.

369. La LACI révisée prévoit en outre la possibilité d'autoriser des expériences-pilotes dérogeant à la loi afin d'expérimenter de nouvelles mesures relatives au marché du travail ou d'encourager la flexibilisation du temps de travail, dans le but de maintenir ou de créer des emplois.

370. Les cantons sont tenus de proposer une palette minimale de mesures relatives au marché du travail. Afin de permettre une mise en oeuvre efficace de ces mesures, les cantons doivent améliorer le placement en instituant des offices régionaux de placement. Pour chaque Office régional de placement, il convient de désigner une commission tripartite composée d'un nombre égal de représentants des employeurs, des travailleurs et de l'autorité du marché de l'emploi.

371. Les efforts visant à remplacer le bénéfice passif des indemnités journalières par des mesures actives de réinsertion ont des effets sur la définition du travail convenable et, partant, sur la durée d'indemnisation compensatoire en cas de gain intermédiaire.

372. La prolongation de la période d'indemnisation trouve sa contrepartie dans une réduction du montant de l'indemnité journalière. L'indemnité journalière est ainsi réduite à 70 % du gain assuré, pour autant que ce montant soit supérieur à 130 francs suisses. Un délai d'attente de cinq jours est également introduit dans la loi. Afin d'éviter des cas de rigueur, les personnes dont le revenu assuré ne dépasse pas 3 000 francs suisses, sont exemptées de ce délai d'attente.

Tableau 14

Produits de l'assurance-chômage et montant des prestations allouées (1993)

<u>Produits :</u>	
Cotisations des assurés et employeurs	3 637 511 589
Remboursement de cotisations de frontaliers	1 002 114
Restitution d'indemnité en cas d'insolvabilité	15 060 195
Intérêts	26 342 377
Recettes diverses	3 552 068
<u>Charges :</u>	
Indemnité de chômage	4 193 279 336
Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail	442 515 520
Indemnité en cas d'intempéries	87 597 402
Indemnité en cas d'insolvabilité	60 790 386
Mesures préventives individuelles	155 348 957
Mesures préventives collectives	166 634 417

I. Allocations familiales

373. L'article 34 *quinquies* de la Constitution fédérale stipule que la Confédération, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés et dans les limites de la Constitution, tient compte des besoins de la famille. Elle est également autorisée à légiférer en matière de caisses de compensation familiales. Elle peut déclarer l'affiliation obligatoire en général ou pour certains groupes de la population. Elle tient compte des caisses existantes, soutient les efforts des cantons ou des associations professionnelles en vue de la fondation de nouvelles caisses et peut créer une caisse centrale de compensation. Elle peut faire dépendre ses prestations financières d'une participation équitable des cantons.

374. L'Etat fédéral a légiféré jusqu'ici pour les salariés agricoles, les petits paysans, les exploitants d'alpages et les pêcheurs professionnels en instaurant un régime qui s'applique à ces catégories de personnes. Ce dernier a été instauré par la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA), entrée en vigueur le 1er janvier 1953. Par ailleurs, la Confédération a institué des allocations familiales pour le personnel fédéral. Pour les autres catégories de la population, ce sont les cantons qui demeurent compétents.

1. Champ d'application personnel

375. Le régime fédéral d'allocations familiales dans l'agriculture s'applique à tous les travailleurs salariés dans l'agriculture, aux exploitants exerçant une activité agricole à titre principal ou accessoire dont le revenu annuel n'excède pas 30 000 francs (cette limite de revenu est majorée de 5 000 francs par enfant

à charge) (état au 1er janvier 1995), aux exploitants d'alpages 91/ ainsi qu'aux pêcheurs professionnels.

376. Les 26 régimes cantonaux d'allocations familiales concernent, en principe, tous les travailleurs salariés non agricoles. Quelques régimes servent également des allocations pour enfants aux travailleurs indépendants non agricoles, lorsqu'en principe leur revenu ne dépasse pas certaines limites; dans d'autres cantons des allocations familiales en faveur des enfants des personnes qui n'exercent aucune activité lucrative sont aussi versées sous certaines conditions (p. ex. limites de revenu). Plusieurs cantons versent aux travailleurs agricoles et aux agriculteurs indépendants des allocations familiales qui complètent celles servies par le régime fédéral.

2. Nature et niveau des prestations

377. Le régime fédéral d'allocations familiales dans l'agriculture verse les allocations familiales (allocations pour enfants) dès le premier enfant. En principe ouvrent droit aux allocations tous les enfants à l'entretien desquels l'allocataire subvient : les enfants de parents mariés; les enfants de parents non mariés; les enfants adoptés; les enfants du conjoint; les enfants recueillis; les frères et soeurs de l'allocataire à l'entretien desquels il pourvoit en majeure partie.

378. Le régime fédéral d'allocations familiales dans l'agriculture prévoit également l'octroi d'allocations de ménage aux travailleurs suivants :

a) Les travailleurs qui font ménage commun avec leur conjoint ou avec leurs enfants;

b) Les travailleurs qui vivent en communauté domestique avec l'employeur et dont le conjoint ou les enfants ont leur propre ménage, aux frais duquel le travailleur doit pourvoir;

c) Les travailleurs qui, avec leur conjoint ou leurs enfants, vivent en communauté domestique avec l'employeur.

Seuls les salariés agricoles peuvent prétendre à des allocations de ménage.

379. Les allocations pour enfant aux travailleurs agricoles et aux petits paysans sont échelonnées selon la région où se trouve l'exploitation agricole et selon le nombre d'enfants; elles s'élèvent, dans les régions de plaine, à 1 740 francs par an pour les deux premiers enfants et à 1 800 francs par an à compter du troisième enfant et, dans les régions de montagne, à 1 980 francs par an pour les deux premiers enfants et à 2 040 francs par an à compter du troisième enfant. Les allocations de ménage se montent à 1 200 francs par an (état au 1er janvier 1995).

91/ La LFA désigne les exploitants exerçant une activité agricole à titre principal ou accessoire, dont le revenu ne dépasse pas les limites susmentionnées, ainsi que les exploitants d'alpages par le terme "petits paysans".

380. Les allocations pour enfant aux travailleurs agricoles et aux petits paysans sont versées jusqu'à ce que l'enfant ait 16 ans révolus ou jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire (art. 9, al. 1, LFA). La limite est reportée à 20 ans lorsque l'enfant est incapable de gagner sa vie par suite de maladie ou d'infirmité et à 25 ans si l'enfant fréquente une école, fait des études ou un apprentissage. Le droit à l'allocation pour enfant existe dès le premier jour du mois au cours duquel l'enfant est né; il expire à la fin du mois au cours duquel les conditions d'obtention de l'allocation cessent d'être remplies. Le droit à l'allocation de ménage existe dès le premier jour du mois au cours duquel a lieu la mise en ménage. Il expire à la fin du mois au cours duquel le ménage a été dissous.

381. Dans les régimes cantonaux d'allocations familiales 92/, les allocations familiales sont versées dès le premier enfant. En général, sont réputés enfants donnant droit aux allocations les enfants de parents mariés et non mariés ainsi que les enfants du conjoint, les enfants adoptifs et les enfants recueillis. Dans certains cantons, le droit aux allocations pour les enfants du conjoint est soumis à la condition que le salarié subviene en majeure partie à leur entretien. Quant aux enfants recueillis, ils ne donnent droit aux allocations, dans quelques cantons, que si l'allocataire pourvoit gratuitement et de façon durable à leur entretien. Dans quelques lois, les frères et soeurs à l'entretien desquels le salarié doit pourvoir sont assimilés à ses propres enfants.

382. Au début, les lois cantonales ne prévoyaient que des allocations pour enfants à titre de prestations minima légales; actuellement, les allocations pour enfants s'échelonnent, selon les cantons, de 1 560 francs à 3 360 francs par an et par enfant. Par la suite, plusieurs cantons ont instauré des allocations de formation professionnelle qui varient, selon les cantons, de 1 800 francs à 4 320 francs par an. Quelques cantons ont également institué des allocations de naissance qui varient, selon les cantons, de 600 francs à 1 300 francs par naissance. Cinq cantons ont introduit des allocations d'accueil (allocations servies aux familles qui accueillent un enfant mineur en vue d'adoption) égales aux allocations de naissance, un canton a introduit une allocation pour famille nombreuse dès le troisième enfant, un autre canton prévoit des allocations de ménage pour salariés non agricoles. Enfin, trois cantons prévoient des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative, si leur revenu ne dépasse pas une certaine limite (état au 1er janvier 1995).

383. L'âge limite donnant droit aux allocations pour enfant est en principe de 16 ans. Dans les cas de formation professionnelle, de maladie ou d'infirmité liées à une incapacité de gain, il est reporté à 18, 20 ou 25 ans.

384. Les salariés étrangers qui habitent en Suisse avec leur famille ont droit aux allocations familiales dans tous les cantons et cela dans les mêmes conditions que les travailleurs suisses. Certains cantons les assimilent aux salariés suisses même si les enfants vivent hors de Suisse. D'autres ont édicté des prescriptions spéciales. Pour les requérants d'asile avec des enfants à

92/ Cf. Genre et montants des allocations familiales, selon le droit cantonal, annexé.

l'étranger, les allocations ne sont versées que si le requérant est reconnu comme réfugié ou admis provisoirement pour des motifs humanitaires.

3. Financement

385. Dans le régime fédéral d'allocations familiales dans l'agriculture, il est prélevé une cotisation de 2 % sur le salaire versé aux salariés agricoles (état au 1er janvier 1995); cette cotisation est à la charge de l'employeur. Les dépenses résultant du versement d'allocations familiales aux petits paysans sont à la charge de la Confédération pour 2/3 et à la charge des cantons pour 1/3.

386. Dans les régimes cantonaux d'allocations familiales, les allocations en faveur des enfants des salariés non agricoles sont financées par les cotisations des employeurs. Les caisses privées reconnues prélèvent des cotisations dont le taux varie de 0,1 à 5,5 % des salaires. Les caisses cantonales perçoivent des cotisations dont le taux s'échelonne de 1,2 % à 3 % (état au 1er janvier 1995). Dans les cantons qui versent des allocations familiales aux travailleurs indépendants qui ne sont pas occupés dans l'agriculture, ces dernières sont financées soit par des contributions des allocataires, soit par des contributions des indépendants fixées en pourcentage du revenu de l'activité lucrative ou du revenu imposable..

Tableau 15

Allocations familiales aux salariés selon le droit cantonal
(état au 1er janvier 1995)

Canton	Allocation pour enfant	Alloc. de formation professionnelle ¹¹	Limite d'âge		Alloc. de naissance	Cotisations des employeurs affiliés à la caisse cantonale (en % des salaires)
	Montant mensuel par enfant	Montant mensuel par enfant	ordinaire	spéciale ¹		
Zurich	150	-	16	20/25	-	1,5
Berne	150/180 ³	-	16	20/25	-	1,5
Lucerne	165/195 ³	225	16	18/25	800 ²¹	1,9 ¹⁰
Uri	170	-	16	18/25	800	2,0
Schwyz	160	-	16	18/25 ¹⁷	800	1,5
Obwald	170	-	16	25/25	-	1,8
Nidwald	175/200 ³	-	16	18/25	-	1,7
Glaris	145	-	16	18/25	-	1,95
Zoug	200/250 ²	-	16	20/25	-	1,6 ¹⁰
Fribourg	190/210 ²	250/270 ²	15	20/25	1 000 ⁷	2,5
Soleure	165	-	18	18/25 ¹²	600	1,5
Bâle-Ville	140	170	16	25/25	-	1,2
Bâle-Campagne	140	170 ¹⁸	16	25/25	-	1,5
Schaffhouse	160	200	16	18/25 ²⁰	660 ⁸	1,7 ¹⁰
Appenzell (R-E)	145	-	16	18/25	-	1,8
Appenzell (R-I)	140/150 ²	-	16	18/25	-	2,0
Saint-Gall	150/190 ²	-	16	18/25	-	1,8 ¹⁰
Grisons	140	165	16	20/25 ⁶	-	1,75
Argovie	150	-	16	20/25	-	1,7
Thurgovie	135	150	16	18/25	-	1,7
Tessin	181	-	16	20/20	-	2,0
Vaud ¹⁴	130 ⁵	175 ⁵	16	20/25 ⁶	1 300 ^{7,19}	1,9
Valais	200/280 ²	280/360 ²	16	20/25	1 300 ^{7,19}	- ⁹
Neuchâtel ¹³	130/155	190/215	16	20/25 ⁶	800	1,8
	180/230	240/290				
Genève	135/150 ³	220	15	20/25	1 000 ⁷	1,5
Jura	138/162 ⁴	186	16	25/25	708 ⁷	3,0
	120 ¹⁵					

Source : Office fédéral des assurances sociales

¹ La première limite concerne les enfants incapables d'exercer une activité lucrative et la seconde, les étudiants et apprentis

² Le premier taux est celui de l'allocation versée pour chacun des deux premiers enfants; le second taux est celui de l'allocation versée dès le troisième enfant.

³ BE/LU : Le premier taux est celui de l'allocation versée pour les enfants au-dessous de 12 ans; le second taux est celui versé pour les enfants de plus de 12 ans. GE : le premier taux est celui de l'allocation versée pour les enfants au-dessous de 10 ans; le deuxième taux est celui de l'allocation pour les enfants de plus de 10 ans. NW : le premier taux est celui de l'allocation versée pour les enfants au-dessous de 16 ans; le second taux est celui de l'allocation pour les enfants de plus de 16 ans.

⁴ Le premier montant concerne les familles avec un ou deux enfants; le second, les familles de trois enfants et plus.

⁵ Pour le troisième enfant et chacun des suivants, il est versé en plus 145 francs si les enfants résident en Suisse. L'allocation pour enfant s'élève à 175 francs par mois pour les enfants de 16 à 20 ans incapables de gagner leur vie.

⁶ Il n'est pas octroyé d'allocations pour les enfants au bénéfice d'une rente de l'AI. Dans le canton de Vaud, l'allocation est réduite de moitié en cas d'octroi d'une demi-rente AI,

⁷ Il est versé une allocation d'accueil, du même montant que l'allocation de naissance, pour l'enfant placé en vue d'adoption.

⁸ Pour autant que le revenu soumis à cotisation dans l'AVS n'excède pas la limite de 47 300 francs.

⁹ Il n'y a pas de caisse cantonale de compensation pour allocations familiales.

¹⁰ Y compris la contribution au régime d'allocations familiales pour les indépendants

¹¹ L'allocation de formation professionnelle remplace l'allocation pour enfant; dans les cantons ne connaissant pas l'allocation de formation professionnelle, l'allocation pour enfant est versée jusqu'à la fin des études ou de l'apprentissage, mais au plus tard jusqu'à la limite d'âge.

¹² La limite d'âge est de 25 ans pour les enfants invalides depuis la naissance ou qui le sont devenus pendant l'enfance.

¹³ Dans l'ordre, les montants correspondent à l'allocation versée pour le premier, le deuxième, le troisième et à partir du quatrième enfant.

¹⁴ Minimum légal : chaque caisse peut verser plus selon ses capacités financières; sont tenues de payer Fr. 180.-(allocation professionnelle), Fr. 1500.-(allocation de naissance) - montants versés par la Caisse cantonale - certaines catégories d'employeurs et de caisses informées directement; voir aussi note 5.

¹⁵ Les personnes bénéficiaires d'une allocation pour enfant ou d'une allocation de formation professionnelle ont droit à une allocation de ménage de Fr. 120.- par mois.

¹⁶ En cas de naissances multiples, l'allocation de naissance est doublée. Il en va de même de l'allocation d'accueil lorsqu'il y a adoption de plus d'un enfant en même temps.

¹⁷ Les travailleurs ont droit aux allocations familiales pour leurs enfants légitimes vivant à l'étranger uniquement jusqu'à ce que ceux-ci aient atteints l'âge de 16 ans révolus.

¹⁸ Pour les enfants en formation professionnelle et vivant à l'étranger, l'allocation s'élève à 140 francs.

¹⁹ L'allocation est majorée de 50 % en cas de naissances ou d'accueils multiples.

²⁰ Dans certains cas déterminés, l'allocation de formation professionnelle peut être octroyée au-delà de la limite d'âge.

²¹ L'allocation de naissance n'est versée que pour les enfants nés en Suisse et inscrits dans un registre suisse des naissances.

X. ARTICLE 10 : PROTECTION DE LA FAMILLE,
DE LA MERE ET DE L'ENFANT

A. Principaux textes applicables

387. Les principaux textes applicables sont les suivants :

a) Textes internationaux :

Pacte international relatif aux droits civils et politiques,
articles 17, 23 et 24;

Convention européenne des droits de l'homme, articles 8 et 12.

b) Textes nationaux :

Constitution fédérale, article 34 *quinquies* et 54, Cst.;

Code Civil Suisse, du 10 décembre 1907; Livre deuxième, Droit de la
famille;

Code des obligations, du 30 mars 1911;

Loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 13 juin 1911;

Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le
commerce (LTr), du 13 mars 1964;

Ordonnance 1 concernant la loi sur le travail (OLT1), du
14 janvier 1966;

Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture, du
20 juin 1952;

Loi fédérale sur les centres de consultation en matière de
grossesse, du 9 octobre 1981.

B. Généralités

388. En Suisse, la reconnaissance de la famille en tant qu'élément fondamental de la société ainsi que sa protection par l'Etat sont ancrées dans les articles 54 et 34 *quinquies* de la Constitution fédérale. Le premier protège le droit au mariage tandis que le second enjoint à la Confédération de tenir compte des besoins de la famille. Il convient d'y ajouter les articles 8 et 12 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que les articles 17, 23 et 24 du Pacte relatif aux droits civils et politiques. La Suisse a en outre signé la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant et la procédure de ratification est actuellement en cours.

389. Le droit suisse de la famille a subi une révision échelonnée dans le temps, visant à adapter les dispositions du Code civil de 1907 aux réalités actuelles. La première étape de cette révision a porté sur l'adoption (loi fédérale du 30 juin 1972), suivie du droit de filiation, qui garantit désormais à la filiation illégitime les mêmes droits et effets que la filiation légitime.

En outre, l'intérêt de l'enfant a fait l'objet d'une attention accrue de la part du législateur. L'étape suivante a été la révision du droit du mariage, entrée en vigueur en 1988, dont l'un des buts principaux est de réaliser l'égalité entre les époux. La dernière étape, actuellement en cours, est celle de la révision du droit du divorce. Les principaux axes de la révision sont le maintien d'un divorce judiciaire, la "dépénalisation" du droit du divorce, l'incitation des époux à régler leur divorce à l'amiable, la sauvegarde optimale des intérêts des enfants et la réglementation équitable des conséquences économiques du divorce.

390. En ce qui concerne la définition de la famille, il n'existe pas dans l'ordre juridique suisse de définition uniforme. La portée de ce terme est plus ou moins étendue et différents types de relations familiales sont pris en considération selon les domaines et surtout selon les fonctions des normes considérées. A titre d'exemple, le Code civil, qui consacre un titre au "droit de la famille", ne contient pas de définition de ce terme et retient différents critères tels que les liens de sang, les liens juridiques ou le fait de vivre sous le même toit. S'il faut néanmoins dégager une définition de la famille, l'on retiendra celle proposée par un groupe d'experts en 1982 : "Groupe social fondé sur les relations entre parents et enfants et reconnu comme tel par la société, c'est à dire institutionnalisé" 93/.

391. La structure de la famille a toutefois beaucoup évolué au cours des dernières années. De nouvelles formes de relations familiales sont apparues et se sont développées, telles que les familles monoparentales et les familles recomposées. Toutefois, comme le montre une étude récente de l'Office fédéral de la statistique 94/, les ménages familiaux offrent une image étonnamment traditionnelle : le modèle classique de la famille nucléaire reste profondément ancré dans les moeurs. Plus de la moitié des membres des ménages privés (52,5 %) vivent dans un ménage composé d'un couple marié avec enfants. Si le nombre de familles monoparentales s'est fortement accru, il ne représente que 5,1 % des ménages. De même, bien que le nombre de couples non mariés ait triplé entre 1980 et 1990, leur proportion reste faible (4,2 % pour les couples non mariés sans enfants et 0,9 % pour les couples non mariés avec enfants) 95/.

392. Entre 1988 et 1992, environ 54 000 mariages ont été célébrés entre des étrangères ou des étrangers et des Suissesses ou des Suisses, soit près d'un quart du total. Aussi la Commission fédérale des étrangers a-t-elle publié en 1993 un dépliant d'information "Mariages binationaux" à l'intention des bureaux de l'état civil, qui est destiné à être remis gratuitement et en neuf langues aux futurs couples mixtes.

93/ "La politique familiale en Suisse", Rapport final présenté au Chef du Département fédéral de l'intérieur par le groupe de travail "Rapport sur la famille", 1982, p. 7.

94/ Familles d'aujourd'hui. L'image de la famille dans le recensement fédéral de la population de 1990, Berne 1994.

95/ Informations tirées de Familles d'aujourd'hui, l'image de la famille dans le recensement fédéral de la population de 1990; Office fédéral de la statistique, Berne 1994 (annexé).

C. Droit au mariage librement consenti

393. En Suisse, la liberté du mariage est garantie par l'article 54 de la Constitution fédérale qui précise, à son alinéa 1, que le droit au mariage est placé sous la protection de la Confédération et, à son alinéa 2, qu'aucun empêchement au mariage ne peut être fondé sur des motifs confessionnels, sur l'indigence de l'un ou l'autre des époux, sur leur conduite ou sur quelque autre motif que ce soit.

394. Actuellement, l'âge de la capacité matrimoniale est fixé à 20 ans révolus pour les hommes et 18 ans révolus pour les femmes. La majorité civile étant actuellement fixée à 20 ans, le mariage célébré avant cet âge rend majeur. Suite à la révision du Code civil du 7 octobre 1994, l'âge de la majorité civile et matrimoniale va être abaissé à 18 ans. Hommes et femmes ne pourront se marier avant d'avoir atteint l'âge de la majorité. Cette révision est entrée en vigueur au 1er janvier 1996.

395. Pour plus de détails sur le mariage, ses effets et sa dissolution, nous renvoyons au rapport initial de la Suisse consacré au Pacte relatif aux droits civils et politiques, et plus précisément aux commentaires portant sur l'article 23, alinéas 2, 3 et 4.

D. Protection de la famille

396. L'article 34 *quinquies* de la Constitution fédérale enjoint à la Confédération de tenir compte des besoins de la famille et lui octroie des compétences en matière d'allocations familiales et d'assurance-maternité. Certaines constitutions cantonales et un grand nombre de lois contiennent également des normes protégeant la famille. Par ailleurs, en raison de leur autonomie, les communes assurent diverses fonctions en matière de politique familiale. Dans ce domaine, les tâches se répartissent donc entre Confédération, cantons et communes. Il est par conséquent difficile de donner une image précise et exhaustive des normes en vigueur à tous les échelons des structures étatiques.

397. La politique familiale mise en oeuvre en Suisse n'est pas une politique inspirée par des considérations démographiques. Elle répond plutôt à un postulat de justice sociale : reconnaissant les prestations fournies par la famille à la société, elle vise notamment à faire bénéficier l'institution familiale d'une aide qui soit un correctif à la répartition des revenus. Ce correctif est apporté par la compensation des charges familiales assurée principalement au moyen d'allocations familiales et d'allègements fiscaux. Il y a lieu de mentionner aussi certaines prestations de sécurité sociale telles que les rentes complémentaires versées aux retraités et invalides ayant des enfants à charge et les rentes d'orphelins. D'autres mesures de soutien à la famille sont prises au niveau de la politique du logement ou de la mise en service de centres de consultation.

1. Les allocations familiales

398. Les allocations familiales sont des prestations en espèces apportant une contribution régulière et permanente à l'entretien des enfants à charge ou fournissant une aide spéciale à certains moments de la vie des familles. Elles jouent un rôle de premier plan dans la politique d'aide économique à la famille.

Il existe en Suisse un régime fédéral pour l'agriculture et des régimes cantonaux pour les salariés non agricoles, les indépendants non agricoles et les personnes sans activité lucrative.

399. En ce qui concerne les caractéristiques de ces régimes, nous renvoyons au commentaire formulé pour l'article 9.

2. Les allégements fiscaux en faveur de la famille

400. En droit fiscal suisse, c'est le principe de l'imposition du revenu familial qui prévaut en règle générale, en matière d'impôt direct. Cette imposition de la famille a ceci de particulier que l'assujettissement du chef de famille étend ses effets à l'ensemble du revenu familial. Le barème de l'impôt sur le revenu étant progressif, le système de l'imposition de la famille peut entraîner une augmentation de la charge fiscale, surtout si les deux époux exercent une activité lucrative. Des correctifs, tels que les dégrèvements, les barèmes doubles, permettent de réduire cette charge.

401. Le canton de Vaud a fait oeuvre de pionnier en introduisant, dès le 1er janvier 1987, le système dit du quotient familial, qui consiste à imposer le total des revenus du couple et des enfants mineurs au taux de ce revenu total divisé par un nombre de parts déterminé d'après la composition de la famille. Ce taux est d'autant plus bas que la famille est nombreuse.

402. En ce qui concerne l'impôt fédéral direct, depuis 1995, les tarifs favorables aux personnes mariées ont été étendus à toutes les personnes ayant des enfants qui vivent dans le même ménage. Par ailleurs, le Conseil fédéral, en réponse à deux interventions parlementaires a proposé la constitution d'un groupe de travail afin de réexaminer le système d'imposition familiale.

3. La politique du logement 96/

403. Les frais de logement peuvent occasionner des problèmes financiers importants aux familles socialement les plus démunies. La part des ménages suisses propriétaires de leur logement a modestement passé de 28 à 31 % entre 1970 et 1990. Les jeunes familles sont les moins représentées parmi les propriétaires de logements. De manière générale, la charge locative peut être considérée comme trop lourde et pour certains ménages, surtout ceux avec des enfants, cela peut les mettre dans une situation très précaire. Le but essentiel de la politique suisse en matière de logement est d'améliorer l'offre de logements pour les groupes de population dont les revenus sont les plus faibles. Les conditions-cadre fixées à la politique du logement limitent les possibilités d'intervention de l'Etat, la construction de logements étant en premier lieu une tâche de l'économie privée. La Confédération, les cantons et les communes tentent cependant, par le biais de nombreuses mesures, d'améliorer la situation des personnes concernées.

404. Ainsi, la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements permet entre autres d'accorder des aides à la construction de logements à loyers avantageux ainsi que des facilités pour

96/ Pour plus de détails, nous renvoyons à l'article 11.

les logements destinés à des couches de la population ayant des revenus limités; elle permet aussi d'encourager l'accèsion à la propriété de maisons familiales.

405. La loi fédérale du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne prévoit, pour l'assainissement des logements, une subvention à fonds perdus de 10 à 30 % du coût total des travaux pris en compte pour le calcul de la subvention, selon la capacité financière du canton. Pour les familles vivant dans des conditions financières particulièrement difficiles, la subvention pour les mêmes coûts peut être augmentée de 5 à 10 %.

406. La loi fédérale du 17 décembre 1993 sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle vise à favoriser l'accèsion à la propriété.

4. Les prestations de sécurité sociale

407. Parmi les autres prestations de sécurité sociale susceptibles d'entrer en ligne de compte, il y a lieu de mentionner les diverses rentes versées en faveur des enfants et des orphelins en vertu des différentes assurances sociales :

a) Les rentes pour enfant versées aux titulaires de rentes de vieillesse ou d'invalidité pour des enfants à leur charge (AVS/AI);

b) Les rentes pour enfant versées en vertu de la loi sur la prévoyance professionnelle;

c) Les rentes d'orphelins de l'assurance-vieillesse et survivants;

d) Les rentes d'orphelins de l'assurance-accidents;

e) Les rentes d'orphelins de la prévoyance professionnelle.

408. En matière d'assurance-chômage, les indemnités journalières pour les personnes mariées et pour celles qui leur sont assimilées sont complétées par un supplément qui correspond au montant, calculé par jour, des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle auxquelles elles auraient droit si elles avaient un emploi.

5. Les centres de consultation

409. Afin de permettre aux parents de demander conseil à des organismes ad hoc, différentes structures ont été créées telles que les consultations pour les mères, les conseils en éducation et l'orientation professionnelle ainsi que les consultations et thérapies de famille proprement dites. En vertu de la loi fédérale sur les centres de consultation en matière de grossesse du 9 octobre 1981, les cantons ont institué des offices de consultation et de planning familial auprès desquels la consultation est gratuite. En outre, l'article 171 du Code civil enjoint aux cantons de mettre à disposition des couples un office de consultation pour toute difficulté rencontrée dans leur vie commune ou leurs tâches de parents. Les cantons sont libres de mettre eux-mêmes en place ou de subventionner un tel office. Dans le cadre de l'avant-projet de révision du Code civil relatif au mariage, au divorce et à la filiation, il est prévu que les cantons établissent des offices de médiation chargés de renseigner les époux sur le divorce et leur permettre d'atteindre un arrangement amiable. Comme pour les

offices de consultation, les cantons sont libres de gérer eux-mêmes ou subventionner ces offices de médiation.

6. Les services de garde des enfants

410. Les services et installations de soins aux enfants et d'aide à la famille sont essentiellement l'affaire des cantons, des communes, des organisations privées et des entreprises. Il convient de mentionner également les organisations de "mamans de jour", qui couvrent une part de plus en plus importante des besoins en garde des enfants ^{97/}. Actuellement, l'offre de places disponibles dans les crèches, jardins d'enfants et autres garderies, est toutefois insuffisante. Il n'existe pas, en Suisse, de droit à disposer d'une place dans une institution chargée de la garde des enfants. Globalement, la répartition des institutions de garde est très inégale, entre les villes qui sont bien dotées et les communes de banlieue à forte densité de population, qui sont souvent mal équipées. Quant aux petits cantons à forte densité agricole, ils ne disposent presque pas de telles institutions.

411. Ces institutions sont généralement largement subventionnées par les cantons et les communes. La Confédération octroie en outre des subventions aux organisations faïtières responsables de l'organisation et de la coordination des différents services. Elle contribue ainsi indirectement à leur développement.

412. A côté des institutions de garde des enfants, il existe des services sociaux publics. Ces services sont de la compétence exclusive des cantons et des communes. Une de leurs tâches consiste à conseiller et à soutenir les familles avec enfants, notamment les mères qui élèvent seules leurs enfants.

7. Les organisations privées

413. On trouve également des services sociaux privés, des organisations et des oeuvres de bienfaisance. On ne manquera pas de mentionner le rôle des nombreuses associations privées oeuvrant dans le domaine de la famille et dont les principales sont : Pro Familia, l'Aide familiale, Pro Juventute, le Mouvement populaire des familles, la Fédération suisse des organisations de parents, le Forum suisse des organisations de parents, la Fédération suisse des familles monoparentales et quelques centres-conseils pour les couples binationaux. Certaines de ces associations reçoivent des subventions de l'Etat.

8. Structures aux niveaux cantonal et fédéral

414. Mise à part la législation en matière d'allocations familiales, de fiscalité pour les couples etc..., plusieurs cantons prennent de plus en plus conscience de leurs responsabilités dans le domaine de la famille. Ainsi, certains d'entre eux ont créé un Conseil de la famille (Jura et Neuchâtel) ou un fonds d'aide à la famille (Vaud et Valais).

415. Au niveau fédéral, un Groupe parlementaire des Chambres fédérales pour la politique de la famille oeuvre depuis 1983 avec pour objectif de défendre les intérêts de la famille. Il existe au sein de l'administration fédérale une

^{97/} Rapport de la Commission fédérale des questions féminines
"Structures d'accueil pour les enfants" 1992

"Centrale pour les questions familiales" chargée notamment de tâches en liaison avec les allocations familiales fédérales ou cantonales et la politique familiale. Des interventions parlementaires demandant la création d'un organe scientifique permanent pour les questions familiales ont été déposées et acceptées.

9. Situation des familles défavorisées

416. Globalement, ces mesures de protection et de soutien à la famille sont destinées à toutes les familles représentées sous leurs diverses formes. Les prestations aux familles sont accordées en principe à chaque type d'organisation familiale. De manière générale, il est tenu compte essentiellement de la présence d'enfants.

417. Même s'il n'y a pas de famille totalement dépourvue de soutien et d'assistance, certaines catégories peuvent cependant être défavorisées. C'est le cas par exemple dans le domaine des allocations familiales puisque ces dernières dépendent du statut professionnel de la personne qui a la charge des enfants. Une grande partie des indépendants ainsi que les personnes sans activité lucrative ne reçoivent pas d'allocations familiales dans la plupart des cantons.

418. Les personnes travaillant à temps partiel sont aussi souvent défavorisées puisque dans la plupart des cantons, elles ne reçoivent que des allocations partielles. Ainsi, les familles monoparentales sont désavantagées puisqu'elles connaissent souvent ce type d'activité. Ces mères qui élèvent seules leurs enfants sont les plus directement menacées par la pauvreté.

419. On soulignera aussi que le montant des allocations ne permet de couvrir qu'une partie des coûts liés à l'enfant.

420. En vue d'améliorer cette situation, une initiative parlementaire demande une solution fédérale en matière d'allocations familiales, où chaque enfant donnerait droit à une allocation pour enfant d'au moins 200 francs par mois. Une sous-commission associant des experts a donc été chargée par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national d'élaborer un projet de loi.

421. Pour les familles qui vivent des difficultés particulières, des aides sont fournies à la famille par l'aide sociale (assistance publique) accordée par les cantons et les communes. Pour ces personnes sans ou au revenu insuffisant ou en fin de droits d'indemnités de chômage, on cherche à assurer un revenu décent pour subvenir aux besoins de chacun. On essaie aussi le plus possible de permettre aux enfants de rester dans leur famille. Il convient également de signaler que lorsque l'un des parents ou les deux ne satisfont pas à leur obligation d'entretien, il appartient aux cantons soit d'aider gratuitement l'autre parent à obtenir l'exécution des prestations d'entretien, soit de verser des avances pour l'entretien de l'enfant (art. 290 à 293, CCS). A cette fin, les cantons sont tenus de mettre en place un Bureau de recouvrement et d'avance sur pension alimentaire.

422. D'autres services sont mis à la disposition des familles par les cantons et les communes, comme par exemple les services sociaux ou de la protection de la jeunesse. A côté des structures mises en place par les pouvoirs publics et les organisations privées, il existe maintes organisations d'entraide dont les

différents champs d'activités recouvrent tous les domaines posant problème à l'enfant et à la famille. On compte enfin plus de 70 services d'aide aux étrangers, publics ou privés, actifs dans le domaine plus général de l'intégration sociale des travailleurs étrangers et de leur famille.

E. Protection de la maternité

423. En dépit de l'article 34 *quinquies* de la Constitution fédérale qui donne à la Confédération le mandat d'instaurer une assurance-maternité, la législation d'exécution n'a pas encore été mise sur pied. Plusieurs projets visant à introduire un congé maternité ont échoué lors de votations populaires. L'initiative populaire "pour une meilleure assurance-maladie" de 1970, ainsi que le contre-projet du Conseil fédéral, qui contenaient un projet de loi sur la protection de la maternité, ont été rejetés par la majorité du peuple et la totalité des cantons en 1974. Une initiative de 1980 "pour une protection efficace de la maternité", est rejetée par le peuple et par tous les cantons lors de la votation de 1984. Enfin, la révision de l'assurance-maladie, qui prévoyait un système d'allocations en cas de maternité, a également été rejetée lors de la votation populaire de 1987.

424. Le Conseil fédéral avait annoncé un nouvel essai et avait inscrit à son Programme de législature 1991-1995 l'assurance-maternité comme objet des Grandes lignes pour 1995. Un avant-projet de loi fédérale sur l'assurance-maternité a ainsi été mis en consultation en juin 1994 et les résultats de cette procédure sont en cours d'analyse au sein du Département fédéral de l'intérieur. Cet avant-projet de loi propose la création d'une assurance sociale obligatoire et indépendante qui prévoit pour l'essentiel l'octroi d'une allocation pour perte de gain pendant un congé maternité de 16 semaines pour toutes les femmes exerçant une activité lucrative, c'est-à-dire pour les indépendantes et les salariées. Il comprend en outre un congé en cas d'adoption de quatre semaines pour les mères ou pères salarié(e)s ou indépendant(e)s. La réflexion sur des prestations en cas de maternité pour les mères qui n'exercent pas d'activité lucrative, sur des prestations de besoin ainsi que sur un congé parental devra être menée dans un deuxième temps.

1. Protection de la maternité au plan fédéral

425. La protection de la maternité est actuellement réglée par la loi sur le travail (LTr), le titre dixième du Code des obligations (CO), la loi sur l'assurance-maladie (LAMA), et les dispositions existant dans le secteur public. Certaines CCT contiennent également des dispositions à cet égard. Les champs d'application des lois précitées ne sont pas identiques, ce qui complique singulièrement notre système de protection de la maternité : la loi sur le travail exclut notamment de son champ d'application l'agriculture, les ménages privés, le travail à domicile ainsi que les administrations fédérales, cantonales et communales; les dispositions du Code des obligations s'appliquent dès qu'il y a un contrat de travail de droit privé, tandis que la LAMA ne garantit ses prestations qu'aux femmes assurées auprès d'une caisse-maladie reconnue ^{98/}. Les prestations en cas de maternité varient donc actuellement au

^{98/} Il convient de rappeler ici que la nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal) rend l'assurance obligatoire.

gré des assurances et la protection des travailleuses dépend de la branche et de l'entreprise qui les occupent.

a) Le droit du travail

426. Aux termes de l'article 336c, alinéa 1, lettre c, du Code des obligations, l'employeur ne peut pas résilier le contrat de travail pendant toute la grossesse et au cours des 16 semaines qui suivent l'accouchement (depuis le 1er janvier 1989).

427. A l'exception des cas où la travailleuse est soumise à une convention collective de travail qui prévoit une assurance indemnité journalière obligatoire, l'obligation pour l'employeur de continuer à verser le salaire existe comme en cas de maladie, c'est-à-dire pendant au moins trois semaines durant la première année de service, puis pour une période plus longue fixée équitablement (art. 324a, CO). Cette période plus longue de paiement du salaire a été précisée par les tribunaux dans trois "échelles" (échelles bernoise, bâloise et zurichoise) qui accordent une durée de paiement du salaire augmentant en fonction des années de service passées auprès du même employeur. L'échelle applicable se détermine en fonction du for judiciaire (for du domicile du défendeur ou lieu de l'exploitation ou du ménage pour lequel le travailleur accomplit son travail). L'échelle bernoise est cependant de loin la plus répandue au niveau suisse.

428. L'employeur ne peut pas réduire proportionnellement le droit aux vacances d'une travailleuse pour une absence de deux mois en raison d'une grossesse ou d'un accouchement (art. 329b, al. 3, CO). Dès le troisième mois complet d'absence en raison d'une grossesse ou d'un accouchement, l'employeur a le droit de réduire la durée des vacances de la travailleuse d'un douzième par mois complet d'absence.

429. En ce qui concerne les travailleuses entrant dans le champ d'application de la loi sur le travail, un véritable congé maternité payé n'est pas garanti. Aux termes de l'article 35, alinéa 2, LTr, les accouchées ne peuvent être occupées pendant les huit semaines après l'accouchement; à leur demande, l'employeur peut toutefois réduire cette période à six semaines, à condition que le rétablissement de la capacité de travail soit attesté par un certificat médical. Cette interdiction ne s'applique pas à la période qui précède l'accouchement, mais les travailleuses peuvent être dispensées de travailler pendant cette période si elles présentent un certificat médical qui atteste qu'elles sont incapables de travailler. Les mères qui allaitent ne peuvent être occupées que si elles y consentent. L'employeur doit leur donner le temps nécessaire pour l'allaitement.

430. Les femmes enceintes ne peuvent être occupées que si elles y consentent et jamais au-delà de l'horaire ordinaire de travail. Sur simple avis, elles peuvent se dispenser d'aller au travail ou le quitter (art. 35, al. 1, LTr). Elles ne peuvent pas non plus être occupées à des travaux notoirement nuisibles à la santé ou à la grossesse et seront dispensées, à leur demande, des travaux qui leur sont pénibles (art. 67, OLT1). De plus, elles ne peuvent être occupées hors des limites du travail de jour sans leur consentement (art. 72, OLT1).

b) L'assurance-maladie

431. L'assurance-maladie prend en charge les frais liés à la grossesse et à l'accouchement, à condition que l'assurance ait été conclue au moins 270 jours avant l'accouchement. Il ne peut être perçu de franchise ni de participation aux frais. Les prestations en cas de maternité de la mère assurée comprennent également une contribution journalière de 5 francs aux frais de soins de l'enfant durant son séjour dans un établissement hospitalier. Cette contribution est de 10 francs si l'enfant doit subir un traitement durant les dix semaines suivant sa naissance. Pour les frais qui ne sont pas couverts par l'assurance de la mère, l'enfant peut être assuré, à titre individuel, dès le premier jour de sa vie.

432. Seuls quatre contrôles médicaux pendant la grossesse et un après l'accouchement sont pris en charge. Les femmes qui ont besoin d'autres soins médicaux pendant la grossesse doivent payer la franchise et la participation aux frais habituelles. Si l'assurée allaite son enfant pendant dix semaines, elle reçoit une indemnité d'allaitement unique de 50 francs (état au 1er janvier 1995).

433. En ce qui concerne les indemnités journalières, les caisses prennent en charge les mêmes prestations qu'en cas de maladie, et ce pendant dix semaines dont six au moins après l'accouchement. Le montant minimum de l'assurance indemnité journalière est de 2 francs par jour. Si une travailleuse n'est pas assurée par son employeur pour son salaire, les cotisations d'une assurance indemnité journalière suffisante sont très onéreuses.

c) Les conventions collectives de travail

434. Certaines CCT prévoient des réglementations plus favorables. Les CCT ont pour objectif d'élargir les droits minima reconnus par le Code des obligations et la loi sur le travail. Elles prévoient essentiellement des assurances indemnité journalière dont les cotisations sont prises en charge par les travailleurs et l'employeur. Ces assurances versent en principe des prestations en cas de maternité conformément à la LAMA. Il s'agit ainsi de couvrir le salaire pendant la période d'absence de la travailleuse pour cause d'accouchement, soit pendant trois semaines à quatre mois ou plus (selon le nombre d'années de service) et jusqu'à seize semaines dans le secteur public.

2. Protection de la maternité au plan cantonal

435. Neuf cantons connaissent des prestations de besoin en cas de maternité (Fribourg, Grisons, Lucerne, St-Gall, Glaris, Shaffhouse, Vaud, Zoug et Zurich; Neuchâtel est sur le point d'introduire un régime d'allocation de maternité). Celles-ci sont soumises à la condition que le revenu de la bénéficiaire ne dépasse pas une certaine limite et sont versées, suivant les cantons, pendant une période allant de six à vingt-quatre mois. Les bénéficiaires n'ont en revanche aucune garantie de pouvoir réintégrer leur place de travail, une fois leur droit aux prestations arrivé à échéance.

F. Protection de l'enfant

1. Généralités

436. La notion d'enfant connaît une double acception, elle signifie d'une part la personne jeune et est alors synonyme de mineur, et elle s'applique d'autre part à toute personne en relation avec ses parents. Nous nous attachons ici à l'enfant en tant que mineur.

437. Est mineure au sens du droit civil suisse, toute personne n'ayant pas atteint l'âge de 20 ans révolus. Avec la révision du Code civil, entrée en vigueur au 1er janvier 1996, l'âge de la majorité civile est abaissé à 18 ans. Cet abaissement permet d'assurer la concordance avec la majorité politique (droit de vote et d'éligibilité) fixée à 18 ans depuis 1993.

438. Le mineur est soumis à l'autorité parentale (art. 296, 1er al., CC). Si les parents sont décédés ou si on leur a retiré cette autorité (art. 310 et 311, CC), un tuteur est nommé (art. 368, 1er al. et 405, CC). L'autorité parentale est la responsabilité légale des parents de pourvoir aux soins et à l'éducation de l'enfant, de le représenter à l'égard des tiers et d'administrer ses biens. Cette autorité est axée sur l'intérêt de l'enfant et elle varie au fur et à mesure que l'enfant grandit. L'article 301, 2e alinéa, CC, prévoit par conséquent expressément que les parents accordent à l'enfant la liberté d'organiser sa vie selon son degré de maturité et tiennent compte autant que possible de son avis pour les affaires importantes. Indépendamment de l'autorité parentale, les parents ont l'obligation absolue d'entretien jusqu'à l'âge de la majorité de l'enfant. Ensuite, sous réserve des dispositions légales, les parents sont tenus à l'obligation d'entretien jusqu'à la fin de la formation de l'enfant (art. 277, CC).

439. Lorsque les parents ne sont pas mariés, l'autorité parentale revient en principe à la mère de l'enfant, sauf si l'intérêt de l'enfant impose une autre solution (art. 298, CC). En cas de divorce, le juge attribue l'autorité parentale à l'un des parents en tenant compte de toutes les circonstances importantes pour le bien de l'enfant. L'avant-projet de révision du droit du divorce introduit la possibilité d'attribuer aux parents divorcés l'autorité parentale commune.

440. Le Code civil prévoit trois types d'exception à l'autorité des parents : la capacité civile conditionnelle, inconditionnelle ou spéciale. Le droit suisse connaît en effet un système particulier en matière de capacité civile, dit système de capacité graduée. La capacité conditionnelle résulte de l'article 19, alinéa 1, CC, selon lequel les mineurs capables de discernement peuvent s'obliger par leurs propres actes avec le consentement de leur représentant légal. En outre, en vertu de l'alinéa 3, ils sont responsables des dommages qu'ils provoquent par leurs actes illicites. La capacité inconditionnelle des mineurs est leur capacité, prévue au deuxième alinéa de cette même disposition, d'acquiescer à titre purement gratuit et d'exercer leurs droits strictement personnels. Il s'agit de droits qui sont très étroitement liés à la personnalité de chacun, de sorte que la faculté d'autodétermination est particulièrement importante (par exemple, droit à la vie, droit à l'intégrité physique, psychique et morale, au respect de la sphère privée, la liberté de mouvement). L'exercice de ces droits ne comprend pas seulement la faculté d'accomplir des actes juridiques mais aussi la capacité de les faire valoir en justice. Une série de

règles spéciales complètent cette norme générale, soit en exigeant le consentement du représentant légal 99/, soit en fixant un âge déterminé pour l'exercice de certains droits 100/. La capacité spéciale se rapporte à certains biens particuliers qu'ils peuvent administrer ou dont ils peuvent jouir seuls : l'enfant atteint la majorité religieuse à l'âge de 16 ans (art. 303, para. 3, CC) et dispose de la jouissance du produit de son travail (art. 323, CC).

441. L'un des principes directeurs du droit suisse de la famille est le bien de l'enfant; tant les parents que les autorités doivent le respecter. Ainsi, sous le titre "Protection de l'enfant" (art. 307 ss., CC), le Code civil prévoit que les autorités de tutelle prennent les mesures nécessaires pour protéger l'enfant si son développement est menacé et que les père et mère n'y remédient pas d'eux-mêmes ou sont hors d'état de le faire. Parmi les mesures envisageables figurent notamment le rappel des parents à leurs devoirs, des indications ou des instructions relatives aux soins, à l'éducation et à la formation de l'enfant, la désignation d'une personne ayant un droit de regard et d'information, la nomination d'un curateur, le retrait du droit de garde, voire de l'autorité parentale et le placement sous tutelle de l'enfant; dans les cas les plus graves, il est possible d'ordonner le placement de l'enfant dans un établissement adéquat. Ces décisions sont susceptibles de recours (art. 420, CC) et le contrôle judiciaire est garanti 101/.

442. Le bien de l'enfant est également déterminant dans les procédures d'adoption. Un enfant ne peut être adopté que si les futurs parents adoptifs lui ont fourni des soins et ont pourvu à son éducation pendant au moins deux ans. Lorsque l'enfant est capable de discernement, l'adoption ne peut avoir lieu qu'avec son consentement. En outre, le consentement du père et de la mère de l'enfant adoptif sont également nécessaires. Avec l'adoption, un enfant acquiert le statut juridique d'un enfant de ses parents adoptifs, y compris le droit de cité communal et cantonal et la nationalité suisse.

443. Le droit pénal protège également l'enfant contre divers abus et exploitation. Ainsi, l'article 127, CP, punit l'atteinte à l'intégrité corporelle ainsi que la mise en danger de la vie ou de la santé et l'abandon d'une personne sans défense. Le Code pénal punit également les infractions sexuelles et protège le développement sexuel de l'enfant jusqu'à l'âge de 16 ans (art. 187, CP). L'article 188, CP, punit celui qui profite des liens de dépendance de l'enfant à son égard pour en abuser sexuellement et l'article 213, CP, punit l'inceste. On estime entre 40 000 et 50 000 le nombre de cas d'abus sexuels commis sur des mineurs, par année. Un rapport du groupe de travail

99/ Ainsi, le consentement du représentant légal est nécessaire pour la conclusion de fiançailles (art. 90, 2e al., CC) et pour la reconnaissance d'un enfant (art. 260, 2e al., CC).

100/ Ainsi, le mineur doit être âgé de 16 ans révolus pour en appeler lui-même au juge lorsqu'il est privé de liberté à des fins d'assistance (art. 314a, 2e al., CC).

101/ Cf. ATF 118 Ia 473ss.

Enfance maltraitée 102/, publié en 1992, a permis de prendre conscience de l'ampleur de ce phénomène et propose une série de recommandations concrètes s'adressant aussi bien aux autorités qu'aux professionnels concernés. En 1995, le Conseil fédéral a pris position sur ce rapport et a publié un catalogue de mesures concrètes (FF 1995 IV 1). Des campagnes de sensibilisation ont été lancées et une ligne téléphonique d'urgence, appelée Help-o-fon, a été mise en place. Elle permet aux enfants et aux adolescents de toute la Suisse de trouver un soutien auprès de personnes compétentes, 24 heures sur 24 (tel. 157.00.57).

444. L'enlèvement international d'enfants est un problème qui préoccupe les autorités fédérales. Une autorité centrale en matière d'enlèvement international d'enfant a été mise sur pied au sein de l'Office fédéral de la justice. Chaque année, elle enregistre entre 70 et 100 cas d'enlèvements. Les autorités assistent les personnes dans le but d'obtenir le retour des enfants illégalement enlevés à l'étranger.

2. Protection des jeunes travailleurs

445. Aux termes de la loi sur le travail, l'âge minimal pour l'occupation des jeunes gens est fixé à quinze ans révolus (article 30, al. 1, LTr), sauf certaines exceptions en vertu desquelles des jeunes travailleurs de 13 ou 14 ans peuvent être engagés pour des travaux légers. Les jeunes de plus de treize ans peuvent ainsi être engagés "pour faire des courses hors de l'entreprise ou donner des coups de main dans des activités sportives, ainsi que pour exécuter des travaux légers dans des magasins de vente au détail et dans des entreprises sylvicoles" (art. 59, OLT1). Ces travaux ne sont admis que durant les jours ouvrables entre 6 et 20 heures et de façon exceptionnelle le dimanche et les jours fériés, avec certaines conditions quant à la durée quotidienne. La loi mentionne par ailleurs certains travaux qui sont interdits aux jeunes parce qu'ils sont nuisibles à leur santé physique (art. 54 et 55, OLT1) ou morale (art. 56, OLT1).

446. La loi sur le travail accorde en outre une protection accrue aux jeunes travailleurs, âgés de 15 à 19 ans et aux apprentis jusqu'à l'âge de 20 ans. Les règles instituant cette protection s'appliquent à tous les jeunes soumis à cette loi, elles ne s'appliquent donc pas aux enfants occupés dans des entreprises familiales, sauf en ce qui concerne les dispositions relatives à l'âge minimum, à la durée du travail et du repos ainsi qu'aux activités interdites aux jeunes travailleurs pour protéger leur santé physique et psychique.

447. La durée maximale du travail quotidien des jeunes travailleurs fixée dans la LTr, peut être tout au plus égale à celle des autres travailleurs de la même entreprise ou, à défaut d'autres travailleurs, la durée admise par l'usage local et elle ne doit pas excéder neuf heures (art. 31, LTr). Le repos quotidien doit être d'au moins douze heures consécutives. Le travail de nuit ou dominical est par contre interdit dans son principe pour les jeunes travailleurs, avec des dérogations possibles notamment en faveur de la formation professionnelle. Le Code des obligations régit en outre les obligations contractuelles entre employeur et employé. L'employeur est ainsi tenu d'accorder au moins 5 semaines de vacances au travailleur jusqu'à l'âge de 20 ans révolus. En outre, il accorde

102/ Enfance maltraitée en Suisse, Rapport final du groupe de travail
Enfance maltraitée, présenté au Chef du DFI, Berne 1992.

au travailleur jusqu'à l'âge de 30 ans, un congé non payé d'une semaine par année civile pour les activités de jeunesse extra-scolaires (art. 329e, CO).

448. Les dispositions spéciales sur le contrat d'apprentissage contenues dans le Code des obligations sont applicables à tous les apprentis. Ces dispositions prévoient des obligations spéciales du maître d'apprentissage, notamment en matière de formation de l'apprenti. Il ne peut en particulier occuper l'apprenti à des travaux étrangers à la profession envisagée et à des travaux aux pièces ou à la tâche que si ces travaux sont en relation avec l'exercice de la profession et si la formation de l'apprenti n'est pas compromise (art. 345a, al. 4, CO).

XI. ARTICLE 11 : DROIT A UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT

A. Principaux textes applicables

449. Les principaux textes nationaux applicables sont les suivants :

a) Niveau de vie :

Constitution fédérale, article 34 *quater*, Cst., article 48, Cst.;

Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC), du 19 mars 1965;

Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (loi fédérale en matière d'assistance, LAS), du 24 juin 1977;

b) Nourriture :

Constitution fédérale, article 69, Cst.;

Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDA), du 9 octobre 1992;

c) Logement :

Constitution fédérale, art. 22 *ter*, art. 22 *quater*, art. 34 *sexies* et art. 34 *septies* Cst.;

Loi fédérale sur l'expropriation, du 20 juin 1930;

Loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (LALM), du 20 mars 1970;

Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), du 4 octobre 1974;

Loi fédérale sur l'aménagement au territoire (LAT), du 22 juin 1979;

Loi fédérale sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle, du 17 décembre 1993;

Loi fédérale sur les crédits d'investissement dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes (LCI), du 23 mars 1962;

Ordonnance concernant le coût de construction des nouveaux logements, du 17 décembre 1986;

Ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 2 octobre 1989;

Ordonnance concernant la surface nette habitable, le nombre et la dimension des pièces (programme), l'aménagement de la cuisine et l'équipement sanitaire, du 12 mai 1989;

Ordonnance relative aux limites de revenu et de fortune pour les abaissements supplémentaires relatifs à la construction de logements, du 24 septembre 1993.

B. Niveau de vie et pauvreté

1. Situation de la pauvreté en Suisse

450. La Suisse est un pays industrialisé qui dispose d'un niveau de vie élevé. Ainsi, le PIB par habitant pour l'année 1993 s'élève à 33 813 \$EU 103/, ce qui place la Suisse au premier rang des pays de l'OCDE. La répartition de la richesse entre les cantons est très diversifiée. Si l'on considère la répartition des revenus au sein de la population, les 20 % des ménages les plus pauvres détiennent 5,2 % de la totalité des revenus tandis que les 20 % les plus riches atteignent 44,6 % de la totalité des revenus des ménages 104/.

451. La prospérité du pays n'empêche pas l'existence et la persistance de la pauvreté. La prise de conscience de ce phénomène s'est réalisée à partir de la fin des années 80, lorsque les premières études cantonales 105/ ont mis à jour le fait que la pauvreté touchait entre 5 et 15 % de la population, soit entre 500 000 et 700 000 personnes (selon la définition de la pauvreté adoptée). Il est également apparu nécessaire d'entreprendre une étude fédérale sur ce sujet et les résultats de cette étude, entreprise par le Fonds national suisse de la

103/ Aux prix courants et converti en dollars U.S. au taux de change courant.

104/ World Economic Report 1994.

105/ Marazzi C. (1986), La povertà in Ticino, Dipartimento delle opere sociali, Bellinzona; Hainard F. et al. (1990), Avons-nous des pauvres ? Enquête sur la précarité et la pauvreté dans le canton de Neuchâtel, EDES, Neuchâtel; Perruchoud-Massy M.-F. (1991), La pauvreté en Valais, Département des affaires sociales, Sion; Joliat J.-P. (1991) Pauvreté dans le canton du Jura, Service de l'aide sociale, Delémont; Ulrich W. und Binder J. (1992) Armut im Kanton Bern, Bericht über die kantonale Armutsstudie, Gesundheits und Fürsorgedirektion, Bern; Farago P. und Füglistalter P. (1992), Armut verhindern, Die Zürcher Armutsstudie: Ergebnisse und sozialpolitische Vorschläge, Fürsorgedirektion des Kantons Zürich; Füglistalter P. und Hohl M. (1991), Armut und Einkommensschwäche im Kanton St-Gall, Haupt, Bern.

recherche scientifique 106/, devraient être publiés fin 1995. Les personnes les plus touchées par cette "nouvelle pauvreté" sont les personnes âgées, les femmes divorcées, les femmes élevant seules leurs enfants, les chômeurs en fin de droit et les personnes ayant des difficultés d'intégration sociale.

452. Une enquête menée en 1992 par le Fonds national suisse de la recherche scientifique auprès de 25 services sociaux a montré que les principales causes de pauvreté sont :

le chômage	34 %
la toxicomanie	19 %
une rente insuffisante	14 %
le statut de famille monoparentale	14 %
une décision en matière d'assurance sociale qui se fait attendre	13 %
des problèmes psychiques	12 %
une capacité restreinte d'exercer une activité lucrative	11 %
la séparation/le divorce	11 %

453. Il n'existe pas de seuil officiel de pauvreté, ni au niveau cantonal ni au niveau fédéral. Il existe cependant plusieurs limites de revenu, fixées par des lois ou par des institutions, qui constituent des indicateurs de fait équivalant à des minimums vitaux. Ainsi, la notion de salaire insaisissable ou le revenu exempt de prélèvement fiscal peuvent servir d'indicateurs. Les deux indicateurs les plus importants sont les suivants 107/ :

a) Rentes extraordinaires AVS/AI : les limites de revenu donnant droit aux rentes extraordinaires sont de 14 800 francs pour une personne seule et de 22 200 francs pour un couple (état au 1er janvier 1995).

b) Prestations complémentaires AVS/AI : elles garantissent un revenu de 16 660 francs pour une personne seule et 24 990 francs pour un couple (état au 1er janvier 1995).

454. D'autre part, quelques études cantonales ont fixé des limites de revenus correspondant à un seuil de pauvreté.

106/ Cette étude est menée dans le cadre du programme national de recherche PNR 29 intitulé "Changement des modes de vie et avenir de la sécurité sociale".

107/ Ces sommes s'entendent compte non tenu des cotisations à l'assurance-maladie et d'une part importante du loyer.

Tableau 16

Seuil de pauvreté retenu dans différentes études cantonales

Canton	Année	Limites de revenu en Fr.	Taux de pauvreté en %	
			Ménages	Personnes
Tessin ¹	1982	9 450 (50 % rdmuc)*	15,7	14,5
Berne ²	1986	16 000 (40-60 % rdmuc)	23,1-24,0	20,4-21,6
Neuchâtel ³	1987	12 926 (50 % rdmuc)	19,3	
St-Gall ⁴	1987	18 233 (50 % rdmuc)	16,1	14,7
Zürich ⁴	1988	26 200 (50 % rdmuc)		20,9
Jura ³	1989	11 050 (50 % rdmuc)	15,1	10,8
Valais ⁴	1989/90	12 825 (50 % rdmuc)	14,9	

Source : Etudes cantonales sur la pauvreté (cf. note 105)

* Rdmuc : revenu disponible moyen par unité de consommation (seuil officiel international, BIT, CEE).

¹ Sans imputation de la fortune

² Avec imputation de la fortune, avec les étudiants/apprentis

³ Sans imputation de la fortune, sans les étudiants/apprentis.

⁴ Avec imputation de la fortune, sans les étudiants/apprentis

2. Assistance sociale

455. Le principal moyen de lutte contre la pauvreté est, à côté du système d'assurance sociale, l'aide sociale ou l'assistance publique.

456. Comme on l'a vu lors de l'examen de l'article 9, le système d'assurance sociale repose sur le principe de causalité en ce sens que la survenance d'un dommage (maladie, invalidité, vieillesse) est la condition de l'octroi de prestations. Aux termes de la Constitution, l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (AVS/AI) doit assurer la couverture des besoins vitaux "dans une mesure appropriée" (art. 34 *quater*, al. 2, Cst.). Les montants relativement bas des prestations AVS/AI simples ne permettent toutefois pas d'atteindre pleinement ce but. La loi sur les prestations complémentaires, adoptée en 1966, permet de verser des prestations correspondant à la différence entre le revenu de la personne et un revenu minimum fixé par la loi (16 660 francs pour une personne seule et 24 990 francs pour un couple). Le versement de prestations complémentaires doit faire l'objet d'une démarche administrative individuelle, ce qui explique pourquoi certaines personnes âgées qui auraient droit aux

prestations complémentaires n'y ont pas recours. Environ un rentier AVS sur sept et un rentier AI sur quatre bénéficie de prestations complémentaires.

457. L'assistance sociale intervient de manière complémentaire et subsidiaire et ne prend en charge que ceux qui ne sont pas couverts par les assurances sociales, qui ne le sont plus ou dont le revenu est insuffisant. L'assistance comprend les aides et subsides en nature et en espèces, ainsi qu'une aide immatérielle sous forme de conseils, d'assistance et de prestations de services.

458. L'assistance publique relève en effet de la compétence cantonale. Certaines constitutions cantonales traitent du droit à l'assistance et ce droit est expressément consacré dans deux d'entre elles, au titre des droits sociaux. Il s'agit des constitutions des cantons de Bâle-Campagne (para.16, al. 1, "Toute personne a le droit de recevoir l'aide et les soins et de disposer des ressources nécessaires pour vivre dans la dignité") et de Berne (art. 29, al. 1, "Toute personne a droit (...) aux ressources nécessaires pour vivre dans la dignité"). Tous les cantons ont légiféré en matière d'aide ou d'assistance sociale. Ces lois sont souvent très détaillées, parfois assorties d'instruments complémentaires (décrets, règlements...). L'exécution est néanmoins du ressort quasi-exclusif des communes, qui peuvent édicter des actes normatifs en la matière. Il en résulte une extrême diversité, non seulement quant au montant de l'aide accordée mais surtout quant aux conditions d'octroi de l'aide.

459. Au niveau fédéral, si l'article 48 révisé de la Constitution fédérale, entré en vigueur le 1er janvier 1979, traite de l'assistance, il se borne à répartir les compétences entre cantons. Aux termes de cet article, c'est le canton de domicile et non plus le canton d'origine qui est responsable de l'assistance des personnes dans le besoin. La Confédération est autorisée à régler le recours contre le canton d'un précédent domicile ou le canton d'origine. Cet article contient une règle de compétence à l'intention des cantons; il indique à la personne dans le besoin dans quel canton se trouve l'autorité compétente pour lui venir en aide. Au surplus, l'assistance continue d'être régie par la législation cantonale, exception faite des prescriptions fédérales sur l'assistance des Suisses de l'étranger, de celles qui concernent les réfugiés et les apatrides et des conventions d'assistance conclues par la Suisse avec d'autres Etats. Cette règle de compétence est aussi valable en ce qui concerne le soutien à des étrangers. La loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS) du 24 juin 1977, entrée en vigueur le 1er janvier 1979, institue une réglementation du droit fédéral en matière d'obligation d'assistance. Cette loi tend à mieux définir les principes énoncés à l'article 48 de la Constitution fédérale, notamment à préciser les notions telles qu'assistance, séjour, canton de domicile, canton d'origine.

460. L'aide sociale se heurte cependant à certaines limites, en raison principalement de l'accroissement récent et constant du nombre de chômeurs en fin de droit. Si de nombreux cantons ont institué des programmes d'occupation temporaire afin de rouvrir un droit aux indemnités, un nombre toujours croissant de chômeurs en fin de droit s'adressent à l'assistance sociale. Au niveau fédéral, une initiative parlementaire, visant à introduire dans la Constitution le droit au minimum d'existence et l'aide sociale, ainsi qu'à accroître les compétences de la Confédération en la matière, est actuellement en procédure de consultation. Au niveau cantonal, différentes mesures ont déjà été prises. Ainsi, le canton du Tessin a été le premier à créer un revenu minimum d'insertion qui touche non seulement les chômeurs mais toute personne dans le

besoin. A Genève, un revenu minimum d'aide sociale propose aux chômeurs en fin de droits un revenu de 1 151 francs mensuels pour une personne et 2 532 francs pour un couple. Fin avril, on comptait 660 bénéficiaires de cette prestation, dont 370 personnes seules, 123 ménages de deux personnes (qui peut être une mère et son enfant), 48 de trois et 72 de quatre ou plus. D'autres cantons étudient également la possibilité d'introduire un tel revenu minimum, assorti d'un contrat et de programmes d'insertion..

C. Droit à une nourriture suffisante

461. En Suisse, l'accès à une alimentation diversifiée est garanti. Le problème du droit à la nourriture se pose donc moins en terme de quantité (nourriture suffisante) qu'en terme de qualité (nourriture saine). L'approvisionnement alimentaire moyen, de 1988 à 1990, s'élève à 3 508 calories, soit 95,2 grammes de protéines par personne et par jour (dont 36 % de produits végétaux et 64 % de produits animaux). L'évolution des habitudes alimentaires au cours des quarante dernières années se caractérise par une nette diminution de la consommation de produits riches en hydrates de carbone (pommes de terre, céréales, pain) au profit d'une plus grande consommation de produits laitiers et de viande. La part de graisse, qui représentent 40 % environ de l'énergie totale absorbée, est trop élevée.

Tableau 17

Evolution caractéristique des habitudes alimentaires en Suisse (consommation en kg par habitant)

Consommation en diminution	1950	1970	1989
Céréales et riz	130	80	75
Pommes de terre	100	53	45
Légumes	80	60	75
Lait	220	140	110
Consommation en augmentation	1950	1970	1989
Agrumes, fruits tropicaux	18	24	33
Viande	40	70	85
Oeufs	9	11	13
Poisson	2	4	8
Fromage	8	9	14
Yoghourts	2	7	18
Crème (y compris crème à café)	2	4	9

Source : Sieber 1991

1. Information de la population

462. Le troisième rapport sur la nutrition en Suisse a été publié en 1991. Il contient une analyse complète et détaillée de l'état de la nutrition et des problèmes connexes. Le secrétariat de l'Union suisse des paysans publie chaque année des données relatives à la consommation de denrées alimentaires agricoles. Des données relatives au comportement alimentaire ont été recueillies auprès d'un échantillon de la population des cantons de Vaud, Tessin, Fribourg dans le

cadre de l'étude MONICA pour l'OMS. L'étude EURONUT a aussi permis de recueillir des informations auprès d'un échantillon restreint de personnes de 70 à 75 ans dans trois villes moyennes, représentant les trois régions linguistiques.

463. La nouvelle loi sur les denrées alimentaires enjoint aux autorités d'informer la population, notamment sur les connaissances scientifiques d'intérêt général en matière de nutrition.

2. Connaissances nutritionnelles

464. Selon l'enquête suisse sur la santé menée par l'Office fédéral de la statistique, 54,5 % des hommes et 73,9 % des femmes déclarent faire attention à leur alimentation. Ce pourcentage est plus élevé en Suisse alémanique et en Suisse italienne qu'en Suisse romande. Il varie également en fonction du niveau de formation : plus le niveau de formation est élevé plus le degré d'attention porté à l'alimentation est important. Les deux principes nutritionnels les plus fréquemment évoqués par les personnes interrogées sont les suivants : "pas trop de graisse" (20,7 %) et "assez de fruits et légumes" (20 %). Le premier principe est mentionné davantage par les Tessinois et les Suisses romands, tandis que le deuxième l'est davantage par les Suisses alémaniques. Si les connaissances de la population suisse en matière d'alimentation saine sont bonnes, il existe cependant des divergences entre les connaissances et le comportement : la connaissance des principes n'influe guère sur les quantités consommées.

465. Des campagnes de sensibilisation à une alimentation saine sont menées dans de nombreux cantons. A titre d'exemple, le canton du Tessin a lancé en 1985 un programme de prévention primaire en faveur d'une alimentation saine intitulé "assiette de la santé". Cette action, soutenue par une campagne informative dans les médias (Télévision de la Suisse italienne), a été menée en collaboration avec des restaurateurs s'engageant à proposer des assiettes diététiques. Diverses initiatives dans le secteur éducatif ont également vu le jour (recommandations pour les cantines scolaires, "apéritifs" et "goûters" de la santé dans les écoles, etc.). La campagne s'est ensuite développée dans le secteur de la restauration ainsi que dans la population, avec des recueils de recettes, des journées informatives, des cours, etc... Un sondage de 1989 montre que 42 % des Tessinois affirment avoir modifié leurs habitudes alimentaires pour des raisons de santé.

466. En ce qui concerne l'éducation alimentaire dans les écoles, la situation est fort hétérogène, car l'éducation relève de la compétence cantonale. Selon une étude réalisée en 1988, les programmes du degré primaire ne comportent guère d'indication à cet égard. En revanche, le thème de l'alimentation est traité dans les programmes d'enseignement secondaire I, dans le cadre de la branche "économie domestique". Cette branche est obligatoire dans 17 cantons; dans 3 cantons, elle n'est obligatoire que dans certaines classes. Quant au contenu des cours, les programmes d'économie domestique accordent une grande place à la préparation pratique des repas, aux connaissances nutritionnelles, ainsi qu'aux corrélations entre alimentation et santé.

3. Hygiène alimentaire

467. L'hygiène alimentaire est réglementée par la loi fédérale sur les denrées alimentaires, du 9 octobre 1992. Cette loi fixe trois objectifs :

a) Protéger le consommateur des denrées alimentaires susceptibles de mettre la santé en danger;

b) Assurer la manutention des denrées alimentaires dans de bonnes conditions d'hygiène;

c) Protéger le consommateur contre les tromperies relatives aux denrées alimentaires.

468. Cette loi réglemente également les indications devant figurer sur les étiquettes des denrées : la provenance, la dénomination et la composition. Le Conseil fédéral peut en outre décider d'y ajouter l'indication de la conservabilité, du mode de production et de la valeur nutritive. L'exécution de cette loi revient aux cantons, qui sont chargés de créer un laboratoire cantonal, dirigé par un spécialiste (chimiste cantonal).

469. Malgré ces précautions, la Suisse n'est pas à l'abri d'épisodes d'intoxications alimentaires (salmonelles, listeria). Ainsi, 7 732 cas d'intoxications alimentaires dues à la salmonelle ont été signalés en 1992. Ces bactéries se développent lors du stockage, de la conservation ou de la préparation des aliments. Aussi, il est nécessaire de lancer des campagnes de sensibilisation du consommateur aux problèmes de la conservation et de la préparation des aliments.

4. Politique agricole et alimentation

470. La politique agricole suisse doit permettre au secteur primaire de remplir optimalement ses tâches consistant à apporter une contribution substantielle à l'approvisionnement de la population en produits de qualité sains à des prix avantageux, et à sa sécurité. Les tâches de l'agriculture ne se limitent cependant pas à la production de denrées agricoles mais comprennent également l'exploitation et la sauvegarde des bases naturelles de l'existence, la préservation et l'entretien des sites cultivés et la contribution à la vie économique et culturelle dans l'espace rural.

471. Aux fins de garantir la sécurité alimentaire de la population, un plan alimentaire décennal est élaboré par la Confédération en vue de réaliser l'autarcie alimentaire en cas de perturbation des importations. Ce plan est élaboré sur la base du degré d'autosuffisance alimentaire de la Suisse. En 1991, le degré d'autosuffisance s'élève à 51 % pour les protéines d'origine végétale et à 93 % pour les protéines d'origine animale. En calories, la production agricole nationale couvre les deux-tiers des besoins du pays. Il faut préciser qu'une partie de la production d'aliments d'origine animale n'est possible que par l'importation de fourrages. Cela signifie qu'en cas de difficultés à l'importation, la Suisse serait contrainte de restreindre la production d'origine animale et d'intensifier les cultures céréalières. Cette reconversion serait opérée selon une stratégie en trois phases :

a) Rationnement des denrées alimentaires;

b) Production et consommation axés davantage sur les produits végétaux directement consommables;

c) Appel aux réserves pour assurer le ravitaillement durant la période de transition.

D. Droit au logement

1. Situation du logement

472. Selon le recensement fédéral des logements de 1990, la Suisse comptait quelques 3 millions de logements. La part des maisons individuelles se monte à 22 % de l'ensemble des logements; elle est supérieure à la moyenne dans les cantons ruraux et inférieure dans les cantons urbains. Près de la moitié des logements sont constitués de quatre pièces ou plus, avec une part plus élevée de petits logements (une à deux pièces) dans les cantons urbains. Les deux tiers des logements ont été construits après 1947.

473. Le marché du logement en Suisse a longtemps été caractérisé par une forte pénurie. On observe actuellement une certaine détente du marché avec une nette augmentation du taux de logements vacants qui se situe à 0,92 % en 1993 (0,70 % en 1992). Les villes ont un nombre élevé de logements vides, même si le taux de l'ensemble des villes reste inférieur à la moyenne suisse (0,78 %). A cet égard, la situation de Genève est particulièrement étonnante : alors que le taux de vacances des logements était de 0,2 % en 1985, il s'établit à 1,7 % au 1er juillet 1993. Les logements vacants sont essentiellement des petits logements comptant une ou deux pièces (29,7 %).

474. En 1993, 34 580 nouveaux logements ont été construits et 54 063 permis de construire ont été délivrés. Par rapport à l'année précédente cela représente une baisse de la construction de 2,4 %, baisse qui touche principalement les maisons individuelles. On observe en revanche une augmentation de 4 % du nombre de permis de construire délivrés en 1993. L'augmentation nette de logements en 1993 est inférieure de 2,8 % à celle de 1992.

475. La part des Suisses propriétaires de leurs logements est faible comparée aux moyennes internationales : elle s'élève à 31,3 % en 1990. Elle a cependant augmenté durant les dernières décennies : elle s'élevait à 28,1 % en 1970 et à 29,9 % en 1980. Il existe de profondes différences entre la ville et la campagne : la part des logements occupés par leur propriétaire n'est que de 24,3 % en milieu urbain alors qu'elle atteint 50,1 % dans les régions rurales. Si les particuliers constituent toujours le contingent le plus important de propriétaires de logement (66,75 %), la part de logements dont les propriétaires sont des associations et des fondations a doublé (1970 : 4 %; 1990 : 8 %).

476. En Suisse, chaque logement compte 2,4 personnes en moyenne. En 1990, on compte une pièce pour 0,63 personne et chaque habitant dispose en moyenne de 39 m² de surface d'habitation, surface qui a nettement augmenté durant les dernières décennies (34 m² en 1980).

477. Plus de 99 % des logements sont équipés d'une cuisine ou d'une cuisinette et 92 % d'une baignoire ou d'une douche. 70 % des logements sont chauffés par un

système de chauffage central au mazout, 15 % sont chauffés par des poêles individuels, 11 % sont raccordés au chauffage à distance et 4 % disposent d'un chauffage par étage.

478. En 1992, le loyer moyen pour l'ensemble de la Suisse, charges non comprises, s'élève à 884 francs pour un logement de trois pièces et à 1 103 francs pour un appartement de 4 pièces. Les loyers varient considérablement selon les cantons. Ces montants varient également en fonction de l'âge du logement : pour un logement construit avant 1947, le loyer moyen est de 788 francs pour un logement de trois pièces et de 948 francs pour un logement de quatre pièces, tandis qu'il se monte respectivement à 1 867 et 2 344 francs pour un logement construit depuis mai 1992.

2. Situation des groupes vulnérables

479. Si l'approvisionnement en logements est bon dans l'ensemble, l'un des points faibles du marché du logement est le montant du loyer. Le loyer représente en effet le principal poste de dépenses des ménages.

480. L'étude "Loyer et revenu 1990-1992" 108/ montre que la charge locative d'un ménage sur six dépasse 25 %. Plus de la moitié des ménages ont toutefois une charge locative inférieure à 15 %. Ce ne sont quasiment que les ménages aux faibles revenus (inférieur à 4 000 francs) qui sont touchés par une charge locative très élevée. Un quart des ménages dont le revenu mensuel est inférieur à 2 000 francs suisses, consacre 40 % ou plus de leur revenu au paiement du loyer et 35 % supportent une charge locative comprise entre 30 et 40 %. Dans la classe de revenu suivante (2 000 - 4 000 francs), un ménage sur six supporte une charge locative nette supérieure à 30 %. Dans la classe de revenus médiane (4 000 - 6 000 francs) - dont la plus grande proportion des ménages (28 %) fait partie - la situation est plus favorable : quatre cinquièmes des ménages doivent consacrer moins de 20 % au loyer, la moitié même moins de 15 %.

481. On trouve deux fois plus de charges locatives supérieures à 25 % parmi les ménages d'une personne que parmi les ménages plus grands. L'analyse selon le type de ménage montre que les ménages les plus exposés à une charge locative élevée sont les suivants :

- retraités seuls (48 %);
- couples de retraités (24 %);
- jeunes personnes seules, au-dessous de 25 ans (22 %);
- familles monoparentales (19 %);
- personnes seules d'âge moyen (25 à 64 ans : 14 %);
- jeunes familles (au-dessous de 30 ans) avec deux enfants ou plus (11 %).

482. De manière générale, les conditions de logement en Suisse sont bonnes. Il est cependant à noter qu'en 1990, 872 736 personnes vivent dans des logements surpeuplés, c'est à dire qui comptent moins d'une pièce par personne. Selon l'étude précitée "Revenu et loyer 1990-1992", deux groupes principaux vivent

108/ Frohmut Gerheuser, Loyer et revenu 1990-1992, l'approvisionnement en logement des ménages locataires et coopérateurs, Bulletin du logement vol. 58, Berne, 1995. La charge locative est calculée par rapport au revenu net.

dans des logements à forte densité : les familles avec trois enfants et plus et les familles monoparentales.

Tableau 18

Nombre de personnes vivant dans des logements ne comprenant pas les éléments de confort minimum, en 1990

	Nombre de personnes concernées	En % des personnes vivant dans des ménages privés
Logement sans eau chaude	38 123	0,6
Logement sans chauffage	3 316	0,05
Logement surpeuplé	872 736	13,2
Habitations de fortune	7 823	0,1

* Logement avec moins d'une pièce par personne.

Source : Office fédéral de la statistique

483. Il résulte de l'examen combiné de la charge locative et de l'occupation des logements (tableau 19), que 6 % des ménages bénéficient de la combinaison la plus avantageuse, soit une charge locative et un taux d'occupation bas. Un bon tiers dispose soit d'un logement relativement grand mais avec une charge locative moyenne (20 %), soit d'une charge locative basse mais d'un taux d'occupation moyen (16 %). A peu près le même nombre de ménages se situe dans le secteur médian (37 %). En tout, près de quatre cinquièmes des ménages bénéficient de conditions appropriées et favorables. A l'opposé se trouvent des ménages dont les conditions sont plus défavorables soit en raison d'une occupation dense, soit en raison d'une charge locative élevée mais avec une occupation généreuse. En revanche, il n'existe quasiment pas de ménages ayant en même temps une occupation défavorable et un loyer élevé. Un groupe de ménage a toutefois une occupation dense combinée avec une charge locative moyenne (4 %).

Tableau 19

Répartition des ménages selon les catégories de charge locative et d'occupation des ménages 1990

Occupation du logement	Charge locative			Total
	< 10 %	10 - < 25 %	> 25 %	
< 0	2 %	4 %	0 %	7 %
0 - 1	16 %	37 %	8 %	60 %
> 2	6 %	20 %	8 %	33 %
Total	24 %	61 %	15 %	100 %

Source : Loyer et revenu 1990-1992

484. Il n'existe pas de données statistiques officielles, ni fédérales ni cantonales, permettant d'évaluer la situation des sans-abris en Suisse. Une enquête effectuée dans cinq grandes villes auprès de l'administration et des associations caritatives a permis de recueillir les chiffres suivants :

Tableau 20
Nombre de personnes sans abri, estimation 1992

Ville	Personnes ayant recours aux services d'assistance	Personnes non assistées (estimation)
Bâle	300	100-200
Berne	120-150	
Genève	120-150	100-150
Lausanne (région)	40-50	250-300
Zurich	60-90	

Source : Rapport de la Suisse à l'OMS "Santé pour tous d'ici l'an 2000" 1993/94.

3. Législation relative au logement

485. Une politique équilibrée du logement doit pouvoir s'appuyer sur une bonne organisation du territoire. Le droit suisse de l'aménagement du territoire tient compte parmi ses objectifs des intérêts liés au logement. Le droit au logement n'est pas garanti en tant que tel dans la Constitution fédérale. Une initiative populaire de 1967 proposait l'insertion d'un nouvel article constitutionnel disposant que "la Confédération reconnaît le droit au logement" et prend les mesures nécessaires pour garantir ce droit aux personnes défavorisées. Cette initiative a été rejetée en votation populaire en 1970 109/. Sur le plan cantonal, en revanche, le droit au logement a rencontré plus de succès. Ainsi, la Constitution cantonale du Jura proclame, au titre des tâches de sécurité sociale de l'Etat, que "le droit au logement est reconnu". D'autres constitutions cantonales reconnaissent ce droit au titre des droits sociaux 110/.

a) Aménagement du territoire

486. L'article 22 *quater* de la Constitution, introduit en 1969, confère à la Confédération une compétence limitée aux principes en matière d'aménagement du territoire. Selon cet article, l'aménagement du territoire a pour objectifs "une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire". A cette fin, la Confédération est chargée de légiférer sur les principes, tandis

109/ Rejet par une faible majorité populaire et par 12 cantons et 4 demi-cantons.

110/ Canton de Soleure (art.22, lettre e); Canton de Bâle-Campagne (paragraphe 17, lettre d); Canton de Berne (article 29, alinéa 1).

que les cantons sont appelés à établir, dans le cadre de leurs compétences, des plans d'aménagement. La Confédération est en outre chargée de coordonner les efforts des cantons.

487. C'est la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, complétée par une ordonnance du 2 octobre 1989, qui définit les principes relatifs aux deux éléments essentiels de l'aménagement du territoire : l'affectation des sols et la coordination des mesures d'aménagement.

488. Le régime d'affectation des sols vise, par l'instrument de la planification, à séparer les territoires constructibles de ceux qui ne le sont pas. Le premier instrument de planification est le plan directeur que les cantons sont chargés d'établir pour leur territoire (art. 6-12, LAT). Ces plans sont soumis à l'approbation du Conseil fédéral et leur contenu est partiellement régi par le droit fédéral. Ils ont force obligatoire pour les autorités (art. 9, LAT). Le deuxième instrument est le plan d'affectation (art. 14-20, LAT), régi pour l'essentiel par le droit cantonal et établi en grande partie par les communes. Ce plan vise à délimiter le mode d'utilisation du sol entre les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger. Les cantons peuvent en outre prévoir d'autres zones d'affectation à l'intérieur de la zone à bâtir (zones d'habitation, zones industrielles et artisanales, zones à affectation mixte). Les plans d'affectation constituent la colonne vertébrale de l'aménagement du territoire et ils ont force obligatoire pour chacun (art. 21, LAT). Une autorisation de construire ne peut être accordée que si la construction est conforme à l'affectation de la zone et si le terrain est équipé (art. 22, LAT).

489. Les plans sont assimilés à des règles de droit. La loi sur l'aménagement du territoire prévoit qu'au moins une voie de recours contre les plans d'affectation est aménagée au niveau cantonal. La décision cantonale de dernière instance peut faire l'objet d'un recours de droit public devant le Tribunal fédéral. Quant aux décisions d'autorisation de construire, elles sont soumises à la justice administrative ordinaire et les décisions prises à leur sujet par les autorités cantonales de dernière instance peuvent être attaquées par voie de recours de droit public devant le Tribunal fédéral. Lorsque ces décisions concernent des constructions ou des installations situées en dehors des zones à bâtir, les décisions des autorités cantonales de dernière instance peuvent alors faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

490. L'article 4, LAT, prévoit que les autorités (Confédération, cantons et communes) renseignent la population sur les différents plans et veillent à la participation de la population à l'établissement des plans. Au niveau cantonal, les stratégies de participation et d'information de la population sont très variables, qu'il s'agisse du moment de l'intervention ou de ses modalités. Au niveau fédéral, une étude réalisée pour l'Office fédéral de l'aménagement du territoire a proposé une série de recommandations permettant la mise en oeuvre de cet article par la Confédération 111/.

111/ W. Linder, P. Lanfranchi, D. Schnyder, A. Vatter, Procédures et modèles de participation; Propositions pour une politique de participation de la Confédération selon l'art. 4, LAT. Département fédéral de justice et police, Office fédéral de l'aménagement du territoire, Berne 1992.

b) Expropriation

491. Le droit à la propriété est garanti par la Constitution en son article 22 *ter*, qui réserve à la Confédération et aux cantons la possibilité d'exproprier. La Confédération peut également recourir à l'expropriation lorsqu'elle entreprend des travaux publics (art. 23, Cst.). En cas d'expropriation et de restrictions de la propriété équivalant à une expropriation, une juste indemnité est due (art. 22 *ter*, alinéa 3; art. 23, alinéa 2, Cst.). La loi sur l'aménagement du territoire reprend ces termes en son article 5, alinéa 2, LAT.

492. En raison de la garantie du droit à la propriété, une expropriation n'est admissible qu'à certaines conditions : elle doit reposer sur une base légale, respecter le principe de proportionnalité et être justifiée par un intérêt public prépondérant. Au niveau fédéral, la base légale est constituée d'une part, de la loi fédérale sur les expropriations de 1930 et d'autre part, des lois fédérales spéciales autorisant l'expropriation à des fins déterminées.

493. La Constitution prévoit le versement d'une indemnité non seulement pour les expropriations formelles mais aussi pour les expropriations matérielles, c'est à dire pour les restrictions de la propriété équivalant à une expropriation. En cas d'expropriation formelle, l'indemnité constitue une condition du transfert du droit tandis qu'en cas d'expropriation matérielle, l'indemnité n'est due qu'à certaines conditions. Celles-ci ont été déterminées par la jurisprudence abondante du Tribunal fédéral en la matière, qui porte essentiellement sur la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. L'indemnité est également versée lorsqu'un seul ou quelques propriétaires subissent un lourd sacrifice en faveur de la collectivité et qu'il serait contraire à l'égalité de traitement de ne pas les indemniser. En outre, une indemnité est également prévue lorsque des ouvrages publics provoquent des nuisances démesurées, imprévisibles pour le propriétaire foncier, qui le touchent de manière particulière et qui provoquent un dommage grave. La loi sur l'aménagement du territoire prévoit en outre le versement d'une indemnité "équitable" lorsqu'une mesure d'aménagement du territoire porte atteinte aux droits patrimoniaux sans que les conditions d'une expropriation matérielle soient remplies (art. 5, al. 1, LAT).

c) Protection des locataires

494. Les locataires sont protégés contre les baux et les congés abusifs et bénéficient d'une protection pour la prolongation du bail.

495. Aux termes de l'article 34 *septies* de la Constitution fédérale, la Confédération peut édicter des prescriptions contre les abus en matière de bail 112/. Par arrêté fédéral du 30 juin 1972 instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif, le Conseil fédéral a établi un régime de

112/ Cette nouvelle formulation a été acceptée en votation populaire en 1986 en remplacement de l'article initial de 1972 qui disposait que "La Confédération légifère pour protéger les locataires contre les loyers abusifs et autres prestations exigées par les propriétaires. Les mesures ne seront applicables que dans les communes où sévit la pénurie de logements et contre les locaux commerciaux".

surveillance des loyers. Cet arrêté a fait l'objet de plusieurs prolongations et est demeuré en vigueur jusqu'en juin 1990, date à laquelle il a été remplacé par des dispositions de droit privé, intégrées dans le Code des obligations (CO).

496. Le régime mis en place aux articles 269 à 270e, CO, est un régime de surveillance des loyers. La fixation du loyer est donc laissée à la liberté contractuelle des parties. Un locataire peut toutefois contester un bail abusif devant une commission de conciliation créée par le canton; il peut contester le montant initial du loyer (art. 270, CO), une augmentation (art. 270b, CO) ou encore obtenir une réduction du loyer (art. 270a, CO).

497. Le Code des obligations utilise essentiellement deux critères pour définir un loyer abusif : le premier est comparatif en ce sens que le loyer sera présumé n'être pas abusif "s'il se situe dans les limites des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier" (art. 269a, CO); le second critère repose sur un calcul du coût, le loyer n'étant pas abusif s'il procure au bailleur un rendement normal des fonds propres, sur la base d'un prix d'achat qui ne soit pas manifestement exagéré (art. 269 et art. 269a lettres b à e, CO).

498. Un locataire peut aussi contester un congé, le CO prévoyant des critères d'annulabilité du congé. Un congé est "annulable lorsqu'il contrevient aux règles de la bonne foi" (art. 271, CO). L'article 271a, CO, qui énumère les exemples de congés abusifs, dispose notamment que le congé est annulable lorsqu'il est donné par le bailleur "dans le but d'imposer une modification unilatérale du bail défavorable au locataire ou une adaptation de loyer" (art. 271a lettre b). Sont également annulables les "congés-ventes" dont le but est d'amener le locataire à acheter le logement. L'alinéa 3 de l'article 271a exclut de cette liste les cas dans lesquels l'intérêt du bailleur est prépondérant.

499. Le locataire peut demander la prolongation du bail lorsque la fin du contrat aurait pour lui des conséquences pénibles sans que les intérêts du bailleur le justifient (art. 272, CO). Le besoin du bailleur d'utiliser lui-même les locaux ne constitue plus qu'un motif parmi d'autres que le juge doit prendre en considération dans l'examen des intérêts en présence; il reste donc un élément essentiel mais n'est plus décisif. La durée de la prolongation est de quatre ans pour le bail d'habitation et de six ans pour celui des locaux commerciaux.

500. Conformément à la procédure de droit civil, l'exécution de cette réglementation est de l'affaire des cantons. Ceux-ci sont chargés de créer des autorités de conciliation. Ces organes composés de manière paritaire sont compétents pour traiter de toutes les affaires en matière de baux. Pour les cas de protection contre le congé, de prolongation de bail et de caution, ils ont en outre compétence de décision et agissent alors en tant qu'autorité judiciaire. La procédure doit être "gratuite" ainsi que "simple et rapide" (art. 274d, CO). Sur le plan pénal, l'inobservation des prescriptions légales sur la protection des locataires est punissable, sur plainte du locataire, des arrêts ou de l'amende (art. 325 bis, CP).

501. Par ailleurs, le Parlement a adopté, le 23 juin 1995 la nouvelle loi fédérale sur les contrats-cadres de baux à loyer et leur déclaration de force obligatoire. La loi ainsi que son ordonnance d'exécution entrent en vigueur au 1er mars 1996. Avec cette loi, le mandat constitutionnel, introduit en 1972, de

réglementer la déclaration de force obligatoire des contrats-cadres de baux à loyer, est rempli. Le Conseil fédéral peut, sous certaines conditions, autoriser les parties à déroger aux dispositions impératives du Code des obligations régissant le droit du bail. La possibilité de déclarer la force obligatoire des contrats-cadres des baux à loyer vise à promouvoir l'esprit de coopération paritaire en matière de baux, à éviter les conflits entre bailleurs et locataires et à trouver une solution qui tienne compte des réalités du marché.

d) Aide des locataires

502. L'un des objectifs de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements de 1974, est d'adopter des mesures servant à abaisser les loyers. L'aide de la Confédération est objective et non subjective, en ce sens qu'elle n'est pas versée directement à un locataire mais accordée à ceux qui mettent des logements sur le marché, afin qu'ils construisent des logements à loyer modéré. Le système d'abaissement des loyers repose sur deux instruments : l'abaissement de base et l'abaissement supplémentaire I et II.

503. L'abaissement de base est une avance remboursable de la Confédération qui permet de réduire les loyers initiaux en dessous du montant nécessaire pour couvrir les charges du propriétaire. Par un système d'augmentation progressive du loyer (3 % par année), le loyer atteint après dix ans un rendement brut permettant de couvrir les frais, puis engendre un surplus permettant de rembourser l'avance de l'Etat. Le propriétaire de logements dont les loyers ont bénéficié d'un avancement de base peut louer ces logements à n'importe quel preneur.

504. L'abaissement de base est complété par les abaissement supplémentaires I et II, non remboursables. Ces contributions à fonds perdus sont destinées aux personnes dont le revenu et la fortune sont modestes. L'abaissement supplémentaire I correspond à 0,6 % du coût de revient et est versé pendant onze ans. Il est destiné aux familles et aux personnes seules pour des logements de 3 pièces au plus. L'abaissement supplémentaire II correspond à 1,2 % du coût de revient et est versé pendant vingt-cinq ans. Il est destiné aux personnes handicapées ou âgées ainsi qu'aux personnes exigeant des soins ou suivant une formation, pour des logements de 3 pièces au plus.

505. Entre le 1er janvier 1975 et le 31 décembre 1995, la Confédération a accordé, au titre de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété, des aides pour la construction, l'acquisition ou la rénovation d'environ 91 000 logements, dont 32 % de propriétés. Depuis 1975, la Confédération a donné son cautionnement pour un montant d'environ 5,2 milliards de francs et accordé des prêts d'environ 2,9 milliards de francs. Au titre des abaissements supplémentaires, la Confédération a accordé, durant cette même période, une aide d'environ 1,7 milliards de francs suisses.

506. Il convient de mentionner encore une autre loi, à savoir la loi fédérale sur l'amélioration du logement dans les régions de montagne (LALM). Cette loi protège les locataires défavorisés ainsi que les propriétaires des régions de montagne. Elle est destinée aux personnes et familles modestes et vise à éviter le dépeuplement des montagnes par l'amélioration ou la construction de nouveaux logements. L'aide fédérale n'est accordée que si le canton verse également une

aide. Celle-ci varie, en fonction de la capacité financière des cantons, entre 10 et 45 % des coûts.

507. Entre le 1er janvier 1971 (date de l'entrée en vigueur) et le 31 décembre 1995, les aides fédérales accordées au titre de la LALM se sont élevées à 386,2 millions de francs suisses et ont bénéficié à 21 000 logements environ.

e) Accession à la propriété

508. L'article 34 *sexies* de la Constitution fédérale, introduit en 1972, confère à la Confédération la compétence de prendre des mesures "visant à encourager la construction de logements, notamment par l'abaissement de son coût, et l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison". La loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) de 1974 prévoit l'aide à la construction, à l'acquisition et à la rénovation d'appartements et de maisons familiales. A cette fin, la Confédération recourt aux mêmes instruments que pour l'abaissement des loyers, c'est à dire le cautionnement, l'abaissement de base et les abaissements supplémentaires I et II.

509. Une nouvelle loi sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle, du 17 décembre 1993, est entrée en vigueur le 1er janvier 1995. Cette loi prévoit que les fonds issus de la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (2e pilier; cf. supra art. 9), peuvent être mis à disposition de l'assuré, pourvu qu'il les affecte à l'achat d'un logement ou à l'amortissement d'une hypothèque grevant ledit logement servant à ses besoins personnels ou à ceux de sa famille, pour autant qu'il s'agisse de sa résidence principale.

510. L'assuré peut bénéficier de différentes possibilités : versement anticipé d'un montant qui correspond à sa prestation de libre passage actuelle; mise en gage du droit aux prestations de prévoyance; mise en gage du montant à concurrence de sa prestation de libre passage. Ces possibilités peuvent également servir à acquérir des parts d'une coopérative de construction et d'habitation ou des formes analogues de participation, à condition que le logement serve à des fins personnelles.

511. Le montant qui est prélevé diminue proportionnellement les droits de l'assuré à la prévoyance, mais un minimum est toutefois garanti. Les salariés de moins de 50 ans soumis au régime de prévoyance professionnelle pourront utiliser la totalité de la prestation de libre passage acquise. Les personnes de plus de 50 ans pourront utiliser au maximum la prestation de libre passage acquise à l'âge de 50 ans ou la moitié de la prestation de libre passage à laquelle elles ont droit à la date de la demande. Un remboursement est possible en tout temps par l'assuré, jusqu'à trois ans avant la naissance du droit aux prestations de vieillesse ou jusqu'à la survenance d'un cas de prévoyance.

f) Amélioration du logement dans les zones rurales

512. La loi fédérale sur les crédits d'investissement dans l'agriculture (LCI) de 1962 donne à la Confédération la possibilité d'accorder des prêts sans intérêts aux agriculteurs à titre principal pour la construction ou la transformation de leurs maison d'habitation. En moyenne, les prêts sont remboursés dans un délai de seize ans.

513. Durant les dix dernières années, 37,8 milliards de francs suisses ont été prêtés au titre de cette loi et ont permis la construction ou la transformation de 500 maisons d'habitation.

g) Construction

514. En Suisse, la législation en matière de construction et de police des constructions ressortit de la compétence cantonale. L'activité de construction est donc réglementée par 26 lois cantonales qui diffèrent plus ou moins les unes des autres. A cela s'ajoutent les dispositions relatives à la police des constructions, édictées par les quelques 3 000 communes que compte la Suisse. Les immeubles construits par la Confédération doivent se conformer aux normes cantonales et communales. Seules font exception les constructions relevant de la défense nationale et celles relevant des chemins de fer fédéraux.

515. Le Département fédéral de l'économie publique (DFEP) a édicté une nouvelle ordonnance concernant le coût de construction de nouveaux logements, qui bénéficient d'une aide fédérale. Elle remplace l'ordonnance du même nom du 17 décembre 1986. Cette ordonnance fixe les limites de coûts de construction de logements destinés aux personnes invalides et aux personnes âgées, construits dans le cadre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. Une autre ordonnance du DFEP (du 12 mai 1989) réglemente - également pour les logements construits avec l'aide fédérale - les exigences minimales relatives à la surface nette habitable, au nombre et à la dimension des pièces, ainsi qu'à l'équipement de la cuisine et des locaux sanitaires.

XII. ARTICLE 12 : DROIT A LA SANTE

A. Principaux textes applicables

516. Les principaux textes applicables sont les suivants :

a) Textes nationaux :

i) Maladies transmissibles :

Constitution fédérale, article 69, Cst.;

Loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies), du 18 décembre 1970;

Ordonnance sur les vaccinations gratuites, du 22 décembre 1976;

Ordonnance concernant la déclaration des maladies transmissibles de l'homme (ordonnance sur la déclaration), du 21 septembre 1987;

ii) Sida :

Ordonnance instituant des mesures propres à empêcher la transmission par le sang et les produits sanguins de maladies infectieuses dangereuses, du 9 avril 1986;

Arrêté fédéral sur l'octroi de prestations financières aux hémophiles et aux receveurs de transfusions sanguines infectés par le VIH et à leurs conjoints infectés, du 14 décembre 1990;

Ordonnance sur l'octroi par la Confédération de prestations financières aux hémophiles et aux receveurs de transfusions sanguines infectés par le VIH et à leurs conjoints infectés, du 10 avril 1991;

iii) Drogues illégales :

Loi fédérale sur les stupéfiants, du 3 octobre 1951;

iv) Environnement :

Constitution fédérale, article 24 *novies*, Cst.;

Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983;

Loi fédérale sur la protection des eaux, du 24 janvier 1991;

Loi fédérale sur les toxiques, du 21 mars 1969;

Loi fédérale sur la radioprotection, du 22 mars 1991;

Ordonnance sur la protection de l'air, du 16 décembre 1985;

Ordonnance sur la protection contre le bruit, du 15 décembre 1986;

Ordonnance sur le traitement des déchets, du 10 décembre 1990;

v) Santé au travail :

Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr), du 13 mars 1964;

Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA), du 20 mars 1981;

Ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnels (OPA), du 19 décembre 1983;

Ordonnance 3 relative à la loi sur le travail (Hygiène, OLT3), du 18 août 1993;

vi) Financement des services de santé :

Loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 13 juin 1911;

vii) Substances thérapeutiques :

Loi fédérale sur la pharmacopée, du 6 octobre 1990;

Convention intercantonale sur le contrôle des médicaments, du
3 juin 1971;

Ordonnance concernant les produits immunobiologiques, du 23 août
1989;

viii) Divers :

Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels du
9 octobre 1992.

B. Généralités

517. En Suisse, la santé ressortit principalement de la compétence cantonale en particulier dans le domaine de l'offre de santé. Dans ce domaine, les 26 cantons sont largement autonomes. La Confédération exerce certaines tâches dans les domaines suivants : maladies transmissibles, stupéfiants, tabagisme et alcoolisme, denrées alimentaires, produits chimiques, protection contre les radiations, pharmacopée et substances immuno-biologiques, examens pour les études médicales, assurance-maladie et accidents, sécurité au travail et environnement.

518. Il n'existe pas, au niveau fédéral, de ministère de la santé. La santé en Suisse est fortement marquée par le caractère fédéral de l'Etat. Ainsi, il n'existe pas d'instance nationale dirigeante pour l'ensemble du système. Au plan national, plusieurs offices se répartissent les tâches relevant de la compétence fédérale. La plupart de ces offices sont rattachés au Département fédéral de l'Intérieur, en particulier l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'Office fédéral des assurances sociales, et l'Office de l'environnement, de la forêt et du paysage. Au plan cantonal, la responsabilité des affaires sanitaires se répartit également entre un ou plusieurs départements. Afin d'assurer une coordination intercantonale, les cantons ont créé une institution, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires.

519. Dans ce contexte fédéraliste, la formulation d'une politique de la santé à l'échelle nationale n'est pas aisée. Afin d'améliorer et d'intensifier la coordination en matière de promotion de la santé entre les différents partenaires concernés (Confédération, cantons et organisations privées), ceux-ci ont créé, en 1989, la Fondation suisse pour la promotion de la santé. Cette Fondation a notamment élaboré un programme d'action pour les années 1993 à 1997, lequel est soutenu entre autres par la Confédération, les cantons et les assureurs (maladies et accidents). L'objectif de ce programme d'action est de mettre en réseau et de soutenir la promotion de la santé sur l'ensemble de la Suisse. A cette fin, des priorités nationales ont été élaborées et des mécanismes de collaboration et de coordination ont été développés.

520. Un rapport sur la santé en Suisse a été publié pour la première fois en 1993 ^{113/}. L'Office fédéral de la statistique analyse actuellement les résultats de la première enquête suisse sur la santé, réalisée en 1992/93.

^{113/} La santé en Suisse, publié sous la direction de Walter Weiss, Office fédéral de la santé publique, Editions Payot, Lausanne, 1993.

521. Depuis 1948 la Suisse est membre active de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et participe en particulier à la stratégie "Santé pour tous d'ici l'an 2000". Le deuxième rapport d'évaluation de la Suisse sur le respect des 38 buts fixés pour la stratégie européenne, a été soumis à l'OMS en septembre 1994.

C. Etat de santé général de la population

522. L'appréciation subjective de sa santé par la population constitue un indicateur fiable et reconnu de l'état de santé général. D'après l'enquête sur la santé réalisée par l'Office fédéral de la statistique, plus de 8 personnes sur 10 (85 %) estiment être en bonne ou en très bonne santé et près de 90 % des personnes interrogées déclarent que leur style de vie est influencé par des considérations relatives au maintien de leur santé 114/.

1. Mortalité et morbidité

523. Le taux de mortalité a subi une diminution spectaculaire depuis un siècle et s'établit en 1993 à 685 décès pour 100 000 personnes (870,9/100 000 pour les hommes et 498,6/100 000 pour les femmes). Cette baisse est nettement plus marquée pour les femmes.

524. Les maladies cardio-vasculaires constituent la principale cause de mortalité (40,2 % de l'ensemble des décès chez les hommes et 47,8 % chez les femmes en 1990), suivies par les tumeurs malignes, tant pour les hommes que pour les femmes. Les accidents et autres traumatismes se situent en troisième position.

525. Les taux de mortalité cardio-vasculaire ont baissé depuis 20 ans, surtout pour les maladies cérébro-vasculaires. La mortalité cancéreuse a considérablement baissé chez les hommes âgés de moins de 65 ans, baisse due à une diminution du nombre de cancers pulmonaires et à une tendance favorable en ce qui concerne les cancers de l'estomac. La mortalité cancéreuse des femmes a également diminué, notamment en ce qui concerne les cancers du sein; 30 % des cas de décès dus au cancer ont pour cause le tabac, 35 % la malnutrition, 5 à 10 % la consommation d'alcool et 2 % la pollution de l'environnement.

2. Comportements et modes de vie

526. Trente pour cent de la population suisse fume, tandis que 49 % de la population ne s'est jamais mise à fumer, et que 21 % a arrêté. Les hommes sont plus nombreux que les femmes à fumer (37 % contre 23 %), et ce sont les 25 à 34 ans qui fument le plus (43 % des hommes, 34 % des femmes). Le nombre de fumeurs a baissé de façon constante depuis les années 80, tandis que la proportion de fumeuses est restée stable.

527. Un peu plus de la moitié de la population (53 %) boit de l'alcool deux fois par semaine au maximum, 31 % plus de deux fois et 16 % fait preuve d'abstinence. Les femmes boivent beaucoup plus rarement de l'alcool que les hommes. Les habitants des cantons romands et du Tessin comptent une plus forte

114/ Enquête réalisée à partir d'un échantillon de 23 000 ménages privés de toute la Suisse.

proportion de personnes buvant de l'alcool chaque jour (29 % et 34 % contre 17 % en Suisse alémanique).

528. Environ 3 % de la population consomme chaque jour des médicaments pouvant entraîner une dépendance, tels que des somnifères ou des tranquillisants. Les femmes en prennent deux fois plus que les hommes et la consommation augmente avec l'âge.

529. Quinze pour cent des jeunes âgés entre 15 et 39 ans ont déjà touché à des drogues comme le haschich, l'héroïne, la cocaïne, les amphétamines, les hallucinogènes ou la morphine; 4 % des personnes qui appartiennent à ce groupe d'âge en consomment actuellement, soit 117 000 jeunes (82 000 hommes, 35 000 femmes). La majorité des consommateurs de stupéfiants n'est pas dépendante.

530. Si l'on se réfère au Body Mass Index, 70 % de la population a un poids normal; 25 % de la population présente une surcharge pondérale et 5 % est atteinte d'obésité. La proportion de personnes ayant un poids normal est la plus forte (93 %) chez les femmes âgées de 15 à 24 ans et la plus faible (41 %) chez les hommes âgés entre 55 et 64 ans.

Tableau 21

Taux de mortalité selon les principales causes de décès, en 1993

Taux de mortalité (pour 100 000 personnes)	Hommes	Femmes
Toutes causes de décès	870,9	498,6
Maladies infectieuses	18,9	8,3
Sida	11,4	3,5
Tuberculose	0,9	0,4
Cancer, toutes formes	257,7	146,4
Maladies cardio-vasculaires	339,5	202,9
Maladies respiratoires, toutes formes	67,6	31,7
Diabète sucré	14,2	12,8
Cirrhose	10,9	4,2
Accidents toutes formes	47,7	21,1
Accidents de véhicule à moteur	14,6	4,2
Suicide	28,3	10,3

Source : Office fédéral de la statistique

D. Indicateurs statistiques

531. Mortalité infantile. Le taux de mortalité infantile suisse est caractérisé par une décroissance très marquée depuis le début du siècle. La proportion a de nouveau quelque peu augmenté ces dernières années du fait de la progression de naissances multiples, pour lesquelles on compte un grand nombre d'enfants nés avant terme, donc un risque de mortalité plus élevé. Le taux de mortalité en 1993 est de 5,6 pour 1 000 enfants nés vivants.

Tableau 22

Taux de mortalité infantile, pour mille naissances vivantes

1980			1985			1990		
Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total	Garçons	Filles	Total
10,4	7,7	9,1	7,7	6,0	6,9	7,1	5,3	6,2

Source : Office fédéral de la statistique

532. Accès de la population à l'eau saine et hygiène. Chaque année la population consomme 1,2 milliard de litres d'eau potable qui provient essentiellement des eaux souterraines (80 %); les 20 % restants sont captés dans les lacs. En Suisse, le niveau d'hygiène de l'approvisionnement en eau potable est très élevé. Aujourd'hui près de 100 % de la population est approvisionnée en eau potable de bonne qualité. Le raccordement au réseau d'assainissement est obligatoire et 99 % des bâtiments y sont raccordés, les seules exceptions étant le fait d'habitations rurales isolées. En ce qui concerne le traitement des eaux usagées, 92 % de la population est raccordée à une station d'épuration des eaux et ce taux devrait passer à 96 %.

533. Vaccination des enfants. Pour l'ensemble de la Suisse, 93 à 95 % des enfants entre 27 et 36 mois ont été vaccinés au moins trois fois contre la diphtérie, le tétanos et la poliomyélite. En 1987, une campagne de vaccination contre la rougeole, les oreillons et la rubéole (ROR) a été lancée et 80 à 83 % des enfants sont vaccinés contre ces maladies. Certaines régions (la Romandie) et certains groupes (enfants immigrants) ont des taux de vaccination plus faibles.

534. Espérance de vie. L'espérance de vie à la naissance s'est constamment allongée : entre 1980 et 1992 elle est passée de 72,3 à 74,3 ans pour les hommes et de 78,8 à 81,2 ans pour les femmes. Ces années gagnées sont surtout dues à une amélioration de l'espérance de vie à l'âge de 65 ans. Ainsi, en 1990, l'espérance de vie à 65 ans était de 15,3 ans chez les hommes et de 19,7 ans chez les femmes.

535. L'espérance de vie sans incapacité s'établit à 65,9 ans pour les hommes et 69,7 ans pour les femmes (en 1981) et représente donc en moyenne 90 % de l'espérance de vie totale. Pour l'ensemble de la population, les maladies et handicaps de nature à empêcher une vie autonome normale s'étendent sur environ sept à neuf ans en moyenne.

536. Accessibilité des systèmes de soins. La forte densité des médecins et d'hôpitaux, l'exiguïté du pays ainsi que la qualité du réseau de transport garantissent une très bonne accessibilité aux prestations et aux unités de soins du système de santé. Ainsi, plus de 95 % de la population peut se rendre chez un médecin en moins de 30 minutes ou à moins de 15 kilomètres, dont 19 % en moins de 19 minutes.

537. Taux de mortalité maternelle. La mortalité maternelle, toutes causes confondues, a chuté de 5,4 à 3,7 pour 100 000 naissances entre 1980 et 1989; ce taux est cependant fluctuant d'une année à l'autre dans la mesure où il se fonde

sur le nombre de naissances vivantes. La mortalité maternelle augmente avec l'âge et est plus importante pour les femmes résidant en milieu rural.

538. Il n'existe pas de données relatives au suivi de la grossesse, mais selon une publication de 1985, le nombre de visites périnatales s'élèverait à cinq visites; 99 % des accouchements ont lieu à l'hôpital ou en clinique.

539. Dépenses de santé. En 1992, les dépenses pour la santé se sont élevées à 31,7 milliards de francs environ. Ces dépenses ont augmenté de 61 % depuis 1981. La moitié de ces dépenses (50 %) sont consacrées aux soins prodigués dans des établissements hospitaliers (hôpitaux, homes médicalisés et institutions pour handicapés) et 32 % aux traitements ambulatoires (médecins, pharmacies et autres). Les frais administratifs des assurances sociales et de l'Etat représentent 5,1 % des dépenses tandis que la prévention ne bénéficie que de 2 % des dépenses totales.

540. La moitié des frais sont payés par les assurances sociales et 28 % directement par les ménages. En réalité toutefois, les ménages privés assument 62 % des frais, les primes de caisse-maladie constituant la part la plus importante de leur contribution. Les pouvoirs publics (Confédération, cantons, communes) assument pour leur part plus d'un quart des dépenses (28 %).

Tableau 23

Dépenses de santé en % du PIB

1960	1975	1985	1990	1991	1992
3,3	7,0	7,6	7,8	9,0	9,3

Source : Office fédéral de la statistique

E. Inégalités face à la santé

541. Si l'on ne peut parler de groupes défavorisés en matière de santé en Suisse, il est cependant indéniable que des inégalités existent face à la santé entre divers groupes de la société qui se distinguent selon le sexe, le lieu de résidence, l'activité et la qualification professionnelle ou le degré de formation scolaire.

542. Ainsi, l'inégalité entre femmes et hommes devant l'espérance de vie est frappante : en moyenne, les femmes vivent sept années de plus que les hommes. Cette situation est surtout due à la forte surmortalité des hommes jeunes, causée par le suicide ou les accidents, ainsi qu'à la surmortalité des hommes pour cause d'accidents professionnels.

543. Les écarts de mortalité entre les cantons, en particulier en ce qui concerne les cancers et tumeurs associés à la consommation de tabac et d'alcool, sont le reflet des différences de comportements et d'habitudes de vie.

544. Des inégalités se retrouvent également entre les différentes catégories socio-professionnelles. Ainsi, la mortalité masculine est nettement inférieure à la moyenne chez les cadres supérieurs et moyens ainsi que chez les indépendants. En revanche, chez les employés qualifiés et surtout dans les professions

manuelles, elle est nettement supérieure à la moyenne. Ainsi, le risque d'être victime d'un accident professionnel est particulièrement élevé pour les hommes qui travaillent dans l'industrie forestière, le bâtiment, l'industrie du bois et le secteur alimentaire. Dans ces branches, le risque de maladie professionnelle de l'appareil locomoteur est nettement plus élevé que la moyenne. Il en va de même pour les femmes dans l'industrie alimentaire, l'industrie du cuir, du plastique et du bois, les secteurs du papier et des arts graphiques, de la chimie et du commerce. Les employées formées sur le tas sont particulièrement touchées par les maladies professionnelles.

545. Le degré de formation scolaire est un facteur important d'inégalité. En effet, il existe une corrélation positive entre le niveau de santé et le degré de formation : plus la formation est élevée plus le comportement sera favorable à la santé (consommation d'alcool, de tabac, sport...) car plus est élevé le degré de connaissance et de conscience de ce qui est néfaste à la santé ainsi que la capacité de résoudre les problèmes et de comprendre ce qui doit être fait pour préserver ou améliorer le bien-être psychique ou physique.

F. Mortalité infantile et bon développement de l'enfant

1. Santé des enfants

546. Comme le montrent les indicateurs cités plus haut, le taux de mortalité infantile en Suisse est très bas. La majorité des décès surviennent pendant la première semaine ou même pendant les premières 24 heures et sont dus principalement à des affections périnatales. Les anomalies congénitales constituent la cause principale de décès aussi bien pendant le premier mois que pendant la première année de vie de l'enfant. Le syndrome de la mort subite du nourrisson, encore inexplicé, constitue la cause la plus fréquente de la mortalité infantile.

547. Le taux de mortalité entre 1 et 14 ans est nettement plus bas que durant la première année et se situe parmi les plus bas d'Europe. Les traumatismes constituent la cause de décès la plus fréquente, qu'il s'agisse d'accidents domestiques (surtout entre 1 et 4 ans) ou d'accidents de la circulation (entre 4 et 14 ans).

548. Le problème des mauvais traitements subis au sein même de la famille constitue l'une des graves entraves au bon développement de l'enfant. Un rapport publié en 1992 par le groupe de travail sur l'enfance maltraitée du Département fédéral de l'intérieur, a permis de prendre conscience de l'ampleur de ce problème ^{115/}. Les mauvais traitements, principalement sous la forme de violence physique ou sexuelle souvent accompagnée de négligence, sont très répandus. Chaque année de 40 000 à 50 000 enfants seraient victimes d'abus sexuels. L'obstacle majeur face à ce problème est celui de la détection des mauvais traitements, surtout pour les très jeunes enfants non encore scolarisés. Le rapport propose toute une série de recommandations concrètes qui s'adressent aussi bien aux autorités fédérales et cantonales qu'aux différents professionnels concernés.

^{115/} L'enfance maltraitée en Suisse, Rapport final du groupe de travail sur l'enfance maltraitée, présenté au Chef du DFI, Berne, 1992.

549. Plusieurs campagnes de sensibilisation sur la question des maltraitances d'enfants et des abus sexuels ont été lancées, notamment sous la forme de pièces de théâtre ou d'expositions itinérantes. Plusieurs cantons ont créé des lignes téléphoniques d'urgence pour les enfants, à l'écoute 24 heures sur 24. La ville de Lucerne a ouvert un poste, unique en Suisse, de Délégué à l'enfance.

2. Santé des adolescents

550. Alors que la mortalité a nettement reculé chez les enfants, elle n'a que faiblement diminué chez les adolescents de 15 à 19 ans. Dans cette tranche d'âge, les morts violentes représentent environ les trois-quarts des décès : les accidents de la circulation ou des loisirs représentent la première cause de mortalité, suivis par le suicide. La Suisse présente en effet le taux le plus élevé d'Europe de suicide des jeunes, bien qu'il ait beaucoup diminué depuis 1980. On constate que le taux de suicide est quatre fois plus élevé chez les garçons que chez les filles.

551. L'adolescence est parfois aussi marquée par toute une série de problèmes psycho-sociaux qui se traduisent par des troubles dépressifs, la boulimie ou l'anorexie et qui sont liés aux problèmes spécifiques à cette période de la vie (changements biologiques, processus d'autonomisation par rapport aux parents, projection dans l'avenir).

Tableau 24

Taux de suicide des jeunes de 15 à 19 ans, en 1982 et 1988
(pour 100 000 habitants)

	1982	1988
Hommes	25,4	15,9
Femmes	8,0	4,1

552. Une enquête publiée en mai 1995 analyse les comportements préjudiciables à la santé des écoliers de 11 à 16 ans 116/. Les données recueillies en 1994 sont comparées à celles de 1986. Il ressort de cette étude que la proportion de jeunes n'ayant jamais bu d'alcool est restée stable à 35 %. Le nombre de jeunes consommant de l'alcool chaque jour a passé de 0,2 % en 1986 à 2 % en 1994. Cette augmentation est essentiellement due à la consommation accrue des filles, dont les comportements rejoignent ceux des garçons. Le nombre d'adolescents avouant un état d'ivresse au cours des deux derniers mois précédents l'enquête est en nette progression : la proportion de jeunes avouant "deux expériences d'ébriété" a doublé par rapport à 1978, il a triplé pour la catégorie "quatre à cinq expériences" et quadruplé au-delà; 56 % des jeunes avouent ne jamais avoir fumé, mais si ce taux est de 95 % pour les enfants de 11 ans, il n'est plus de 65 % pour les jeunes de 16 ans. Le nombre d'écoliers fumant tous les jours est passé de 4 % en 1986 à 7 % en 1994 et un quart des jeunes de 16 ans avouent fumer régulièrement. La même évolution vaut pour la consommation de haschich :

116/ Alkohol-, Tabak- und Drogenkonsum bei 11- bis 16 jährigen Schülern und Schülerinnen in der Schweiz; Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies, Lausanne, mai 1995.

18,4 % des jeunes de 14 à 16 ans, contre 11 % en 1986, reconnaissent avoir consommé au moins une fois du cannabis. La consommation de drogues dures telles que l'héroïne ou la cocaïne reste limitée à 0,8 % des jeunes.

553. Afin de prévenir ces comportements préjudiciables, certains cantons ont mis sur pied des programmes dits "multiplicateurs scolaires". Partant du constat que les jeunes s'influencent beaucoup entre eux, ces programmes proposent de sensibiliser, dans le cadre d'un camp de quelques jours, deux élèves par classe, lesquels seront ensuite appelés à informer et à sensibiliser leurs camarades selon le principe multiplicateur. Ces expériences menées dans les cantons de Bâle et dans la ville de Berne ont donné de bons résultats.

554. La santé des adolescents est l'un des trois thèmes prioritaires du programme d'action 1993-1997 élaboré par la Fondation suisse pour la promotion de la santé en collaboration avec d'autres partenaires. Ce programme, par une série de mesures préventives, vise à créer une prise de conscience des risques liés à certains comportements ainsi que la mise en place de structures spécifiques de conseils et d'écoute pour les adolescents.

G. Hygiène du milieu et hygiène du travail

1. Environnement

555. La protection de l'environnement dispose d'une base constitutionnelle depuis 1971. La Confédération s'est en effet engagée "à légiférer sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes qui leur sont portées" (article 24 septies, Cst.). La principale loi d'exécution est la loi sur la protection de l'environnement (LPE) du 7 octobre 1983; une révision de cette loi est en cours et le message y relatif a été adopté par le Conseil fédéral en 1993. La LPE est complétée par de nombreuses ordonnances réglementant de manière détaillée certains aspects spécifiques de la protection de l'environnement. De manière générale, les cantons sont compétents pour l'exécution de cette loi et des ordonnances.

556. L'ensemble de la législation en matière de protection de l'environnement repose sur quatre principes de base :

- a) Le principe de prévention;
- b) Le principe de causalité ("pollueur-payeur");
- c) Le principe de collaboration;
- d) Le principe de l'appréciation globale des atteintes à l'environnement.

557. Aux termes de la LPE, les autorités ont le devoir d'informer régulièrement et de manière complète la population sur l'état de l'environnement. Ainsi, les différentes données et valeurs font l'objet de publications régulières et en 1993, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage a publié le deuxième rapport global sur "l'état de l'environnement en Suisse".

a) Air

558. La pollution de l'air peut avoir des effets aigus ou chroniques sur la santé de l'homme. C'est donc dans un but de protection que la Confédération a adopté l'Ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985, qui prévoit notamment que la pollution de l'air doit être diminuée par une réduction des émissions à la source. Des mesures ont été prises pour réduire la pollution des voitures, telles que les prescriptions sur les gaz d'échappement (catalyseur obligatoire) ou la limitation de vitesse à 80 et 120 km/h sur les routes et autoroutes.

559. Cette ordonnance fixe également des valeurs limites d'immissions pour la plupart des substances nocives. Conformément à la loi sur la protection de l'environnement, ces valeurs ont été définies en fonction de critères tels que la protection de la santé, notamment celle des enfants, des femmes enceintes et des personnes âgées.

560. La pollution de l'air fait l'objet d'un contrôle permanent. Le réseau national d'observation des polluants atmosphériques compte actuellement 16 stations de mesure, étendues sur toute la Suisse. Les données sur les immissions sont publiées dans des rapports mensuels et annuels ainsi que, depuis 1992, tous les jours sur le télétexte. Les mesures des immissions mettent en évidence une amélioration, depuis 1992, de la qualité de l'air en ce qui concerne les émissions de dioxyde de soufre, de monoxyde de carbone et la teneur en métaux lourds. En revanche, les concentrations de dioxyde d'azote dans les agglomérations et le long des routes dépassent largement les valeurs limites acceptables pour la santé des hommes, des animaux et des plantes. De même, la concentration d'ozone est particulièrement élevée dans les zones rurales et dépasse également les valeurs limites, surtout pendant les périodes de smog estival.

b) Eau

561. La loi fédérale sur la protection des eaux a été révisée en 1992 et prévoit désormais une protection complète des cours d'eau, lacs, rivières, nappes phréatiques et des sources. Cette loi, qui vise notamment la préservation de la santé des êtres humains, garantit également un approvisionnement en eau potable suffisant.

562. La pollution organique traditionnelle des eaux a pu être réduite ces dernières décennies et a conduit à une amélioration substantielle de l'état des cours d'eau. Par la protection des eaux souterraines, qui représentent 80 % de l'approvisionnement en eau potable, la qualité de l'eau distribuée est de bonne qualité. Ainsi, la moitié environ de cette eau est envoyée dans le réseau de distribution sans traitement préalable, l'autre moitié n'exigeant que des mesures techniques simples. La nappe phréatique est cependant menacée par certains polluants. Ainsi, l'exploitation massive du sol (engrais et produits phytosanitaires utilisés dans l'agriculture) entraîne une teneur élevée en nitrates. Les chlorures constituent également un facteur polluant. La surveillance des eaux souterraine revêt donc une priorité absolue, à la fois pour l'approvisionnement en eau potable de la population et pour l'équilibre écologique global. Il est envisagé de mettre en place un réseau de stations de mesure de la pollution.

c) Bruit

563. Le pourcentage de la population exposée à un bruit de plus de 60 décibels est de 30 % pour le bruit routier, de 4 % pour le bruit ferroviaire et de 1 % pour le bruit d'avions.

564. L'Ordonnance de 1986 sur la protection contre le bruit prévoit une action à deux niveaux : en premier lieu, limiter les émissions de bruit à la source, et dans une deuxième phase, prendre des mesures contre les immissions. L'ordonnance fixe des valeurs limites d'exposition pour le bruit extérieur provenant des sources les plus importantes, détermine les exigences auxquelles doit répondre l'isolation phonique des bâtiments ainsi que les exigences auxquelles doivent répondre les zones à bâtir ainsi que les permis de construire.

565. L'application de cette ordonnance s'est concentrée jusqu'à présent sur les mesures antibruit le long des routes. Les travaux d'assainissement ont cependant pris du retard par rapport aux objectifs de l'ordonnance.

d) Déchets

566. En 1992, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage a publié une "Stratégie de gestion des déchets en Suisse" qui présente les mesures pour réduire les atteintes globales à l'environnement. Quatre stratégies sont mises en place pour atteindre ces objectifs :

a) La prévention des déchets à la source;

b) La diminution des polluants dans la production;

c) La diminution des déchets par une meilleure valorisation;

d) La diminution de la pollution par un traitement écologique des déchets.

567. Grâce à cette stratégie et à l'ordonnance sur le traitement des déchets de 1990, il a été possible de maintenir à un niveau pratiquement constant les quantités de déchets à éliminer. Chaque habitant produit chaque année 419 kg de déchets urbains; 80 % de ces déchets sont brûlés dans les 30 usines d'incinération du pays dotées d'un système d'épuration des fumées, les 20 % restants étant entreposés dans des décharges.

568. Les progrès les plus importants ont été réalisés dans le domaine de la valorisation des déchets. L'introduction de taxes sur les sacs poubelle dans plusieurs communes a permis d'augmenter sensiblement la part des déchets recyclables. L'ordonnance sur les emballages pour boissons de 1990 a également contribué à ce résultat. C'est ainsi que le taux de recyclage du verre est passé de 54 % en 1990 à plus de 72 % en 1993, le taux de retour des boîtes en aluminium est de 60 % et celui des bouteilles PET a été porté à 53 %. Le recyclage du papier atteint 50 % de la consommation. Le système de collecte sélective a également permis d'augmenter le compostage des déchets végétaux qui a augmenté de 54 % passant de 230 000 à 350 000 tonnes.

569. Le traitement des déchets spéciaux est réglementé par l'Ordonnance sur les mouvements de déchets spéciaux en vigueur depuis 1987. En 1991, la Suisse a

produit au total 740 000 tonnes de déchets spéciaux. Une partie de ces déchets (126 000 tonnes environ) est exportée, le reste étant traité ou entreposé en Suisse. La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, est entrée en vigueur pour la Suisse en 1992.

2. Hygiène du travail

570. Pour des informations détaillées concernant la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité au travail nous renvoyons aux informations fournies au titre de l'article 7 de ce rapport.

571. En Suisse, près de 5 000 maladies professionnelles sont enregistrées chaque année, et un travailleur sur sept est victime d'un accident professionnel qui, dans la moitié des cas, entraîne une incapacité de travail de plus de trois jours. On constate d'autre part une importance de plus en plus grande des contraintes psychosociales (monotonie, surmenage et stress, complexité des exigences, etc...). Selon une étude de l'OFIAMT, 12 % des femmes actives et 14 % des hommes actifs ont jugé leur travail dommageable à la santé.

572. La question de l'hygiène à la place de travail est réglementée par la loi sur le travail (art. 6 à 8, LTr) complétée par l'Ordonnance 3 sur l'hygiène (OLT3), qui précise que "l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer et d'améliorer la protection de la santé et de garantir la santé physique et psychique des travailleurs" (art. 2, OLT3). L'ordonnance fixe des prescriptions détaillées en matière d'hygiène notamment dans les domaines suivants : bâtiments, éclairage, ventilation, bruit, équipements individuels de protection, vestiaires, douches et lavabos, etc... L'OLT4 (construction et aménagement des entreprises soumises à la procédure d'approbation des plans) constitue également une source légale applicable à l'hygiène à la place de travail. Plusieurs organes de contrôle sont chargés de veiller au respect de ces prescriptions : les inspections du travail cantonales, les quatre inspections du travail fédérales et le service médecine du travail de l'OFIAMT.

573. La sécurité au travail est réglementée par la loi sur l'assurance-accidents (LAA) ainsi que par l'Ordonnance sur la prévention des accidents (OPA), qui fixe des exigences de sécurité précises notamment en ce qui concerne les bâtiments, les installations et appareils techniques, le milieu de travail et l'organisation du travail. Plusieurs organes d'exécution sont compétents pour contrôler l'observation des exigences relatives à la sécurité au travail. La Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) est l'organe principal de contrôle, sa compétence s'étend à la prévention des accidents professionnels dans certaines entreprises ainsi qu'à la prévention des maladies professionnelles dans toutes les entreprises. Les organes d'exécution de la loi sur le travail (OFIAMT et les 26 cantons) sont également appelés à exercer un contrôle complémentaire dans le domaine de la sécurité au travail.

574. En ce qui concerne la médecine du travail, seuls 15 % de la population active disposent actuellement d'un contrôle médical au sein de l'entreprise et quelques 80-100 médecins sont en fonction, principalement dans les grandes entreprises publiques et dans l'industrie chimique. Des améliorations devraient cependant être apportées dans ce domaine avec la modification de l'Ordonnance sur la prévention des accidents (OPA), entrée en vigueur en juillet 1993. Les

nouveaux articles 11a à 11g, OPA, prévoient l'obligation de faire appel à des médecins du travail et à d'autres spécialistes de la sécurité au travail "lorsque la protection de la santé des travailleurs et leur sécurité l'exigent" (art. 11a, OPA). Cette obligation dépend notamment des critères suivants : risque d'accidents et de maladies professionnels et analyses du risque, nombre de personnes employées et connaissances spécifiques nécessaires pour garantir la sécurité au travail. La Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) a élaboré des directives-cadre en la matière.

575. Dans le cadre de l'année européenne pour la sécurité et la santé au travail de 1992/93, de nombreuses campagnes de prévention et d'information ont été lancées sur différents thèmes. D'autre part, la santé au travail est l'un des trois thèmes prioritaires du programme d'action 1993-1997 élaboré par la Fondation pour la promotion de la santé.

H. Maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres

1. Maladies épidémiques

576. Aux termes de l'article 69 de la constitution fédérale, la lutte contre les maladies transmissibles, répandues ou dangereuses ressortit de la compétence fédérale. La principale loi d'exécution est la loi sur les épidémies, du 18 décembre 1970. Cette loi règle la matière de manière exhaustive, les cantons ne sont donc plus compétents pour légiférer dans ce domaine. Ils se voient toutefois déléguer les tâches d'exécution sous la haute surveillance de la Confédération. Les cantons sont par exemple tenus de désigner un médecin cantonal chargé de prendre les mesures qui s'imposent en cas de maladies transmissibles.

577. La loi sur les épidémies ne contient pas une énumération des maladies auxquelles elle s'applique mais donne une définition générale de la notion de maladie transmissible. Sur la base de l'article 27 de cette loi, le Conseil fédéral a édicté une Ordonnance sur les déclarations, qui énumère en détail les maladies devant être annoncées. Lorsque les médecins, hôpitaux et laboratoires constatent de tels cas, ils doivent les déclarer au médecin cantonal 117/. Celui-ci transmet ces informations à l'Office fédéral de la santé publique. Ce dernier peut également choisir des médecins ou laboratoires (sentinelles) qui lui déclareront de leur propre gré des données importantes pour le recensement épidémiologique.

578. En Suisse, les cas de tétanos et poliomyélite sont rares; aucun cas de diphtérie n'a été relevé depuis 10 ans. Le paludisme a augmenté de 1,5 cas pour 100 000 habitants en 1980 à 5,1 cas en 1989, mais il est à nouveau redescendu (3,8 cas en 1992). Les données relatives à la rougeole, les oreillons et la rubéole ne sont disponibles que depuis le début du lancement de la campagne ROR en 1987. Les chiffres montrent une baisse en ce qui concerne la rougeole et la rubéole. Quant aux oreillons, le niveau d'incidence le plus bas est atteint en 1990, mais il a considérablement remonté depuis lors.

117/ Cf. Ordonnance concernant la déclaration des maladies transmissibles de l'homme, du 21 septembre 1987.

Tableau 25

Incidence (pour 100 000 habitants) des maladies transmissibles
entre 1980 et 1992

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Paludisme	1,3	3,1	3,0	2,9	4,8	5,1	4,3	4,7	3,8
Rubéole	--	--	--	98	103	95	124	66	74
Oreillons	--	--	--	165	171	79	62	131	213
Rougeole	--	--	--	112	114	40	34	42	56
Hépatite A	--	9,4	4,6	4,1	9,7	8,5	13	12	--
Hépatite B	--	10,8	5,9	3,8	4,8	6,4	5,8	6	--

Source : Office fédéral de la statistique

Tableau 26

Cas nouveaux des principales maladies infectieuses 118/
en 1992

	Cas	Taux (pour 100 000 habitants)
Infections gastro-intestinales aiguës 119/	11 985	174,3
Fièvre typhoïde et paratyphoïde	66	1,0
Hépatites, type B	261	3,8
Méningococcies	99	1,4
Tuberculose	987	14,4
Sida	514	7,5

Source : Office fédéral de la statistique

579. Le principal moyen de lutte contre les maladies transmissibles est la vaccination. La loi sur les épidémies prévoit que les cantons offrent la possibilité de se faire vacciner gratuitement contre les maladies transmissibles désignées par le Conseil fédéral 120/. Ils peuvent également offrir la vaccination gratuite contre d'autres maladies. Ils déterminent en outre si ces vaccinations sont facultatives ou obligatoires. La nouvelle LAMal prévoit que la majorité des vaccinations des enfants en bas âge sont des prestations obligatoires de l'assurance de base. Le taux de vaccination en Suisse est élevé (cf. plus haut).

118/ Cas de maladie déclarés par les cantons, jusqu'au 31 janvier 1993 inclus.

119/ Y compris les toxi-infections alimentaires.

120/ Par ordonnance du 22 décembre 1976, le Conseil fédéral a désigné comme maladies transmissibles la poliomyélite et la tuberculose.

2. Sida

580. Avec 713 cas pour 1 million d'habitants, le nombre cumulé des cas de sida enregistrés en Suisse est parmi les plus élevées d'Europe. Entre 1983 et décembre 1995, 4 996 cas de sida ont été déclarés à l'Office fédéral de la santé publique; en 1995, 3 670 malades étaient déjà décédés. Le nombre de malades a constamment augmenté et bien que le rythme de progression ait ralenti depuis 1987, il demeure soutenu. Selon les estimations, le nombre de séropositifs se situe entre 10 000 et 20 000.

581. Dès 1987, l'Office fédéral de la santé publique et l'Aide suisse contre le sida ont élaboré une stratégie de lutte contre le sida, qui vise trois objectifs :

- a) La prévention de nouvelles infections;
- b) L'atténuation des conséquences négatives de l'épidémie;
- c) La promotion de la solidarité.

582. Pour atteindre ces trois buts, des mesures sont appliquées à plusieurs niveaux :

- a) Information destinée à l'ensemble de la population, par le biais de la campagne Stop Sida;
- b) Motivation spécifique de groupes-cible (jeunes, consommateurs de drogues, etc...);
- c) Prévention et prise en charge personnalisées (consultations).

583. La campagne Stop Sida est évaluée de manière continue par l'Institut universitaire de médecine sociale et préventive de Lausanne. Cette évaluation montre que cette campagne a exercé une influence très positive au niveau des comportements de protection : alors qu'en 1987 seuls 8 % des 17 à 30 ans utilisaient toujours un préservatif avec des partenaires occasionnels, ce taux s'élève à 56 % en 1994. L'augmentation de l'utilisation de préservatifs est cependant moins accentuée chez les 31-45 ans. En 1992, 47 % des personnes entre 17 et 45 ans se sont déjà soumise au moins une fois au test de dépistage (sont inclus les tests lors des dons du sang).

584. Parmi les cas d'infection VIH déclarés par les médecins en 1995, 41,2 % des personnes avaient été infectées par voie hétérosexuelle, 21,8 % par injection de drogue au moyen de seringues contaminées et 28,3 % par voie homosexuelle ou bisexuelle. Si l'on considère l'évolution dans le temps, on observe une augmentation progressive des personnes infectées par voie hétérosexuelle, une baisse de la proportion des personnes infectées par injection de drogues par voie intraveineuse et une stabilité de la proportion de personnes infectées à la suite de rapports homosexuels ou bisexuels.

585. Le problème des personnes infectées, notamment des hémophiles, par des transfusions de sang contaminé s'est également posé en Suisse. Selon une

estimation du Conseil fédéral, une centaine d'hémophiles ainsi que 80 à 100 transfusés auraient été infectés par le virus HIV 121/

586. Jusqu'en 1986, les hémophiles ont été traités avec des préparations coagulantes confectionnées par le Laboratoire central du Service central de transfusion de la Croix-Rouge Suisse et avec des préparations provenant de l'étranger, qui pouvaient être contaminés. Le dépistage, introduit en été 1985, est effectué systématiquement depuis novembre 1985. Par ailleurs, une Ordonnance du Conseil fédéral du 9 avril 1986 oblige toute personne qui utilise du sang ou en remet à des tiers à s'assurer que ce sang ne présente aucun indice de la présence du VIH 122/. Depuis 1986, les hémophiles suisses sont traités uniquement avec des préparations coagulantes à virus inactivé. Jusqu'à fin 1985, les hémophiles ont donc été exposés à un risque d'infection. En 1988, l'Association suisse des hémophiles a présenté une demande de dédommagement au Département fédéral de l'intérieur.

587. Par arrêté fédéral du 14 décembre 1990, le Conseil fédéral a répondu à cette demande. Tout en estimant que la responsabilité civile des autorités n'est pas engagée car aucun comportement fautif ni aucune négligence ne pouvaient leur être reproché, le Conseil fédéral a décidé d'accorder, de son plein gré, une allocation unique de 50 000 francs suisses à chaque personne infectée par du sang contaminé, à son conjoint infecté ou à la famille si le malade est décédé 123/. Ce montant a été augmenté à 100 000 francs suisses par une modification de l'arrêté fédéral en date du 23 juin 1995.

588. Une dizaine d'hémophiles et transfusés infectés par le virus du sida ont porté plainte pénale contre des responsables officiels. L'instruction est actuellement en cours.

3. Maladies professionnelles

589. En 1992, on a dénombré 5 000 cas de maladies professionnelles, ce qui correspond à une baisse de 10 % par rapport à 1988. Selon l'article 9 de la loi sur l'assurance-accidents (LAA), sont reconnues comme maladies professionnelles les maladies dues exclusivement ou de manière prépondérante, dans l'exercice de l'activité professionnelle, à des substances nocives ou à certains travaux particuliers. Le Conseil fédéral a établi une liste de ces matières et travaux, ainsi qu'une liste des maladies dues au travail. D'autres maladies peuvent cependant entrer dans cette catégorie si l'on peut prouver que c'est l'activité professionnelle qui les a provoquées (art. 9, par. 2, LAA). La jurisprudence considère en outre que l'assureur doit également couvrir le cas de l'aggravation

121/ Schweizerische Medizinische Wochenschrift 1995/125, p. 1663-72.

122/ Ordonnance instituant des mesures propres à empêcher la transmission par le sang et les produits sanguins de maladies infectieuses dangereuses, du 9 avril 1986. Sont considérées comme maladies infectieuses dangereuses, le sida et l'hépatite B.

123/ Arrêté fédéral sur l'octroi de prestations financières aux hémophiles et aux receveurs de transfusions sanguines infectés par le VIH et à leurs conjoints infectés, du 14 décembre 1990. C'est une Ordonnance su 10 avril 1991 qui règle la procédure.

d'une maladie préexistante, si celle-ci est provoquée par une substance citée dans la liste.

590. Les maladies les plus fréquentes sont celles de l'appareil locomoteur, suivies par les maladies de la peau qui représentent 70 % de l'ensemble des maladies professionnelles. Les maladies des voies respiratoires et la surdité due au bruit se situent en troisième position et quatrième position, suivis des cancers professionnels, surtout les cas de cancer dus   l'amiante. Il est à noter que la Suisse a ratifié la Convention de l'OIT né 162 sur l'amiante.

591. Il convient de rappeler que la santé au travail est l'une des priorités du programme d'action national, élaboré par la Fondation suisse pour la promotion de la santé.

Tableau 27

Maladies professionnelles, selon le sexe, taux d'incidence
pour 10 000 personnes occupées à plein-temps, en 1992

	Hommes	Femmes
Intoxications chroniques	1,54	0,54
Maladies de la peau	4,19	3,33
Pneumoconioses	0,15	0,02
Cancers causés par l'activité professionnelle	0,12	--
Autres maladies professionnelles	10,40	5,97
Total	16,40	9,86

Source : Service de centralisation des statistiques de l'assurance-accidents LAA

I. Services de santé

1. Organisation

592. Les soins de santé primaire forment la colonne vertébrale du système sanitaire suisse. Ils sont principalement le fait des médecins libres praticiens qui sont des indépendants du secteur privé et qui assurent 95 % des consultations médicales ambulatoires. L'Etat n'intervient pas pour orienter l'installation de cabinets médicaux privés. A cette offre des médecins privés s'ajoutent les possibilités de consultations ambulatoires dans les établissements hospitaliers, notamment les polycliniques des hôpitaux universitaires accessibles à tous. Quant aux hôpitaux non universitaires, ils disposent de services des urgences et parfois aussi de services de traitement ambulatoires, où les patients sont le plus souvent admis sur indication du médecin traitant. Une autre possibilité réside dans le traitement ambulatoire des patients privés par les médecins chefs et chefs de clinique des hôpitaux qui disposent à cet effet de leurs propres cabinets au sein de l'hôpital.

593. La plupart des hôpitaux sont des institutions de droit public et bénéficient d'importants subsides de la part des collectivités publiques. Une centaine de cliniques privées totalisent environ 10 % des lits disponibles. Les soins de santé hautement spécialisés relèvent des hôpitaux universitaires de Zurich, Bâle, Berne, Lausanne et Genève.

594. A l'exception de certaines assurances-maladie ayant introduit un système de plan de santé fondé sur le modèle américain HMO (Health Maintenance Organization) qui limite le choix du médecin (sauf pour les pédiatres et les gynécologues), les patients jouissent du libre choix de leur médecin praticien, chiropraticien ou policlinique et peuvent consulter soit un médecin généraliste soit directement un spécialiste. L'accès aux autres services curatifs ou paramédicaux pris en charge par les assurances sociales suppose une prescription du médecin traitant. L'admission dans un hôpital en vue d'un traitement hospitalier se fait sur indication du médecin traitant. En vertu des dispositions légales minimales, le patient peut prétendre au remboursement des frais de traitement dans l'établissement le plus proche de son lieu de domicile à même de lui prodiguer les soins requis par sa maladie.

595. Il existe également un service de soins extra-hospitaliers (SPITEX), qui couvre l'ensemble des services de soins favorisant le maintien à domicile des personnes nécessitant de l'aide ou des soins. Ces prestations englobent : les soins communautaires et soins infirmiers à domicile, les services d'aide à domicile et d'aide familiale, les aides ménagères et les services de repas à domicile. Cette offre est largement assurée par des organismes privés, souvent reconnus d'utilité publique. Les pouvoirs publics, principalement les communes, renforcent toutefois leur prise de participation financière à ces services.

2. Financement

596. L'assurance-maladie est facultative en Suisse mais 99,3 % de la population est assurée auprès d'une caisse-maladie pour les frais médicaux et les frais pharmaceutiques ^{124/}. L'assurance-maladie rembourse en partie les frais de traitement ambulatoire et les frais de traitements hospitaliers, mais ne rembourse pas les consultations préventives ou les soins à domicile.

597. On distingue trois modes de financement :

a) Traitements hospitaliers : financement mixte par les assurances sociales et les collectivités publiques avec participation aux frais de traitement des patients;

b) Traitement ambulatoire : financement à la charge des assurances sociales avec participation des assurés;

c) Soins communautaires et aide à domicile non remboursés par les assurances sociales.

598. En ce qui concerne les mesures prises pour limiter les hausses des coûts de la santé pour les personnes âgées, le Parlement a introduit, en décembre 1991 et en octobre 1992, des mesures générales urgentes et limitées dans le temps jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi en matière d'assurance-maladie, destinées à lutter contre l'augmentation des tarifs et des prix des prestations et à plafonner par canton le montant des cotisations. Il a accordé un subventionnement supplémentaire aux cantons qui allouent déjà des subsides

^{124/} La nouvelle loi sur l'assurance-maladie, du 18 mars 1994, rend l'assurance-maladie obligatoire.

tendant à une réduction individuelle des cotisations des personnes de condition financière modeste.

599. Par ailleurs, les personnes âgées voient leurs dépenses liées au risque maladie prises en compte pour la fixation des prestations complémentaires. Il s'agit, comme il a déjà été expliqué dans le chapitre consacré à l'article 9, de prestations de besoin liées à la situation économique des assurés. Le but des prestations complémentaires est de couvrir, avec les autres revenus, les besoins vitaux dans une mesure appropriée en allouant aux rentiers économiquement faibles un revenu minimum. Ce revenu minimum ne permet cependant d'assurer qu'un train de vie modeste. Ainsi, pour les personnes seules, il est actuellement fixé à 16 660 frs (état au 1er janvier 1995). Mais la limite de ce revenu est élevée pour le remboursement de certains frais, tels que, par exemple, les frais de maladie ou les cotisations d'assurance maladie.

3. Répartition et degré d'utilisation

600. En 1991, la densité des médecins à l'échelle nationale s'élève à 156,9 pour 100 000 habitants. En tête se trouve le canton de Bâle-Ville avec 279,5 suivi de Genève avec 243,6. Ces deux cantons étant fortement urbanisés ils reflètent également la différence ville-campagne. Ce sont les cantons d'Appenzell Rhodes Intérieures (71,9) et de Schwyz (85,7) qui font état de la plus faible densité de médecins.

601. La densité de médecins-dentistes s'établit à 47,3 pour l'ensemble du pays; on retrouve les mêmes différences entre cantons urbains (Bâle-Ville : 79,1 et Genève : 62,4) et cantons ruraux (Appenzell Rhodes Intérieures : 11,4).

602. La densité de lits d'hôpitaux se monte à 616,4 lits pour 100 000 habitants pour les soins généraux et à 171,0 pour les établissements psychiatriques. La densité varie selon les cantons : en ce qui concerne les hôpitaux de soins généraux, on trouve en tête le canton des Grisons (1 244,3) suivi de Bâle-Ville (948,1); en fin de liste on trouve les cantons de Schwyz (395,8) et de Thurgovie (382,0).

Tableau 28

Etablissements de santé non hospitaliers : densité des lits
par type d'établissements en 1991
(pour 100 000 habitants)

Type d'établissement	Densité
Maisons pour personnes âgées (sans soins)	28
Homes : soins importants	137
Homes : soins légers	123
Etabl. médico-sociaux : sans soins, soins légers et importants	118
Etabl. Médico-sociaux : autres divisions	673
Institutions pour invalides	424
Etablissements de convalescence et de cure	61
Etablissements pour toxicomanes et alcooliques	108
Etablissements pour traitements psychosociaux	23
Total	1 694

Source: Office fédéral de la statistique

603. Selon une étude, l'utilisation des services de santé est indépendante du revenu. En revanche, la couverture des assurances accroît le degré d'utilisation. Il existe également une corrélation positive entre la densité et le degré d'utilisation. Il existe par contre une corrélation négative entre le degré d'utilisation par habitant et la taille des familles et le niveau de formation.

604. Les cabinets médicaux dispensent annuellement quelques 75 millions de consultations. Ainsi, chaque habitant consulterait en moyenne 11 fois par année en ambulatoire.

Tableau 29

Recours à différentes prestations médicales par sexe et par âge
(en pourcentage des groupes respectifs) 125/

Prestations	Femmes			Hommes			Total
	15-39	40-69	70 +	15-39	40-69	70 +	
Contrôle de la tension artérielle	73,0	79,6	85,3	57,6	74,5	84,4	72,8
Mesure du taux de cholestérol	19,9	40,5	45,1	17,6	44,2	45,0	31,8
Dépistage du cancer	73,0	62,5	30,4	--	22,6	33,6	--
Consultations chez le médecin	83,4	81,1	86,9	68,0	70,4	82,1	76,9
Consultations chez le dentiste	76,3	72,7	52,3	68,4	67,8	52,6	70,5
Physiothérapie	9,1	15,2	13,8	9,8	9,3	(7,4)	11,0
Séjours à l'hôpital de 1 à 14 jours	12,3	8,5	10,0	6,9	8,2	12,0	9,2
Séjours à l'hôpital de 15 jours ou +	1,4	2,3	6,9	1,0	2,7	6,1	2,3

Source : Office fédéral de la statistique

J. Mesures pour lutter contre l'alcoolisme,
le tabagisme et la toxicomanie

605. En Suisse, les mesures destinées à promouvoir la santé sont essentiellement le fait d'organisations privées spécialisées. Ces organismes sont souvent au bénéfice de subventions de la part de la Confédération et des cantons. Il convient toutefois de mentionner la création d'une Section de la prévention et de la promotion de la santé au sein de l'Office fédéral de la santé publique ainsi que la création, en 1989, de la Fondation suisse pour la promotion de la santé.

1. Alcoolisme

606. L'article 32 bis de la Constitution confère à la Confédération la compétence de légiférer sur la fabrication, l'importation, la vente et l'imposition des boissons distillées. Le but principal de cette disposition adoptée en 1885 et entièrement modifiée en 1930, est de diminuer la consommation d'alcool. La loi sur les boissons distillées, du 21 juin 1932, institue le monopole de la Confédération sur la fabrication et l'importation d'alcool obtenu

125/ Au cours des 12 derniers mois précédant l'enquête.

par distillation. La Constitution contient également un article interdisant la fabrication, l'importation et la vente d'absinthe (art. 32 *ter*, Cst.). La législation relative à l'absinthe a été incluse dans la nouvelle loi sur les denrées alimentaires. Enfin, l'article 32 *quater* de la Constitution autorise les cantons à réglementer le commerce des boissons alcoolisées. Les dispositions constitutionnelles relatives à l'alcool ainsi que la loi fédérale sur l'alcool sont actuellement en cours de révision.

607. Tous les cantons soumettent à autorisation le droit de tenir une auberge où l'on débite de l'alcool et celui de faire le commerce de boissons alcooliques. Six cantons sur 26 ont adopté une ordonnance qui contraint les débits de boissons à proposer à leur clientèle un choix de boissons sans alcool à un prix inférieur à la même quantité de la boisson alcoolique la moins chère. De même, 11 cantons ont adopté un règlement demandant aux débits de boissons d'offrir un choix de boissons sans alcool à un prix n'excédant pas ceux des boissons alcoolisées les moins chères.

608. La publicité télévisée pour l'alcool et le tabac est interdite. Ces dispositions sont aujourd'hui contenues dans l'article 18 de la loi fédérale sur la radio et la télévision du 21 juin 1991. Quant à la publicité sur les ondes des radios locales, elle est soumise à l'ordonnance sur les essais locaux de radiodiffusion. Une initiative visant à interdire toute publicité pour l'alcool ou le tabac a été rejetée par le peuple en 1993 126/. La publicité pour les eaux distillées (dans les cinémas par exemple) n'est autorisée qu'aux seuls producteurs. L'ordonnance sur les denrées alimentaires interdit la publicité pour l'alcool et le tabac ciblée sur la jeunesse.

609. Alors que la consommation moyenne d'alcool s'élevait à un taux constant de 11 litres par personne par année, cette consommation affiche, depuis le début des années nonante, une légère diminution avec 9,7 litres en 1994. Entre 1975 et 1987 les études font état d'une baisse de la fréquence de consommation et des quantités consommées. En revanche davantage de personnes boivent modérément (femmes, jeunes). Selon l'enquête suisse sur la santé de 1992/93, 10,5 % des hommes et 7,0 % des femmes ont une consommation préoccupante d'alcool. Le nombre d'alcooliques est estimé à 140 000 par année et le nombre de décès liés à l'alcool entre 2 500 et 3 500.

2. Tabagisme

610. En dehors des réglementations concernant la publicité déjà mentionnées lors de l'examen de la lutte contre l'alcoolisme, d'autres mesures sont prises. Ainsi, les emballages de produits à base de tabac doivent porter l'inscription "Mise en garde de l'Office fédéral de la santé publique : la fumée de tabac peut mettre votre santé en danger". A partir de juillet 1998, les unités de conditionnement des produits de tabac devront porter en Suisse, des textes de mise en garde similaires à ceux en vigueur dans l'Union européenne et cela en vertu des articles 10 à 12 de l'ordonnance sur le tabac et le produit du tabac du 1er mars 1995. Par ailleurs, le Conseil fédéral a adopté, le 16 août 1995, un programme global de prévention du tabagisme, dont les trois principaux accents sont : la prévention primaire, le tabagisme passif et le soutien à la

126/ Votation populaire du 28 novembre 1993.

désaccoutumance tabagique. Ce programme, doté de 2,5 millions de francs par an, durera jusqu'en 1999.

611. Il est à relever que fumer a perdu de son prestige et que l'acceptation des campagnes de prévention a augmenté. Des zones non-fumeurs ont progressivement été créées dans les lieux publics (hôpitaux, administrations publiques). La Fédération des médecins suisses a lancé en 1990, en collaboration avec l'OFSP, une campagne nationale "Vivre sans tabac : les médecins s'engagent". Cette dernière a pour but de sensibiliser les médecins à l'importance de leur présence dans la désaccoutumance tabagique et le conseil au fumeur souhaitant arrêter de fumer. Ayant rencontré un écho largement positif, elle se poursuit aujourd'hui encore. Un programme de formation des médecins a été élaboré à l'appui de cette campagne. En 1992 une campagne nationale de prévention du tabagisme a également été lancée sous le slogan "Nouveau plaisir sans tabac". Elle a pour objectif de dissuader les jeunes de commencer à fumer et d'amener les femmes à cesser de fumer. Depuis 1993, cette campagne se concentre exclusivement sur le groupe-cible des jeunes.

3. Toxicomanie

612. La politique suisse en matière de drogues s'appuie sur quatre piliers, à savoir :

a) La prévention, destinée à empêcher l'apparition de nouveaux consommateurs;

b) La réduction des risques et l'aide à la survie qui s'adressent aux personnes dépendantes en phase de toxicomanie active;

c) La thérapie des toxicomanes qui comprend trois volets : médical, psychologique, social;

d) La répression de la production, du commerce et de la consommation illicite des substances soumises à la loi, répression complétée par un contrôle strict de l'utilisation des stupéfiants aux fins d'empêcher leur usage abusif.

613. En février 1991, le Conseil fédéral a décidé d'accroître considérablement son engagement dans la prévention de la toxicomanie ainsi que dans le traitement et la réintégration des toxicomanes par l'adoption d'un "train de mesures visant à réduire les problèmes liés à la drogue". Cette nouvelle politique doit être régulièrement évaluée par l'Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne.

614. Dans le cadre de la recherche scientifique sur la réduction des risques, l'assistance et le traitement, le Conseil fédéral a lancé un programme de prescription médicale de stupéfiants sous forme d'héroïne et de méthadone par voie intraveineuse, initialement destiné à 700 personnes sur une période de trois ans. Le 3 octobre 1994, le Conseil fédéral a décidé l'extension de ces essais à mille toxicomanes. La mise en oeuvre de ce programme a permis de constater une stabilisation de la santé physique et mentale de certains patients.

615. Il est à signaler que ce programme n'exclut aucunement les mesures classiques dans le domaine de la thérapie. Le 3 octobre 1994, le Conseil fédéral

a également décidé de renforcer l'offre de traitements résidentiels orientés vers l'abstinence. Les autorités fédérales entendent susciter une augmentation de 25 % en cinq ans de sevrages et de thérapies.

Tableau 30

Différents types de consommation de drogue, par sexe, âge et niveau de formation (en pourcentage des groupes respectifs), en 1992/93

	Femmes	Hommes	Groupes d'âges			Niveau de formation			Total
			15-39	40-69	70+	1	2	3	
Tabac									
Fumeurs	24,1	36,5	35,6	28,8	12,6	27,8	31,9	28,8	30,1
Jamais fumé	59,8	37,6	50,5	45,4	58,6	56,7	46,7	44,5	49,1
Arrêté depuis 2 ans	13,8	22,7	10,5	23,6	27,2	12,8	18,7	23,9	18,1
Alcool									
3 fois par jour ou +	0,4	2,2	0,7	1,7	1,4	1,4	1,4	0,9	1,3
1 fois par jour	8,4	18,6	7,8	17,1	20,7	6,22	5,7	17,5	13,3
Plusieurs fois par semaine	6,6	14,6	11,4	10,7	5,5	11,1	13,0	15,6	10,5
1 à 2 fois par semaine	25,6	28,8	32,4	25,1	13,6	21,8	28,7	31,1	27,1
Plus rarement	34,0	17,1	27,4	24,1	26,9	28,4	26,9	20,6	25,9
Jamais	22,3	9,4	16,8	13,4	23,1	25,1	13,5	8,4	16,1
Tranquillisants³									
Chaque jour	3,4	1,9	1,2	3,3	5,9	3,5	2,6	1,7	2,7
Plusieurs fois	1,0	0,6	0,5	0,9	(1,5)	1,1	0,7	(0,6)	0,8
Env. une fois	0,8	0,6	0,4	0,6	1,8	0,9	0,6	(0,5)	0,7
Somnifères³									
Chaque jour	4,0	1,7	(0,3)	2,8	13,8	4,7	2,6	1,6	2,9
Plusieurs fois par jour	1,3	0,8	(0,2)	1,3	3,3	1,2	1,0	1,1	1,1
Env. une fois	1,4	0,6	(0,3)	1,2	32,0	1,2	1,0	0,9	1,0
Haschich³									
Consommation actuelle	2,6	6,2	--	--	--	5,2	4,3	3,4	4,4
A consommé au moins 1 fois	11,1	21,5	--	--	--	14,0	16,6	19,7	16,3
Drogues dures⁴									
Consommation actuelle	(0,6)	0,7	--	--	--	(0,8)	(0,6)	(0,5)	0,6
A consommé au moins 1 fois	2,6	5,7	--	--	--	3,8	4,0	5,6	4,2

Source : Office fédéral de la statistique, Enquête suisse sur la santé

¹ Chiffres entre parenthèses : fiabilité statistique non garantie

² Niveau de formation achevée le plus élevé :

- 1 : scolarité obligatoire
- 2 : Degré secondaire II
- 3 : Degré tertiaire

³ Au cours des sept jours précédant l'enquête

⁴ Dont l'héroïne, le crack, les amphétamines, la méthadone et la cocaïne.

XIII. ARTICLE 13 : DROIT A L'EDUCATION

A. Principaux textes applicables

616. Les principaux textes nationaux applicables sont les suivants :

a) Scolarité obligatoire :

Constitution fédérale, article 27, Cst.;

b) Ecole Secondaire II (écoles de maturité) :

Ordonnance sur la reconnaissance des certificats de maturité (ORM),
du 22 mai 1968 (en vigueur jusqu'au 1er août 1995);

Convention administrative passée entre le Conseil fédéral suisse et
la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction
publique concernant la reconnaissance des certificats de maturité,
du 16 janvier/15 février 1995;

Ordonnance du Conseil fédéral / Règlement de la CIDP sur la
reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale du
16 janvier/15 février 1995;

c) Formation professionnelle :

Constitution fédérale, article 34 *ter*, Cst.;

Loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr), du
19 avril 1978;

Loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (LHES), du
6 octobre 1995;

Ordonnance concernant l'organisation, les conditions d'admission, la
promotion et l'examen final de l'école professionnelle supérieure,
du 8 février 1983;

Ordonnance concernant les conditions minimales de reconnaissance des
écoles techniques supérieures, du 8 octobre 1980;

d) Universités :

Loi fédérale sur l'aide aux universités, du 22 mars 1991;

Arrêté fédéral instituant des mesures spéciales visant à encourager
la relève universitaire durant les années 1992 à 1995, du
30 janvier 1992;

Accord intercantonal sur la participation au financement des
universités pour les années 1993-1998, adopté par la Conférence
suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique et la
Conférence suisse des directeurs cantonaux des finances;

e) Bourses d'étude :

Loi fédérale sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études, du 19 mars 1965;

Loi fédérale concernant l'attribution de bourses d'études à des étudiants et artistes étrangers en Suisse, du 19 juin 1987.

B. Généralités

617. Si la Constitution fédérale consacre le caractère obligatoire de l'instruction primaire (art. 27, alinéa 2, Cst.), elle ne connaît pas de droit général à l'éducation. Un projet visant à inscrire dans la Constitution "le droit à une formation correspondant aux aptitudes de chacun", a été rejeté en votation populaire en 1973 127/. Ce droit devait comprendre l'interdiction de toute discrimination, l'obligation de l'Etat d'accorder une aide financière à ceux qui sont doués mais sans ressources, le droit des handicapés à une formation adéquate et l'obligation de développer l'enseignement. En raison de ce rejet en votation, le Tribunal fédéral se refuse à reconnaître un droit fondamental non écrit à l'éducation 128/. Le Conseil fédéral, organe de recours, a cependant reconnu à l'enseignement primaire, garanti par l'article 27 de la Constitution, la qualité de droit social constitutionnel 129/.

618. En Suisse, l'enseignement est marqué par le fédéralisme, qui fait du système d'éducation une véritable mosaïque composée de 26 systèmes cantonaux autonomes. Un tel système fédéral engendre essentiellement deux types de problèmes : la répartition des pouvoirs et la coordination entre les acteurs.

619. En ce qui concerne la répartition des pouvoirs, l'article 3 de la Constitution dispose que les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution. Or, en matière d'éducation, la Constitution n'accorde que des compétences restreintes à la Confédération. Les cantons sont donc souverains pour l'essentiel dans le domaine scolaire, en particulier au niveau de la scolarité obligatoire. Les cantons déterminent leur organisation scolaire qu'ils réglementent par le biais de lois scolaires, qui diffèrent sensiblement d'un canton à l'autre. La Constitution leur confère l'obligation de pourvoir à l'instruction primaire, qui doit être suffisante, obligatoire, gratuite (art. 27, al. 2, Cst.) et laïque (art. 27, al. 3, Cst.). Le plus souvent, les cantons chargent les communes de créer et d'entretenir certains types d'école, notamment les jardins d'enfants et les écoles obligatoires. Lorsque la compétence législative incombe à la Confédération, celle-ci confie souvent l'exécution de la loi aux cantons. Les cantons disposent en outre également d'un droit de consultation.

127/ Les modifications de la Constitution requièrent une double majorité des cantons et de la population. Ce projet a été approuvé par une faible majorité de la population mais a été rejeté par la majorité des cantons. Votation populaire du 4 mars 1973.

128/ ATF 103 Ia 398; ATF 114 Ia 216.

129/ JAAC 1976 (40), N° 37.

620. Les compétences de la Confédération sont, pour l'essentiel, les suivantes :

a) La Confédération veille à l'organisation d'un "enseignement primaire suffisant". Il est obligatoire, gratuit et placé sous la responsabilité de l'autorité civile des cantons;

b) La Confédération régit la formation professionnelle dans l'industrie, l'artisanat, le commerce, l'agriculture et l'économie domestique;

c) La Confédération réglemente l'accès aux études de médecine et de pharmacie et aux écoles polytechniques fédérales et reconnaît ainsi, par le biais d'une ordonnance, les certificats de maturité (baccalauréat);

d) La Confédération accorde des subventions aux cantons pour l'octroi de bourses, et subventionne les universités cantonales.

621. Il sied encore de signaler qu'il n'existe pas en Suisse, d'institution fédérale comparable à un "ministère de l'éducation". Ni la Confédération ni les cantons ne disposent d'un appareil administratif unique chapeautant l'ensemble du système scolaire. A l'intérieur de la Confédération, il existe une répartition des tâches entre l'Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES), qui dépend du Département fédéral de l'intérieur et qui s'occupe des questions de recherche, de politique universitaire, des bourses d'étude et de la coopération internationale et l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), qui dépend du Département fédéral de l'économie publique, et qui est chargé de la formation professionnelle. Cette division des tâches se retrouve parfois à l'échelon cantonal, mais dans la plupart des cas, la formation professionnelle est rattachée au département de l'instruction publique.

622. La coordination entre les différents cantons ainsi qu'entre les cantons et la Confédération se réalise principalement à travers la mise en place d'institutions. La plus ancienne de ces institutions est la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), fondée en 1897. Son rôle est resté longtemps limité en raison du cloisonnement des systèmes cantonaux. Ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale et l'augmentation de la mobilité des personnes que la coordination s'est sensiblement renforcée. Entre 1965 et 1970, la CDIP a été restructurée et quatre conférences régionales ont été créées 130/. D'autres institutions ont également vu le jour, telles que le Centre suisse de documentation en matière d'enseignement et d'éducation (1962), le Conseil suisse de la science (1965), la Conférence universitaire suisse (1968) et l'Office fédéral de l'éducation et de la science (1969). Divers instituts de recherche ou de formation ont également été créés au niveau fédéral ou intercantonal 131/.

130/ Les quatre régions CDIP sont : Suisse romande et Tessin; Suisse nord-ouest; Suisse centrale; Suisse orientale.

131/ Centre suisse pour le perfectionnement des professeurs de l'enseignement secondaire, à Lucerne (1969); Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques (1969); Centre suisse de coordination pour la recherche en matière d'éducation, à Aarau (1971); Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (1972); Secrétariat suisse de pédagogie

623. Au delà du cadre institutionnel, la coordination intercantonale a connu un développement important grâce à l'adoption, en 1970, d'un Concordat intercantonal "aux fins de développer l'école et d'harmoniser les législations cantonales respectives" (art. 1). A ce jour, 25 des 26 cantons ont adhéré au Concordat.

624. Les cantons concordataires se sont engagés à coordonner leurs législations scolaires de la manière suivante :

a) Age d'entrée à l'école obligatoire : six ans révolus au 30 juin; possibilité d'avancer ou de retarder la date limite de quatre mois;

b) Scolarité obligatoire : neuf ans au moins, à raison de trente-huit semaines d'école par an au minimum;

c) Durée de la scolarité jusqu'à l'examen de maturité : douze ans au moins, treize au plus;

d) Début de l'année scolaire : entre la mi-août et la mi-octobre.

625. La mise en oeuvre de ces principes a posé certains problèmes, en particulier en ce qui concerne le début de l'année scolaire, et le processus d'adaptation a duré plus de 15 ans mais ces quatre objectifs sont aujourd'hui atteints 132/.

C. Enseignement préscolaire

626. L'organisation et le financement de l'enseignement préscolaire (école enfantine) ressortissent aux cantons et/ou aux communes. L'école enfantine est facultative et gratuite et s'adresse aux enfants entre trois et sept ans, selon les cantons. En Suisse alémanique, l'éducation enfantine a un caractère essentiellement ludique, tandis qu'en Suisse romande et au Tessin, l'accent est également mis sur la préparation à l'école. Le rôle social de l'école enfantine est de plus en plus reconnu, en particulier pour l'intégration précoce des enfants d'origine étrangère.

627. La première année enfantine est suivie par les deux tiers des enfants concernés et la deuxième année par près de la totalité d'une classe d'âge. Ainsi, seuls 2 % d'enfants entrent actuellement à l'école primaire sans école enfantine préalable et la durée moyenne de fréquentation préscolaire est de 1,8 an.

curative, à Lucerne; Zentralschweizerischer Beratungsdienst für Schulfragen à Lucerne (Service de recherche et de documentation de Suisse centrale, 1974).

132/ Le canton du Tessin n'y a pas adhéré car son système scolaire prévoit moins de 38 semaines par année et que l'âge d'entrée à l'école obligatoire se situe au-dessous de 6 ans.

D. Enseignement obligatoire (primaire et secondaire I)

628. Les responsables de la scolarité obligatoire sont les cantons chargés, en collaboration avec les communes, de l'organisation et du financement de l'enseignement primaire et secondaire I. L'enseignement obligatoire est gratuit et dure en moyenne neuf ans, de 6 à 15 ans. Dans deux cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures et Rhodes-Extérieures), la durée obligatoire n'est actuellement encore que de huit ans; cependant, près de 90 % des élèves accomplissent de leur propre chef une neuvième année scolaire et l'on peut donc généraliser la durée de l'école obligatoire à neuf ans. Le taux de scolarisation durant la scolarité obligatoire est quasiment de 100 %, comme le montre le tableau 31.

Tableau 31

Taux de scolarisation selon l'âge, en 1980/81, 1985/86 et 1991/92 (en %);
Scolarité obligatoire

Age né(e) en	4 1977	5 1976	6 1975	7 1974	8 1973	9 1972	10 1971	11 1970	12 1969	13 1968	14 1967	15 1966
Total												
1980	16,2	62,6	93,9	98,2	98,0	98,4	98,3	98,4	98,4	98,3	97,9	95,8
1985	15,0	65,1	97,0	98,8	98,4	98,3	98,4	98,5	98,4	98,3	98,8	96,0
1991	26,5	77,7	99,5	100	99,8	99,9	99,5	99,4	99,6	98,8	98,2	96,4
Garçons												
1980	15,9	62,2	94,3	97,9	97,9	98,2	98,3	98,1	98,3	98,4	97,9	96,5
1985	15,1	64,9	97,3	99,0	98,2	98,2	98,3	98,5	98,1	98,3	98,6	96,8
1991	26,2	77,6	99,6	100	100	100	99,7	99,7	100	98,9	98,3	97,0
Filles												
1980	16,5	62,8	93,7	98,2	98,1	98,4	98,2	98,8	98,5	98,2	97,9	95,2
1985	14,9	65,4	97,1	98,6	98,5	98,4	96,0	98,5	98,7	98,4	99,0	95,2
1991	26,9	77,7	99,3	100	99,6	99,7	99,3	99,1	99,2	98,8	98,1	95,9

Source : Office fédéral de la statistique

1. Enseignement primaire

629. L'article 27 de la Constitution charge les cantons de pourvoir "à l'instruction primaire, qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire et, dans les écoles publiques, gratuite".

630. L'éducation primaire est obligatoire et tous les enfants, sans égard à leur nationalité, leur origine ou leur sexe, doivent recevoir une instruction primaire suffisante dans l'école de la commune où ils résident.

631. L'éducation primaire doit être gratuite pour tous les enfants fréquentant l'école publique. Les communes ont donc l'obligation de créer des écoles pouvant être atteintes par les enfants domiciliés sur leur territoire. Ce principe implique une certaine proximité de l'école. Ainsi, l'écolier qui a un parcours particulièrement long à effectuer pour se rendre à l'école de la commune de son domicile a le droit de fréquenter gratuitement l'école d'une commune voisine si

le chemin est sensiblement plus court 133/. Le Conseil fédéral a également jugé que "le principe de la gratuité exige que la commune assume les frais d'un service d'autobus dans la mesure où cet autobus est affecté au transport d'écopliers qui sans cela auraient à accomplir un trajet d'une longueur excessive" 134/. En revanche, la doctrine et la jurisprudence considèrent que le matériel et les fournitures scolaires n'ont pas à être remis gratuitement. Dans la pratique cependant, la plupart des législations cantonales ont étendu le principe de la gratuité au matériel scolaire.

632. L'éducation dans les écoles publiques doit également être laïque. Le principe de la neutralité confessionnelle des écoles, garanti par l'article 27, alinéa 3, de la Constitution fédérale, vaut pour toutes les écoles publiques, quel que soit leur degré 135/.

633. L'organisation de l'enseignement primaire varie selon les cantons. Dans la plupart d'entre eux, le degré primaire s'étend sur six ans et débute entre l'âge de cinq et sept ans; dans quatre cantons il s'étend sur cinq ans et dans un canton (Vaud) sur quatre ans seulement.

634. L'école primaire est structurée de manière relativement uniforme dans tous les cantons. Le principe veut qu'un seul enseignant soit titulaire de la classe. Il existe cependant quelques exceptions, prévoyant l'enseignement en duo. Par contre, il n'est pas rare de voir intervenir des enseignants "spécialisés" pour certaines branches particulières (activités manuelles, gymnastique, deuxième langue). Les classes sont normalement composées par degrés. Dans les régions peu peuplées, on trouve cependant aussi des classes à degrés multiples. Des expériences sont également menées dans certains cantons, en vue de supprimer les différents degrés afin de permettre une évolution adaptée au rythme de chaque enfant. Au cours de l'année scolaire 1992/93, l'effectif scolaire moyen des classes de primaire était de 19,4 élèves.

635. La durée hebdomadaire varie entre 20 leçons (première et deuxième classe primaire) et 34 à 36 leçons (cinquième et sixième classe). Le plan d'études habituel comprend en priorité les "branches-outils" de la culture (lecture, écriture, mathématiques), la connaissance de l'environnement (sciences naturelles, histoire, géographie), les branches artistiques (chant, musique, dessin) et l'éducation physique. L'enseignement d'une deuxième langue nationale (allemand pour la Suisse romande et français, sauf exception, pour la Suisse alémanique et italienne) a été introduit dès la quatrième ou cinquième année primaire.

636. L'enseignement est dispensé le matin et l'après-midi. Selon les cantons, les élèves sont libres le samedi toute la journée ou le samedi après-midi et une autre demi-journée dans la semaine ou encore le samedi après-midi et une autre journée tout entière. L'année scolaire compte, selon les cantons de 36,5 à 40 semaines. Le calendrier scolaire comprend des vacances en février ou mars, à

133/ JAAC 1980 (44), N° 19.

134/ JAAC 1955 (25), N° 10.

135/ ATF 3 706; JAAC 1948-50 (19/20), N° 67; ATF 107 Ia 261ss.; JAAC 1983 (47), N° 32.

Pâques, en été, en automne et à Noël. C'est en été qu'on trouve la plus longue période de vacances, entre cinq et neuf semaines.

2. Enseignement secondaire I

637. L'organisation du secondaire I relève également de la compétence des cantons, et c'est là que la diversité cantonale s'exprime de la manière la plus frappante. Ce degré vise à la formation générale de base et la préparation à un apprentissage ou aux études. Parallèlement, il remplit une fonction de sélection et d'orientation.

638. La durée de l'enseignement du degré secondaire I varie en fonction de la durée du primaire : elle est actuellement de trois ans dans la plupart des cantons, de quatre ou de cinq ans dans d'autres. Pratiquement dans tous les cantons (sauf au Tessin, à Genève et partiellement en Valais), le secondaire I est divisé en trois ou quatre filières et est, de ce fait, assez sélectif. On distingue les sections à exigences élémentaires et les sections à exigences étendues. Les sections à exigences élémentaires préparent à des formations professionnelles simples et regroupent environ un tiers des élèves d'une classe d'âge, avec une plus forte proportion de garçons que de filles. Les sections à exigences étendues comptent les deux tiers des enfants d'une classe d'âge et se subdivisent en deux sections : les sections à exigences élevées (prégymnasiale) qui préparent aux écoles de maturité et les sections à exigences moyennes (sections générales) qui préparent à des formations professionnelles plus exigeantes. Le Tessin, Genève et partiellement le Valais ont opté pour une seule école à exigences mixtes (cycles d'orientation) et plusieurs cantons, sans établir de véritables écoles polyvalentes, en réalisent certaines caractéristiques comme la perméabilité entre les sections, l'introduction de cours à option ou à niveaux ou encore l'enseignement commun de certaines disciplines à des élèves de sections différentes. Une tendance se dessine en faveur d'une telle forme d'organisation coopérative, qui permet d'éviter aux élèves de faire des choix précoces relativement irréversibles.

639. L'enseignement dans toutes les sections comprend la langue maternelle, les mathématiques, une deuxième langue nationale, les sciences naturelles, la géographie, l'histoire, l'éducation civique, l'éducation artistique et l'éducation physique. Dans les filières à exigences élémentaires, l'accent est mis également sur les travaux manuels; dans les sections à exigences étendues, on peut trouver par exemple une troisième langue, de la comptabilité, de la dactylographie, du dessin technique ou pour les classes prégymnasiales, le latin et le grec.

640. L'orientation scolaire est bien développée; chaque établissement dispose en principe des services d'un conseiller en orientation qui assure un service de consultations individuelles. Des stages préprofessionnels, d'une durée d'une semaine environ, permettent également aux jeunes de se familiariser avec la réalité de diverses professions.

641. Entre la fin de la scolarité obligatoire et le degré secondaire II, de plus en plus de jeunes intercalent une dixième année "de transition". Cette année supplémentaire facultative permet aux jeunes encore indécis de compléter et d'approfondir l'instruction reçue ainsi que de se préparer au choix d'une voie de formation.

E. Enseignement secondaire II

642. A l'issue de la scolarité obligatoire, près de 90 % des enfants d'une classe d'âge poursuivent leur formation, comme le montre le tableau 32.

Tableau 32

Taux de scolarisation selon l'âge, en 1980/81, 1984/85 et 1990/91 ;
Scolarité post-obligatoire

Age Né(e) en	16 1965	17 1964	18 1963	19 1962	20 1961	21 1960	22 1959	23 1958	24 1957	25 1956
Total										
1980	82,7	78,8	70,0	50,3	27,8	18,0	14,8	13,0	11,3	8,7
1985	87,7	84,7	76,2	54,5	30,4	20,3	16,6	14,6	12,7	10,2
1991	89,9	86,8	78,5	56,0	32,7	23,4	19,9	17,9	15,7	13,4
Hommes										
1980	89,6	87,6	80,1	60,2	31,3	20,9	19,5	18,4	16,3	12,7
1985	92,8	91,2	84,8	64,8	34,0	22,3	20,2	19,2	17,4	14,3
1991	92,6	90,3	84,5	63,8	36,0	25,2	24,0	22,6	20,9	18,3
Femmes										
1980	75,4	69,8	59,4	40,0	24,1	15,1	10,1	7,5	6,2	4,8
1985	82,3	78,0	67,0	43,9	26,5	18,3	12,9	9,9	7,9	6,2
1991	87,0	83,0	72,1	47,9	29,3	21,6	15,8	13,1	10,6	8,6

Source : Office fédéral de la statistique

643. L'enseignement secondaire II comprend deux types de formation : la formation générale et la formation professionnelle. L'une des particularités du système éducatif en Suisse est l'importance considérable de la formation professionnelle, puisqu'à l'issue de la scolarité obligatoire 7 jeunes sur 10 s'orientent vers une formation professionnelle. Seule une minorité d'élèves poursuit une formation générale dans une école de maturité ouvrant la voie à l'université. On assiste cependant à une évolution depuis la fin des années 80 avec la diminution constante de la proportion d'élèves choisissant la voie de la formation professionnelle au profit des écoles de formation générale.

1. Formation généralea) Ecoles de maturité (gymnases)

644. Les écoles de maturité sont les principales écoles du deuxième cycle de l'enseignement secondaire dispensant une formation générale. Il s'agit d'écoles à exigences élevées qui détiennent pratiquement le monopole d'accès à l'université. Ce fait est d'une importance considérable car si tous les cantons possèdent des gymnases, ils ne possèdent pas tous des universités. Il est donc essentiel, pour les cantons non universitaires de disposer de normes nationales qui garantissent les conditions d'accès à l'enseignement supérieur. Une réglementation fédérale, l'Ordonnance sur la reconnaissance de certificats de maturité (ORM), a beaucoup contribué à assurer cette coordination. S'il est vrai qu'à l'origine cette ordonnance ne porte que sur l'accès aux écoles

polytechniques et aux études de médecine, elle a acquis de facto une portée générale.

645. L'ORM en vigueur jusqu'au 1er août 1995, reconnaît cinq types de maturité :

Type A : orientation langues anciennes;

Type B : orientation langues modernes et latin;

Type C : orientation mathématiques-sciences naturelles;

Type D : orientation langues modernes;

Type E : orientation sciences économiques.

646. A côté de ces maturités reconnues au niveau fédéral et qui ouvrent la voie à toutes les formations universitaires, il existe des maturités reconnues uniquement sur le plan cantonal et qui ne permettent pas d'entrer dans toutes les universités (maturité artistique, socio-pédagogique).

647. La formation gymnasiale varie selon les cantons mais sa durée doit être d'au moins quatre ans. En principe, cette formation débute à la fin de la scolarité obligatoire. Les programmes de maturité annexés à l'ORM ne constituent formellement que des recommandations, mais en réalité les disciplines obligatoires sont strictement réglementées. Elles comptent trois disciplines de base (langue maternelle, deuxième langue nationale, mathématiques), six disciplines obligatoires (histoire, géographie, physique, chimie, biologie, musique/dessin) et deux disciplines spécifiques au type de maturité. Le nombre moyen d'heures d'enseignement varie entre 3 000 et 4 000 heures. L'enseignement hebdomadaire comprend environ 36 heures et l'année scolaire compte au minimum 38 semaines. Les examens de maturité sont organisés par les cantons et comportent les résultats obtenus dans les 11 disciplines précitées.

648. L'ORM a fait l'objet d'une importante réforme qui a abouti à l'élaboration d'une nouvelle réglementation concernant la reconnaissance des certificats de maturité. Cette nouvelle réglementation, adoptée sous forme d'Ordonnance du Conseil fédéral/Règlement de la CDIP (RRM), est entrée en vigueur le 1er août 1995. Elle se distingue de l'ancienne ORM tant sur le fond que sur la forme. Quant à la forme, la reconnaissance des maturités se fera désormais d'un commun accord entre la Confédération et les cantons. Dans une convention passée entre le Conseil fédéral et la CDIP, les deux parties conviennent d'instituer un organe consultatif commun, la Commission suisse de maturité, chargée de donner son avis sur la reconnaissance des certificats cantonaux de maturité. Le nombre de disciplines comptant pour la maturité est ramené de 11 à 9 et le choix proposé aux élèves sera plus varié. La nouvelle maturité se compose de sept disciplines fondamentales, d'une option spécifique, d'une option complémentaire et d'un travail de maturité (art. 9 et 10, RRM). La combinaison d'une option spécifique avec les disciplines fondamentales et l'option complémentaire détermine le profil de la maturité. Cette combinaison remplace les cinq types de maturité prévus jusqu'à présent. A titre d'exemple, l'économie et le droit peuvent constituer ensemble une discipline fondamentale, une option spécifique ou une option complémentaire. La philosophie et la psychologie constituent uniquement une option spécifique ou une option complémentaire. La

position de la troisième langue nationale est également renforcée, même si son enseignement n'est pas rendu obligatoire.

649. La proportion des gymnasiens par rapport à l'ensemble de la population varie beaucoup d'un canton à l'autre. Dans les régions agricoles ainsi que dans les régions où la formation des maîtres primaires s'effectue dans le cadre d'une école normale (voir ci-dessous), le nombre de détenteurs de la maturité est nettement moins élevé qu'en milieu urbain et que dans les cantons qui confient à l'université la formation de leurs enseignants. En 1992/93, pour l'ensemble de la Suisse, 14 % d'élèves d'une classe d'âge avaient obtenu un certificat de maturité.

b) Ecoles de formation des enseignants (écoles normales)

650. De nombreux cantons confient la formation des enseignants préscolaires et primaires à des écoles normales du degré secondaire II, dont certaines délivrent des titres donnant accès aux hautes écoles. Dans d'autres cantons, la formation d'enseignant relève du degré tertiaire et nécessite un diplôme de maturité. Un accord intercantonal a été signé qui assurera, à partir de 1995, la reconnaissance mutuelle de ces diplômes. Des discussions en vue d'une réforme allant dans le sens d'une formation post-secondaire sont en cours. A terme, les écoles normales pourraient être remplacées par des hautes écoles pédagogiques.

c) Ecoles du degré diplôme

651. Il s'agit d'écoles de formation générale à plein temps dont les exigences sont moins élevées que celles des écoles de maturité. Elles ont pour objectif de compléter la culture générale, d'offrir des options préprofessionnelles et d'achever l'orientation scolaire et professionnelle des élèves encore indécis. Les diplômes délivrés par ces écoles après une formation de deux à trois ans, ne permettent pas l'exercice d'une profession mais donnent accès à certaines formations professionnelles. Les formations se concentrent essentiellement dans les domaines de la santé, dans le domaine pédagogique et le domaine social. La position de ces écoles par rapport aux hautes écoles spécialisées n'est pas encore définie. Certains proposent que le diplôme qu'elles délivrent donne accès aux hautes écoles spécialisées.

2. Formation professionnelle

652. La formation professionnelle est l'un des rares domaines de l'éducation dont les autorités fédérales ont la responsabilité principale. En vertu de l'article 34 *ter* de la Constitution, la Confédération a le droit de légiférer "sur la formation professionnelle dans le domaine de l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison". Cette énumération est exhaustive, ce qui signifie que la Confédération n'est pas habilitée à légiférer dans les autres domaines professionnels. La loi sur la formation professionnelle (LFPr), adoptée par la Confédération le 19 avril 1978, constitue la base juridique actuelle en matière de formation professionnelle dans les domaines couverts par l'article 34 *ter* de la Constitution. La formation dans les domaines professionnels non couverts par la loi est régie soit par des lois fédérales spéciales, soit par des lois cantonales. Toutefois, le champ d'application de la LFPr a une importance considérable du point de vue numérique, puisque 85 % des jeunes en formation professionnelle terminent un apprentissage conformément à cette loi.

653. Si la Confédération a la responsabilité principale de la formation professionnelle, elle partage certaines tâches avec les cantons ainsi qu'avec les associations professionnelles. Ainsi, les cantons peuvent légiférer dans les domaines qui ne ressortissent pas de la compétence fédérale. En outre, ils sont les organes d'exécution de la législation fédérale et enfin, ils disposent d'un droit de consultation à tous les niveaux. Le secteur privé, en raison des liens étroits qu'entretient la formation professionnelle avec le marché du travail, joue également un rôle actif. Ainsi, les associations professionnelles sont chargées d'organiser des cours d'introduction, gèrent certaines écoles professionnelles, sont impliquées dans la définition des professions et l'élaboration des programmes de formation ainsi que dans l'organisation des examens.

a) L'apprentissage en entreprise

654. L'apprentissage en entreprise constitue la formation dominante, puisqu'il concerne 75 % des élèves en formation professionnelle.

655. L'apprentissage en entreprise vise à former l'apprenti à une profession. Il est construit selon le principe du "système dual" qui fait intervenir deux types d'acteurs : l'entreprise et l'école professionnelle. L'entreprise a pour rôle d'exercer les capacités pratiques, l'école de dispenser l'enseignement des connaissances théoriques nécessaires et de la culture générale. A cette répartition s'ajoute souvent un troisième pilier, les cours d'introduction, qui font évoluer l'apprentissage vers un "système trial".

656. Suivant les professions, l'apprentissage dure deux, trois ou quatre ans. Avant le début de la formation, l'apprenti conclut avec son maître d'apprentissage un contrat d'apprentissage, dont le contenu doit être approuvé par l'autorité cantonale. L'autorisation n'est accordée que si le maître d'apprentissage possède les capacités professionnelles et les aptitudes personnelles requises pour instruire les apprentis et si le contrat est conforme aux dispositions légales en vigueur. Les apprentis touchent un salaire mensuel allant de plusieurs centaines de francs suisses à plus de mille selon la branche et l'année de formation.

657. La formation pratique dans l'entreprise est souvent précédée par des cours d'introduction, obligatoires pour certaines professions. Ces cours sont organisés dans chaque profession par les associations professionnelles concernées et doivent être approuvés par le Département fédéral de l'économie publique (DFEP). Délivrés hors de l'entreprise, d'une durée de deux à trois semaines, ils ont pour but d'initier l'apprenti aux techniques fondamentales de travail.

658. L'entreprise forme les apprentis à la pratique et aux techniques de travail. Le contenu de la formation pratique est fixé dans des règlements d'apprentissage spécifiques à chaque profession, qui sont arrêtés par le DFEP. Quelques 300 règlements sont actuellement en vigueur. Les apprentis travaillent sous la conduite d'un maître d'apprentissage et la plus grande partie de la formation pratique consiste dans la participation au travail ordinaire de l'entreprise.

659. L'école professionnelle dispense les connaissances professionnelles théoriques indispensables à l'exercice de la profession et développe la culture

générale. Les écoles professionnelles sont tenues d'accueillir tous les jeunes au bénéfice d'un contrat d'apprentissage. Les cantons doivent donc veiller à ce que des écoles professionnelles soient créées ou faciliter la fréquentation d'écoles en dehors de leur territoire. L'organisation de l'enseignement professionnel incombe aux cantons, qui peuvent gérer eux-mêmes les écoles professionnelles, confier cette tâche aux communes ou aux associations professionnelles. L'enseignement professionnel est gratuit et obligatoire, à raison de un à deux jours par semaine. Les classes sont formées par profession et à l'intérieur d'une profession par tranches d'âge. Le contenu de l'enseignement professionnel est fixé par l'OFIAMT.

660. Une école professionnelle supérieure peut être rattachée à une école professionnelle. Cette école dispense "aux apprentis possédant les aptitudes et les dispositions requises, une formation plus étendue qui a pour objectif le développement des aptitudes professionnelles et l'épanouissement de la personnalité et leur facilite l'accès à des voies de formation plus exigeantes" (art. 29, LFPr). L'accès aux écoles professionnelles supérieures est autorisé sur la base d'un examen d'entrée ou de l'examen marquant la fin de la scolarité obligatoire. L'enseignement professionnel obligatoire est complété par des cours supplémentaires, mais l'ensemble de l'enseignement théorique ne peut dépasser plus de deux jours par semaine. Ces écoles ne rencontrent qu'un succès mitigé auprès des apprentis et doivent être redynamisées par la récente création des maturités professionnelles

661. Un apprentissage est considéré comme achevé lorsque l'apprenti a passé avec succès l'examen de fin d'apprentissage. Les conditions d'examen sont fixées par la Confédération et les cantons sont chargés de son organisation. La confédération peut également confier cette tâche aux organisations professionnelles. L'apprenti doit démontrer qu'il a acquis les connaissances (examen théorique) et le savoir-faire (examen pratique) nécessaires à l'exercice de sa profession. Si l'examen est réussi, l'apprenti se voit décerné un certificat fédéral de capacité (CFC) qui l'autorise à se dénommer professionnel qualifié. En 1989/90, 93 % des candidats aux examens finals ont obtenu le CFC.

b) Ecoles professionnelles dispensant un enseignement à plein temps

662. Ecoles de métiers. Les écoles de métiers ou d'arts appliqués constituent une alternative à l'apprentissage en entreprise. Ces écoles dispensent une formation pratique et théorique à plein temps et délivrent également un certificat fédéral de capacité (CFC). L'importance de ce type de formation varie selon les métiers et les régions.

663. Ecoles de commerce. La formation professionnelle peut également être accomplie par la fréquentation à plein temps d'une école de commerce, publique ou privée reconnue d'utilité publique. Cette formation vise "à donner, en un cycle d'enseignement de trois ou quatre ans, une culture générale étendue et une formation professionnelle qui préparent l'élève à l'exercice d'une activité dans une entreprise commerciale, une entreprise assurant des services ou une administration" (art. 46, LFPr). Les examens finals sont reconnus par la Confédération et permettent à l'élève de se dénommer professionnel qualifié.

c) Maturité professionnelle

664. La maturité professionnelle, créée en 1993, vise à revaloriser l'apprentissage et à offrir aux apprentis la possibilité de poursuivre une formation supérieure. Cette innovation permet également de créer des diplômes du degré secondaire II qui soient comparables à l'échelle internationale. Quatre types de maturité professionnelle ont été introduit : les maturités professionnelles technique, commerciale, artisanale et artistique; la priorité a été accordée à la maturité professionnelle technique qui est entrée en vigueur en 1993, suivie de la maturité professionnelle commerciale mise en oeuvre pour la rentrée 1994.

665. L'enseignement est dispensé en complément de la formation en entreprise et à l'école professionnelle, sur le modèle des écoles professionnelles supérieures. Les écoles professionnelles ont toute latitude pour la mise en oeuvre de la maturité et plusieurs formes d'organisation sont possibles : intégration de l'enseignement à l'apprentissage (école professionnelle élargie), enseignement à plein temps à l'issue de la troisième année d'apprentissage ou formation en un cycle à plein temps ou en cours d'emploi après l'achèvement de l'apprentissage. La Confédération n'édicte que des programmes-cadre pour chaque maturité (répartition des leçons, définition des branches obligatoires, examens finals) mais il appartient à chaque école d'élaborer son propre plan d'études. La maturité professionnelle ouvre l'accès, sans examen, aux écoles techniques supérieures (écoles d'ingénieur ETS, ESCEA...). Cette réforme ne déploiera tous ses effets qu'avec la promotion de ces écoles techniques supérieures au rang de hautes écoles spécialisées (voir plus loin).

666. Au cours de l'année 1993/94, première année de fonctionnement de cette maturité, 3 685 apprentis ont suivi une formation en vue de l'obtention d'une maturité professionnelle technique.

d) Formation élémentaire

667. Pour les jeunes désirant acquérir une formation avant tout pratique, la loi sur la formation professionnelle a mis sur pied une formation élémentaire. Celle-ci dure de un à deux ans et leur procure le savoir-faire et les connaissances pratiques nécessaires à la mise en oeuvre de procédés simples de fabrication et de travail. En complément à la formation pratique en entreprise, les élèves qui suivent ce type de formation reçoivent, à raison d'un jour par semaine dans des classes spéciales, un enseignement comportant des branches professionnelles et des notions de culture générale. L'élève qui a terminé sa formation élémentaire reçoit une attestation officielle.

e) Formations non réglementées par la loi sur la formation professionnelle

668. Dans le domaine agricole, environ 8 000 personnes effectuent une formation d'agriculteur ou donnant accès aux professions spéciales de l'agriculture (fromager, viticulteur, aviculteur). Leur formation est régie par la loi fédérale sur l'agriculture. Quant au domaine sylvicole, la loi fédérale sur les forêts règle la formation de quelque 900 forestiers-bûcherons.

669. La formation dans les professions paramédicales est du ressort des cantons mais ceux-ci ont délégué cette compétence à la Croix-Rouge Suisse. Les

formations de la Croix-Rouge Suisse comprennent une vingtaine de professions allant de l'infirmière à la diététicienne. Ces formations durent de un à quatre ans et combinent enseignement théorique et stages pratiques. En outre, dans le domaine des professions non médicales, 4 000 jeunes reçoivent une formation indépendamment de la Croix-Rouge, organisée directement par les cantons ou confiée à des associations professionnelles (organisations de médecins ou de dentistes).

Tableau 33

Formation des personnes âgées de 20 ans (degré secondaire II),
selon le sexe, depuis 1977/78 (répartition en %)

Formation terminée au degré secondaire II	1977/78	1981/82	1985/86	1989/90	1991/92
Formation professionnelle					
Total	59	65	70	73	67
Hommes	71	75	78	78	73
Femmes	47	55	62	67	60
Maturité					
Total	10	11	12	13	14
Hommes	12	13	13	13	14
Femmes	8	10	11	12	14
Professions de l'enseignement					
Total	3	2	2	2	2
Hommes	1	1	1	1	1
Femmes	5	4	4	3	4
Aucune formation post-obligatoire					
Total	28	22	16	12	17
Hommes	16	11	8	7	12
Femmes	40	31	23	18	22

Source : Office fédéral de la statistique

F. Enseignement supérieur

670. L'enseignement supérieur englobe les "hautes écoles" de niveau universitaire et des institutions non universitaires dans lesquelles il est possible d'entrer soit au terme d'études secondaires supérieures, soit au terme d'un apprentissage professionnel reconnu. L'université n'a donc pas le monopole des formations supérieures. Environ 15 % des effectifs d'une classe d'âge suivent des études académiques mais ce taux s'accroît de manière constante.

671. Avec le projet de création de hautes écoles spécialisées, les filières relevant du degré tertiaire seront diversifiées. La notion de haute école recouvrira à l'avenir deux réalités : celle des universités et des écoles polytechniques d'une part, celle des hautes écoles spécialisées à orientation professionnelle d'autre part. Ces deux catégories de hautes écoles joueront un rôle différent mais hiérarchiquement équivalent.

1. Enseignement supérieur universitaire

672. Les établissements d'enseignement supérieur dits "hautes écoles" comprennent les deux écoles polytechniques fédérales de Zurich et de Lausanne ainsi que les huit universités cantonales de Bâle, Berne, Genève, Fribourg, Lausanne, Neuchâtel, Zurich et St-Gall. Il faut y ajouter la Haute Ecole de Lucerne, comprenant des facultés de théologie catholique, de philosophie et d'histoire. La Suisse figure ainsi parmi les pays ayant la densité la plus élevée d'institutions d'enseignement supérieur par rapport à la population (une université pour 687 000 habitants en moyenne). On compte 89 262 étudiants pour l'année 1994/95 (dont 41,3 % de femmes), soit une moyenne de 7,85 % de la population des 20 à 25 ans.

673. Les deux écoles polytechniques dépendent directement de la Confédération, en vertu de l'article 27, alinéa 1, de la Constitution. Les autres universités dépendent des autorités cantonales mais leur autonomie est relativement étendue. Leur structure est cependant la même : toutes les universités comportent des facultés de droit, de sciences naturelles, de sciences économiques et sociales, de sciences humaines et de lettres. Il existe des facultés de médecine dans les universités de Bâle, Berne, Genève, Lausanne et Zurich. L'université de St-Gall est spécialisée dans les sciences économiques et sociales et en droit. Les écoles polytechniques se concentrent sur les sciences exactes, les sciences naturelles, les sciences de l'ingénieur et l'architecture. Les deux écoles polytechniques et les universités cantonales jouent en outre un rôle important en matière de recherche et principalement de recherche fondamentale.

674. Pour être admis dans une haute école universitaire, il faut en principe être titulaire d'un certificat de maturité ou d'un diplôme jugé équivalent. En raison de l'augmentation constante du nombre d'étudiants, des discussions sont en cours en vue d'introduire un numerus clausus dans les universités; il s'agirait d'un système de gestion des places disponibles reposant sur le principe de la liste d'attente ou du transfert dans une autre université.

675. L'année académique est divisée en deux semestres : le semestre d'hiver (mi-octobre à début mars) et le semestre d'été (de mi-avril à mi-juillet). La durée des études complètes jusqu'à l'obtention de la licence est généralement de six à huit semestres (12 à 13 pour les études de médecine). L'université délivre trois types de certificat : la licence, le diplôme et le doctorat.

676. Les coûts des études varient selon le lieu, la branche et la durée. Les frais d'immatriculation peuvent également varier en fonction de l'origine de l'étudiant (domicilié dans le canton, confédéré ou étranger). Depuis 1992, la détérioration de la situation financière des universités a entraîné une hausse des taxes d'immatriculation, d'une ampleur variable selon les universités. Cette augmentation a suscité des réactions et une association d'étudiants (Verband Studierender an der Universität Zürich) a notamment déposé un recours de droit public devant le Tribunal fédéral, au motif que l'augmentation des taxes d'immatriculation à l'Université de Zurich 136/ serait contraire à l'article 13,

136/ Les taxes d'immatriculation sont passés de 300 frs en 1991/92 à 450 frs en 1993/94 et à 600 frs pour l'année 1994/95.

paragraphe 2, lettre c du présent Pacte. Ce recours a été rejeté par le Tribunal fédéral dans un arrêt en date du 11 février 1994 137/.

677. Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral considère que les dispositions du Pacte, et en particulier l'article 13, paragraphe 2, lettre c, ne sont pas directement applicables et ne s'adressent qu'au législateur 138/. Le particulier ne peut donc se prévaloir d'un droit à l'instauration progressive de la gratuité de l'enseignement supérieur. Le Tribunal fédéral s'est également posé la question de savoir si cet article n'interdisait pas à tout le moins de procéder à une augmentation des taxes d'inscription. Il conclut que tel n'était pas le cas. Il estime en premier lieu que cette disposition n'est pas suffisamment précise pour fonder un droit directement applicable. Il estime ensuite que le législateur dispose du choix des moyens pour réaliser l'objectif visé, qui est de rendre les études supérieures accessibles à tous. Cet objectif peut être atteint par d'autres moyens que par l'instauration progressive de la gratuité des études, le terme "notamment" n'indiquant que l'un des moyens possibles.

678. Le financement des universités pose un problème particulier dans la mesure où seuls huit cantons sont des cantons universitaires au sens strict du terme. C'est pour cette raison que, sur la base de la loi fédérale sur l'aide aux universités, la Confédération accorde, depuis 1968, un soutien financier aux cantons universitaires. Ces subventions se divisent en subventions ordinaires (subventions de base et subventions pour les investissements) et en subventions extraordinaires destinées à couvrir des besoins immédiats en matière de politique universitaire. La Confédération contribue également au subventionnement des universités par le biais du Fonds national suisse de la recherche scientifique, qui finance des programmes nationaux de recherche.

679. Un premier accord intercantonal sur la participation au financement des universités a été adopté en 1979. Par cet accord, les cantons universitaires garantissent aux candidats provenant des autres cantons les mêmes droits qu'aux étudiants de leurs propres cantons. En contrepartie, les cantons non universitaires, ainsi que les autres cantons, acceptent de contribuer au financement des universités. Cet accord a été renouvelé en 1988 et en 1992 afin d'adapter et de majorer les montants des contributions cantonales pour tenir compte de l'évolution de la situation.

2. Enseignement supérieur non universitaire

680. L'enseignement supérieur non universitaire, qui ouvre l'accès à des études professionnelles à l'issue d'une formation professionnelle de base, s'est considérablement développé. Il se caractérise actuellement par une grande diversité due d'une part au fédéralisme, et d'autre part au développement

137/ ATF 120 Ia 1 (annexé).

138/ Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, sont directement applicables les dispositions qui, considérées dans leur contexte et à la lumière tant de l'objet que du but du traité, sont inconditionnelles et suffisamment précises pour produire un effet direct et s'appliquer comme telles à un cas d'espèce et constituer le fondement d'une décision concrète (ATF 112 Ib 184; ATF 111 Ib 72).

empirique de ce type d'enseignement. Il existe actuellement, parmi les établissements professionnels supérieurs, une vingtaine de filières de formation professionnelles supérieures, parfois fort différentes les unes des autres.

a) Ecoles professionnelles

i) *Ecoles d'ingénieur ETS*

681. Les écoles d'ingénieurs ETS (écoles techniques supérieures) forment des ingénieurs, des architectes, des chimistes ETS et d'autres professionnels qualifiés. Pour être admis les étudiants doivent être titulaires d'un certificat fédéral de capacité (CFC), d'une maturité professionnelle ou d'une maturité générale complétée par un stage en entreprise de douze mois au moins. Les études durent six semestres à plein temps ou neuf semestres à temps partiel et mènent à un diplôme. Le passage d'une école de ce type vers une école polytechnique est en principe admis. On compte actuellement 15 écoles d'ingénieurs à plein temps et 10 à temps partiel (ou du soir) pour des élèves qui poursuivent une activité rémunérée à temps partiel.

682. Ces écoles sont, en général, gérées par un ou plusieurs cantons mais aussi par des associations professionnelles (plus particulièrement pour les écoles à temps partiel). Une conférence des directeurs d'école d'ingénieurs ETS assure la coordination et la coopération entre les divers établissements.

ii) *Ecoles techniques (technicum)*

683. L'enseignement dispensé par les écoles techniques est axé sur l'application et la réalité pratique pour former des cadres moyens. Il existe 37 écoles techniques, offrant un éventail de 32 spécialités. Le programme comporte un volet d'enseignement général de base ainsi qu'un volet de connaissances professionnelles et mène à un diplôme de technicien.

iii) *Ecoles supérieures de cadres pour l'économie et l'administration (ESCEA)*

684. Ces écoles dispensent une formation en gestion, c'est à dire les connaissances économiques de base et la culture générale nécessaires pour occuper un poste de cadre dans l'économie ou l'administration. Pour être admis, il faut être titulaire d'un CFC de commerce ou d'un diplôme d'école supérieure de commerce, ou encore d'une maturité complétée par un stage pratique en entreprise de deux ans minimum. Les études durent 6 semestres à plein temps et de 7 à 10 semestres à temps partiel.

685. Ces écoles délivrent un diplôme ESCEA, qui permet dans certains cas le passage à une école polytechnique ou à une université. Il existe actuellement 10 écoles de ce genre. A l'instar des écoles d'ingénieurs ETS, les directeurs des ESCEA se sont constitués en une conférence et disposent d'une commission fédérale ad hoc.

iv) *Ecoles supérieures de service social (CSESS) et d'éducateurs spécialisés (CSEES)*

686. Les CSESS/CSEES dispensent les formations conduisant à l'exercice de professions sociales telles qu'assistant social, animateur socioculturel ou encore éducateur spécialisé.

687. Les 17 établissements CSESS/CSEES que compte la Suisse bénéficient d'un subventionnement fédéral de l'Office fédéral de l'éducation et de la science et de l'Office fédéral des assurances sociales ainsi que, pour la plupart, de subventions cantonales.

b) Les hautes écoles spécialisées

688. Depuis la récente création de la maturité professionnelle, le Conseil fédéral a adopté un projet proposant de promouvoir ces écoles professionnelles (écoles d'ingénieurs, ESCEA, etc...) au rang de Hautes écoles spécialisées (HES). Le projet de loi a été adopté par le Parlement le 6 octobre 1995. Cette importante réforme vise à augmenter l'attrait de l'apprentissage professionnel en offrant une possibilité de formation supérieure de qualité à la fois scientifique et pratique. Il s'agit également d'adopter une conception globale dans un domaine caractérisé jusqu'à présent par une grande diversité. En outre, cela permettra aussi à ces diplômés d'être reconnu en Europe comme diplôme universitaire, ce qui n'est pas le cas actuellement.

689. Les hautes écoles spécialisées sont considérées comme des écoles de niveau équivalent aux universités mais de nature différente. L'admission dans les hautes écoles spécialisées est ouverte avant tout aux titulaires d'une formation professionnelle de base complétée par une maturité professionnelle. Mais la volonté d'améliorer la perméabilité entre les formations ouvre également l'accès aux titulaires d'une maturité académique disposant d'une expérience professionnelle d'une année au moins. L'enseignement dispensé par les hautes écoles spécialisées est essentiellement axé sur la pratique, d'une durée de trois ans pour la formation à plein temps et de quatre ans pour les études en cours d'emploi. Ces écoles décernent des diplômes. Un Conseil des hautes écoles spécialisées va être institué, chargé de conseiller les autorités d'exécution. Dans un premier temps, seules seraient promues au rang de HES les écoles d'ingénieurs ETS, les ESCEA, ainsi que les écoles supérieures d'art appliqué.

c) Examens professionnels et examens professionnels supérieurs

690. Les associations professionnelles ont la faculté d'organiser des examens professionnels et des examens professionnels supérieurs reconnus par la Confédération. Ces examens permettent de vérifier si les candidats disposent des connaissances et des compétences nécessaires pour occuper des postes de cadre. La préparation des examens est libre, mais des cours sont organisés par les associations professionnelles, des écoles privées et d'autres institutions officielles. Le candidat qui passe avec succès l'examen professionnel se voit décerner le titre de brevet fédéral; celui qui passe avec succès l'examen fédéral supérieur reçoit, selon la profession, le titre de maîtrise fédérale ou de diplôme fédéral.

Tableau 34
Quelques diplômes délivrés en 1994

	Titres	dont délivrés à des femmes (en %)
Degré secondaire II		
Maturité	13 691	50,3
Brevet d'enseignement primaire	2 136	71,1
Certificat fédéral de capacité	47 443	41,8
Diplôme d'école de commerce	2 499	66,1
Diplôme délivré par la Croix Rouge Suisse	3 954	90,6
Certificat de formation élémentaire	1 650	37,5
Degré tertiaire universitaire		
Licences et diplômes	8 376	37,4
Diplômes postgrades	922	40,3
Doctorats	2 587	25,9
Degré tertiaire non universitaire		
Diplôme ETS	3 489	3,8
Diplôme ESCEA	638	16,3
Diplôme ET	1 692	3,1
Autre diplôme EPS	757	64,4

Source : Office fédéral de la statistique

G. Education des adultes

691. L'éducation des adultes, reconnue comme une partie intégrante du système éducatif en Suisse, est encouragée par la Confédération, les cantons et les communes. Elle dépend cependant dans une large mesure du secteur privé. L'expression "éducation des adultes" peut recouvrir différentes formes d'éducation : le retour aux études, le perfectionnement professionnel ou encore des cours visant au développement personnel.

692. La possibilité pour les adultes de plus de 20 ans de reprendre des études préparant à la maturité existe depuis le début du siècle, essentiellement au sein d'écoles privées. A partir des années 60 à 70, plusieurs cantons ont créé des institutions publiques et il en existe cinq actuellement ^{139/}, parallèlement à de très nombreux établissements privés subventionnés ou non. Dans les écoles publiques, la formation s'étend sur trois à quatre ans et mène à la maturité fédérale, qui ouvre les portes de toutes les universités suisses.

693. En 1988/89, 2 300 élèves fréquentaient une école préparant à la maturité pour adultes, chiffre stable depuis de nombreuses années. La grande majorité des élèves suit une formation à temps partiel, parallèlement à une activité

^{139/} Abendgymnasium de Bâle (fondé en 1931); Collège du soir de Genève (1962); Maturitätsschule für Erwachsene à Zurich (1963), Ostschweizerische Maturitätsschule für Erwachsene (1990), et depuis 1992 Aargauerische Maturitätsschule für Erwachsene.

professionnelle (cours du soir). Deux tiers des élèves sont des jeunes de moins de 25 ans, bien que la proportion de cette tranche d'âge ait tendance à diminuer au profit des plus de 30 ans. Les femmes représentent 44 % de l'effectif total des élèves.

694. La loi sur la formation professionnelle (art. 41, LFPr) permet, selon une formule originale, à des adultes sans formation de se présenter à l'examen de fin d'apprentissage de la formation qu'ils exercent. La loi requiert d'avoir exercé cette profession pendant une période au moins une fois et demie supérieure à celle qui est prescrite pour l'apprentissage et de prouver avoir suivi l'enseignement professionnel ou acquis les connaissances professionnelles d'une autre manière.

695. En 1990, le Conseil fédéral a édicté des mesures spéciales en faveur de la formation continue universitaire. Ce programme a permis le financement de cycles d'études complémentaires, qui permettent d'une part la spécialisation et d'autre part, l'acquisition d'un nouveau savoir scientifique, souvent en rapport avec la réinsertion professionnelle des femmes. Fin 1994, 5 000 participants ont suivi une ou plusieurs activités de formation continue universitaire. Des services de formation continue ont pu être aménagés dans toutes les hautes écoles cantonales.

696. En dehors de ce retour aux études qui vise essentiellement un changement d'orientation professionnelle, la formation des adultes peut viser le perfectionnement professionnel. Celui-ci peut prendre la forme d'études entreprises au terme d'une formation initiale, parallèlement à une activité professionnelle ou en alternance avec celle-ci. L'économie privée, et en particulier les associations professionnelles, jouent un rôle important dans le perfectionnement professionnel. Cette voie de formation est réglementée par la loi sur la formation professionnelle, qui définit les différentes filières, examinées en détail dans le cadre de la formation professionnelle supérieure (cf. infra). Le perfectionnement professionnel peut également prendre la forme de programmes suivis dans le cadre de la profession en vue d'une remise à jour des connaissances ou afin d'améliorer les possibilités de mobilité professionnelle. Il s'agit alors de cours ou séminaires proposés au sein de l'entreprise même (50 % des cours suivis dans un but professionnel) ou par les associations professionnelles.

697. L'éducation des adultes peut également consister en cours de culture générale ou visant au développement personnel. L'offre de tels cours est essentiellement le fait de responsables privés (entreprises, coopératives, fondations, associations professionnelles ou autres, écoles privées, etc...). Il existe des universités populaires dans de nombreux cantons. En outre, chacune des huit universités cantonales dispose également d'une université du troisième âge, qui ne délivre aucun diplôme mais propose une grande diversité de cours. La Fédération suisse pour l'éducation des adultes regroupe environ trente organisations, dont quelques unes faîtières.

698. D'après une enquête réalisée par l'Office fédéral de la statistique, entre avril 1992 et avril 1993, environ 2 millions de personnes ont participé à plus de 3 millions de cours, la moitié d'entre elles dans une optique exclusivement professionnelle. Un cours sur six (18 %) était un cours de langue, 13 % des cours étaient consacrés à l'informatique et 13 % aux arts et à l'artisanat.

699. Il convient enfin de mentionner le problème de l'analphabétisme en Suisse. La perception de ce problème est relativement récente et il n'existe pas à ce jour d'étude détaillée sur la situation spécifique des analphabètes. L'estimation la plus généralement admise fait état de 20 000 à 30 000 analphabètes fonctionnels pour l'ensemble du pays. Ces chiffres ne concernent que les Suisses adultes qui ont fait leurs classes mais ne maîtrisent pas les acquis en lecture et en écriture. Il est généralement reconnu que le problème de l'analphabétisme fonctionnel est plus grave parmi la population étrangère et notamment chez les femmes, mais on ne dispose pas de statistiques précises à ce sujet. Dans plusieurs cantons, des programmes d'alphabétisation ont été mis sur pied par des associations privées avec le soutien des pouvoirs publics. Il convient aussi de signaler que la Commission fédérale des étrangers diffuse depuis 1978 un répertoire national des cours de formation pour travailleurs étrangers. En outre, elle dispose depuis 1986 d'un crédit annuel destiné à la promotion de projets-pilote dans le domaine de l'éducation des adultes étrangers.

H. Dépenses publiques en faveur de l'enseignement

700. En 1989, les dépenses publiques en faveur de l'éducation se sont élevées à 14,56 milliards de francs, ce qui représente 5 % du PIB et environ 19 % de l'ensemble des dépenses publiques (Confédération, cantons et communes).

701. A l'échelle intercantonale, 14 cantons ont consacré en moyenne annuelle (1986, 1987, 1988) plus de 5 % de leur revenu cantonal aux dépenses d'enseignement et de recherche et 2 cantons se situaient au-dessous de 4 %. Dans 19 cantons, les dépenses cantonales et communales d'enseignement et de recherche représentent plus de 20 % des dépenses publiques totales. Les écarts intercantonaux sont cependant très importants, les pourcentages s'échelonnant entre 16,9 % et 28,1 % des dépenses publiques.

702. Le financement de l'éducation en Suisse est le reflet exact du partage des compétences institutionnelles. Chaque échelon assume donc de façon autonome la charge financière correspondant à ses responsabilités. La scolarité obligatoire étant gratuite, ce sont surtout les communes (58 %) et les cantons qui pourvoient à son financement. Pour le secondaire II, ce sont les cantons qui assument la plus grande part des dépenses. L'enseignement supérieur est financé en parts égales par les cantons et la Confédération. En 1989, les dépenses de l'ensemble du système éducatif (y compris les universités) se répartissaient de la manière suivante : communes 34 %, cantons 54 % et Confédération 12 %.

703. La répartition des dépenses selon le niveau de formation est la suivante : 53,2 % consacrées à la scolarité obligatoire, 12,5 % aux écoles de maturité, 14,5 % à la formation professionnelle et 17,7 % aux universités; les 2,1 % restants ne sont pas répartissables par niveau. En 1988, la Confédération, les cantons et les communes ont consacré 10 % de leurs dépenses totales d'enseignement aux dépenses en capital (achats d'immeuble et de terrains, acquisition de machines et travaux liés aux immeubles, etc..). Dans les dépenses de fonctionnement des collectivités publiques, la rémunération des enseignants constitue le poste le plus important pour les cantons et les communes (environ 54 % des dépenses publiques pour l'enseignement).

Tableau 35

Dépenses publiques pour l'enseignement, en 1991

Degré d'enseignement	Dépenses en millions de francs				
	Total		Institutions		
	En nombre	en %	Confédération	Cantons	Communes
Préscolarité	630,9	3,5	} 22,6	} 3 970,7	} 5 601,5
Scolarité obligatoire	8 963,9	49,5			
Formation professionnelle	2 680,2	14,8	441,5	1 761,2	477,5
Formation d'enseignants	378,4	2,1	--	367,4	11,0
Ecole de formation générale	1 390,1	7,7	10,8	1 299,7	70,6
Formation professionnelle supérieure	427,6	2,4	92,4	316,4	18,8
Hautes écoles universitaires	3 280,8	18,1	1 677,6	--	1,9
Divers	354,2	2,0	10,1	301,1	43,0
Total	18 106,1	100,0	2 178,7	9 694,1	6 233,3
Dont rémunérations rémunérations d'enseignants uniquement	12 002,9	66,3	--	--	--
	9 716,1	53,7			

Source : Administration fédérale des finances, Office fédéral de la statistique

I. Egalité d'accès à l'éducation1. Egalité entre hommes et femmes

704. L'accès des femmes à la formation joue un rôle essentiel pour la réalisation d'autres aspects de l'égalité. L'article 4, alinéa 2, de la Constitution stipule d'ailleurs expressément que la législation pourvoit à l'égalité dans les domaines de l'instruction. Dans l'ensemble, les chances d'accès à la formation des femmes se sont nettement améliorées, même si les disparités entre hommes et femmes n'ont pas totalement disparu.

705. Au niveau de la scolarité obligatoire, la quasi-totalité des garçons et des filles poursuivent leur formation jusqu'à l'âge de 15 ans. Le principe de l'égalité a amené à une uniformisation des programmes d'enseignement. Dans l'ensemble, les filles s'en sortent mieux dans le processus de sélection : elles sont en effet moins nombreuses que les garçons dans les classes d'enseignement spécial (composées de 61,8 % de garçons contre 38,2 % de filles) et sont moins nombreuses à redoubler une classe (59 % des redoublants sont des garçons). A l'issue de la scolarité obligatoire, les filles sont cependant moins nombreuses que les garçons à poursuivre leur formation : en 1992, 22 % des filles de 20 ans n'ont pas de formation post-obligatoire contre 17 % des garçons. L'accès des femmes à la formation post-obligatoire s'est cependant amélioré et elles ont rattrapé leur retard par rapport aux générations précédentes : plus de la moitié des femmes de 65 ans n'ont aucune formation post-obligatoire.

706. Des disparités entre hommes et femmes se manifestent au niveau du choix de la formation secondaire II. Seules 60 % des filles d'une classe d'âge choisissent de suivre une formation professionnelle contre 73 % des garçons. La proportion des femmes au sein de la formation professionnelle a cependant connu une progression constante. Les filles s'orientent davantage vers des formations professionnelles courtes (de un an à trois ans), principalement dans le commerce et l'administration ou les soins médicaux. La même proportion de femmes et hommes (14 %) suivent une école préparant à la maturité et 48,7 % des maturités sont délivrées à des femmes. La proportion de femmes et d'hommes dont le titre le plus élevé appartient au degré secondaire II est identique (57 %). Toutefois, les hommes entreprennent deux fois plus fréquemment que les femmes des études tertiaires.

707. L'accès des femmes à la formation supérieure s'est également considérablement amélioré. Parmi les étudiants, on compte désormais 40,7 % de femmes en moyenne, mais les différences entre les 7 universités cantonales sont importantes puisque les femmes représentent 54,3 % des étudiantes à Genève contre 40,4 % à Berne. Elles sont sous-représentées dans les écoles polytechniques fédérales (16,8 % à Lausanne et 20,4 % à Zurich). Les étudiantes sont plus nombreuses que les étudiants à abandonner leurs études (32 % pour les femmes contre 24 % pour les hommes). En 1993, 36,9 % des licences et diplômes et 25,8 % des doctorats ont été décernés à des femmes.

708. Les femmes sont également sous-représentées au sein des formations supérieures extra-universitaires. Seule une femme sur 10 débute une telle formation alors que cette part est de 34 % pour les hommes. En outre, la différence au niveau du choix de la formation est particulièrement frappante : alors que le taux de femmes dans les écoles techniques n'est que de 3 %, il est de 63 % dans les écoles sociales.

709. La proportion de femmes dans le corps enseignant est très nettement fonction du degré d'enseignement : plus le degré est élevé plus la proportion d'enseignantes diminue. Ainsi, les femmes constituent 50 % des enseignants du degré primaire, 32 % du degré secondaire, 15 % des chargés de cours à l'université et n'occupent plus que 3,6 % des chaires universitaires. Cette situation a conduit à l'adoption d'un arrêté fédéral relatif à des mesures spéciales en faveur de la formation continue au niveau universitaire. Cet arrêté prévoit l'octroi de subventions extraordinaires en vue d'augmenter sensiblement la part des femmes dans le corps enseignant afin qu'au minimum un tiers des postes financés par la Confédération soient occupés par des femmes. Cette quote-part a même été dépassée puisque 40 % des postes financés par la Confédération dans le cadre du programme d'encouragement de la relève universitaire ont été octroyés à des femmes.

Tableau 36

Elèves et étudiants selon le degré d'enseignement, en 1993/94

Degré	Total	Dont Femmes %	Dont étrangers %	Fréquentant une école privée, %
Préscolarité	149 250	48,6	22,2	5,4
Scolarité obligatoire	751 974	48,7	21,0	3,0
Degré primaire	423 399	49,2	20,1	2,2
Degré secondaire I	287 243	49,4	19,1	4,4
Ecole à programme d'enseignement spécial	41 332	38,2	44,3	1,1
Degré secondaire II	278 207	45,9	16,9	5,9
Ecoles de maturité	59 168	50,1	13,3	8,5
Ecole normale	9 474	79,4	2,7	1,3
Ecole de degré diplôme	9 599	76,2	17,0	9,7
Autres écoles de formation générale	5 569	58,8	21,6	24,9
Formation professionnelle	191 344	41,2	18,2	4,7
Maturité professionnelle	230	6,5	8,3	--
Formation élémentaire	2 823	38,4	43,2	1,5
Degré tertiaire	148 664	36,7	17,0	8,4
Université	91 037	40,7	20,0	0,0
Ecole supérieure	16 419	17,7	9,9	0,4
Ecole technique	5 475	3,6	10,7	19,9
Préparation à l'examen professionnel supérieur ou à l'examen professionnel	17 762	24,4	9,1	26,8
Autre type d'enseignement	17 971	56,4	18,0	36,8
Indéfini	6 703	51,7	88,2	98,9
Total	1 334 798	46,8	20,2	4,9

Source : Office fédéral de la statistique

2. Groupes de population vulnérablesa) Enfants d'origine étrangère

710. La Suisse compte un grand nombre de travailleurs migrants : en 1993, 18,5% de la population est d'origine étrangère; les pays traditionnels d'Europe du Sud (Italie, Espagne, Portugal, ex-Yougoslavie) continuent à former le groupe le plus important, même si les pays de provenance tendent à se diversifier. Cette situation n'est pas sans conséquence sur la composition des classes. En 1993/94, la proportion d'élèves d'origine étrangère s'élève à 20,2 %. Ce taux recouvre cependant une grande diversité de situations individuelles. Il englobe à la fois des enfants de la "deuxième génération" nés en Suisse, des enfants de migrants récents, ainsi que des étudiants venus spécialement en Suisse dans un but de formation. Les situations cantonales sont également fort diverses, avec par exemple 40 % d'élèves étrangers dans le canton de Genève et 5 % dans le canton d'Uri.

711. De manière générale, la diversité culturelle est plus importante en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. Ainsi, la proportion de classes comptant un grand nombre d'élèves d'une autre culture varie de 77 % des classes dans le canton de Genève à 2 % dans le canton d'Obwald. Dans l'ensemble de la Suisse, un tiers des classes de la scolarité obligatoire compte un grand nombre d'élèves d'autres cultures linguistiques ou nationales et un cinquième des classes ne regroupe que des enfants suisses dont la langue d'enseignement est la langue maternelle.

712. Il convient d'évoquer ici le problème de la scolarisation obligatoire des "enfants clandestins", problème lié au statut de travailleur saisonnier, qui n'autorise pas le regroupement familial (cf. ad art. 6). Il se trouve en effet des familles étrangères en situation illégale, dont les enfants échappent parfois à la scolarisation. Le Conseil fédéral a ordonné dans une circulaire aux autorités cantonales de police des étrangers de traiter avec bienveillance les enfants séjournant illégalement en Suisse, dont les parents pourraient se voir prochainement accorder le droit à la réunification familiale dans le cadre de la transformation de leur autorisation saisonnière en autorisation de séjour à l'année. Les autorités cantonales ont, tout au moins dans ces cas, la possibilité d'octroyer, pour des raisons humanitaires, une autorisation de séjour pour ces enfants. Dans la réalité, c'est donc le droit fondamental à l'éducation qui est appliqué, même s'il peut y avoir collision avec la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers.

713. A l'issue de l'enseignement primaire et au moment du passage à l'école secondaire I, les enfants d'origine étrangère sont nettement plus nombreux à s'orienter vers des classes à exigences élémentaires. Ainsi, pour l'année scolaire 1992/93, alors que la proportion totale de jeunes étrangers dans l'enseignement secondaire I est de 16 %, ce taux est de 26 % dans les classes à exigences élémentaires, de 11 % dans celles à exigences étendues et de 16 % dans celles qui n'exigent aucune sélection (ce dernier type réunissant une proportion considérable d'élèves, surtout au Tessin et dans les cantons romands). D'autre part, les jeunes d'origine étrangère sont surreprésentés dans les classes à enseignement spécial; en 1993/94, ils constituaient 44,3 % des élèves de ces classes.

714. En ce qui concerne la formation post-obligatoire, les jeunes d'origine étrangère représentent 13,3 % des élèves entrant dans une école préparant à la maturité et 18,2 % des jeunes en formation professionnelle. Mais ils sont surreprésentés dans les formations professionnelles élémentaires où ils constituent 43,2 % des effectifs.

715. La formation tertiaire universitaire comprend un pourcentage élevé d'étudiants d'origine étrangère (20 %). Ils sont moins nombreux au niveau de la formation supérieure non universitaire (10 %). Toutefois, une grande partie de ces étudiants est venue en Suisse spécialement dans le but de se former : deux tiers des étudiants étrangers sont des étudiants "mobiles", seuls un tiers ont grandi sur place. La Confédération accorde chaque année une centaine de bourses à des étudiants étrangers. Celles-ci se répartissent à part égale entre des étudiants de pays industrialisés, qui reçoivent des bourses d'une durée d'une année sous réserve de réciprocité, et des étudiants de pays en voie de développement qui peuvent recevoir une bourse pour toute la durée de leurs études.

716. Les deux concepts-clé à la base de la formation des enfants de migrants sont intégration et respect de la culture d'origine 140/. A cette fin, la plupart des cantons ont adopté diverses mesures en faveur des enfants d'origine étrangère. Certains ont créé des classes d'accueil destinées aux jeunes adolescents qui arrivent en Suisse. Ces classes constituent une phase de transition leur permettant d'intégrer ensuite la scolarité régulière. D'autres cantons accueillent les jeunes étrangers dans des classes à effectifs réduits permettant une meilleure intégration. Des cours de rattrapage, des cours d'appui individualisés ou en petits groupes ainsi que des cours de langue locale sont également organisés en dehors des heures de classe. En outre, des cours de langue et de culture d'origine sont en règle générale organisés par des associations privées, soutenues par les autorités du pays d'origine. Ces cours permettent à l'enfant de se construire une identité culturelle propre, en s'intégrant dans la société d'accueil sans renoncer à sa culture d'origine.

b) Enfants handicapés

717. En Suisse, l'éducation des enfants handicapés est conçue dans le cadre de l'enseignement spécialisé, fondé sur une pédagogie spéciale, la pédagogie curative. La loi sur l'assurance-invalidité de 1959, exerce une influence considérable sur l'enseignement spécialisé dans la mesure où elle assure le financement de la formation scolaire des enfants handicapés.

718. Au niveau préscolaire, l'éducation précoce spécialisée des enfants handicapés vise essentiellement l'application de mesures pédo-thérapeutiques ainsi que le soutien aux parents. Les mesures d'éducation précoce sont offertes soit au domicile de l'enfant, soit dans un service autonome ou polyvalent, soit encore dans un service intégré à une école spécialisée, à un home ou à une clinique.

719. Au niveau de la scolarité obligatoire, on distingue essentiellement deux cadres institutionnels dispensant l'éducation spécialisée :

a) Les classes d'enseignement spécialisé intégrées dans les écoles publiques;

b) Les écoles spéciales, reconnues par l'assurance-invalidité.

720. Les classes d'enseignement spécialisé s'adressent essentiellement aux enfants ayant des difficultés d'apprentissage ou de comportement. Il s'agit généralement de classes d'introduction (programme de première année étendu sur deux ans), de classes de développement, de classes à effectif réduit pour enfants ayant des difficultés d'apprentissage, de classes pour enfants ayant des troubles du langage et de classes pour enfants handicapés physiques.

721. Les écoles spécialisées sont des établissements indépendants qui assurent la formation, en internat ou en externat, des enfants handicapés physiques ou mentaux. Elles sont financées en tout ou partie par l'assurance-invalidité et leur support juridique peut être le canton, des fondations ou des associations privées. Tous les cantons possèdent des établissements pour les enfants et adolescents handicapés mentaux. On trouve aussi dans toute la Suisse des écoles

140/ Cf. les recommandations adoptées par la CDIP, le 24 octobre 1991.

spéciales relevant de l'assurance-invalidité prévues pour les élèves présentant des troubles du comportement, les élèves handicapés physiques et les élèves ayant des troubles du langage.

722. Pour compléter l'enseignement dispensé dans les classes spéciales ou dans les écoles spéciales subventionnées par l'assurance-invalidité, les services médico-pédagogiques offrent également différentes mesures d'appui telles que la logopédie, l'éducation et la rééducation psychomotrice ou des services de psychologie scolaire.

723. Un courant en faveur de l'intégration de l'éducation spécialisée au sein de l'école publique se développe depuis plusieurs années, surtout en Suisse romande. Ainsi, les classes spéciales pour les enfants ayant des difficultés sont de plus en plus souvent situées dans le même bâtiment que l'école primaire ordinaire. Des efforts sont également réalisés dans certains cantons pour intégrer des enfants handicapés physiques ou mentaux. Les expériences sont très diverses et il peut s'agir d'intégration individuelle, des classes primaires intégrant des enfants ayant un handicap sensoriel ou mental, ou d'intégration collective, c'est à dire l'intégration de classes spéciales de l'enseignement spécialisé dans les bâtiments de l'école primaire ordinaire avec certaines activités menées en commun. Ces efforts d'intégration sont très différents selon les cantons. Faute de compétence, il ne peut en effet y avoir de législation nationale en faveur de l'intégration, même si en 1985, la CDIP a publié des recommandations relatives à l'intégration des enfants handicapés.

724. Au niveau post-obligatoire, les jeunes handicapés ont la possibilité, prévue par la loi, de suivre une formation professionnelle. Des offices régionaux de réadaptation professionnelle ont été créés dans le cadre de l'assurance-invalidité et permettent d'orienter les jeunes dans leurs choix. La loi sur la formation professionnelle permet de leur accorder certaines facilités en cours de formation ou aux examens de fin d'apprentissage. Il existe des écoles professionnelles spéciales pour les apprentis souffrant de handicaps sensoriels. Les jeunes handicapés mentaux, selon leur degré d'infirmité, peuvent suivre une formation professionnelle initiale, conformément à la loi sur l'invalidité ou encore une formation professionnelle élémentaire prévue dans la loi sur la formation professionnelle. Il existe également des ateliers protégés, dans certaines entreprises, qui leur permettent de suivre une formation professionnelle.

c) Minorités religieuses

725. D'après l'article 27, alinéa 3, de la Constitution fédérale, les adhérents de toute confession doivent être admis à fréquenter les écoles publiques et cette fréquentation doit être possible sans atteinte à leur liberté de conscience et de croyance.

726. Cette disposition prévoit donc le principe de l'ouverture de l'école publique aux minorités religieuses; elle ne règle cependant pas la question d'un éventuel conflit entre le principe de la scolarité obligatoire et certaines prescriptions religieuses qui exigent des dispenses à ce principe. La question est donc réglée par les autorités cantonales et en dernier ressort par le Tribunal fédéral.

727. Au départ, le Tribunal fédéral a estimé que les cantons n'étaient pas tenus de libérer les enfants de certaines communautés religieuses de l'obligation de fréquenter l'école le samedi 141/. De nombreux cantons autorisent toutefois de telles dispenses. Le Tribunal fédéral met aujourd'hui l'accent sur le principe de la proportionnalité. Il a rejeté un refus de dispense de cours le samedi matin demandé par des parents pour leur fils baptiste, au motif que le Tribunal administratif cantonal n'avait pas examiné si ce refus était compatible avec le principe de proportionnalité 142/. Dans le même sens, il a admis le recours formé par le père d'une jeune fille de religion musulmane à laquelle les autorités avaient refusé une dispense de cours de natation 143/. Pour le Tribunal fédéral, il s'agit de mettre en balance l'intérêt public que représente la fréquentation obligatoire de l'école et l'intérêt privé du respect de la liberté de croyance. La prise en considération de prescriptions religieuses particulières, qu'il s'agisse des religions traditionnelles ou d'autres croyances, doit être limitée en tout cas par ce qui est nécessaire au maintien d'une activité scolaire ordonnée et efficace 144/.

3. Octroi de bourses

728. En vertu de l'article 27 *quater* de la Constitution fédérale, l'octroi de bourses relève de la souveraineté cantonale. Chaque canton détermine donc librement les conditions d'allocation des bourses, fixe les montants et règle la procédure. Les montants moyens par bénéficiaires varient considérablement d'un canton à l'autre, de 2 816 francs dans le canton de Neuchâtel à 7 654 francs dans le canton de Genève, en 1994. La part de personnes pouvant obtenir une bourse est très variable également : un sixième des personnes en formation post-obligatoire dans les cantons du Jura et du Tessin contre moins de 5 % dans les cantons de Shaffhouse, d'Argovie, de Glaris et de Nidwald. Les cantons attribuent également des prêts à la formation, accordés, en 1989, à 6 500 personnes pour un montant de 30 millions de francs.

729. En 1989, les cantons ont dépensé 200 millions de francs pour des bourses d'étude. Le pourcentage le plus important (18 %) revient aux personnes suivant une formation extra-universitaire, suivi par les personnes du secteur universitaire (15 %). Seuls 9 % des élèves en formation secondaire II bénéficient d'une bourse et pratiquement aucune bourse n'a été octroyée au niveau de la scolarité obligatoire. Le montant moyen des bourses s'élevait à 4 000 francs.

730. La Confédération est habilitée à accorder des subventions aux cantons pour leurs dépenses en faveur des bourses, et ces subventions fédérales couvrent environ 40 % des dépenses cantonales.

141/ ATF 66 Ia 157

142/ ATF 117 Ia 311.

143/ ATF 119 Ia 178.

144/ ATF 114 Ia 133 c. 3a; ATF 117 Ia 311.

4. Dispositions linguistiques

731. La Suisse est un Etat plurilingue qui compte quatre langues nationales (art. 116, Cst.). L'allemand, le français et l'italien sont les langues officielles. En 1990, pour l'ensemble de la population résidante, celles-ci se répartissaient comme suit : 63,6 % de germanophones, 19,2 % de francophones, 7,6 % d'italophones et enfin 0,6 % de romanches. Ces langues sont traditionnellement réparties en quatre territoires linguistiques. Chaque canton définit sa langue ou ses langues officielles, trois cantons étant bilingues et le canton des Grisons étant trilingue. Dans ce canton, ce sont les communes qui définissent en toute autonomie leur langue officielle. Cette répartition territoriale des langues nationales relativise la notion de langue minoritaire : une langue majoritaire sur le plan fédéral peut être minoritaire au niveau cantonal (c'est le cas de l'allemand dans les cantons du Valais et de Fribourg). S'ajoutent encore 8,9 % d'étrangers dont la langue maternelle diffère des quatre langues nationales.

732. L'enseignement est régi par le principe de la territorialité des langues, selon lequel la langue d'enseignement est la langue de la commune dans laquelle se trouve l'école. L'idée à la base de ce principe est de protéger l'homogénéité linguistique des cantons à travers l'intégration linguistique des migrants. Par conséquent, des parents parlant une autre langue nationale ne peuvent se prévaloir d'aucun droit à un enseignement dans une langue autre que celle de la commune. En outre, la commune de domicile n'a pas à payer des indemnités pour la fréquentation de l'école d'une commune voisine qui dispense un enseignement dans la langue maternelle 145/. En ce qui concerne le romanche, certaines écoles primaires dispensent un enseignement dans cette langue, mais au niveau secondaire il est en général enseigné au même titre qu'une autre langue étrangère.

733. Une deuxième langue nationale (l'allemand en Suisse romande, en principe le français en Suisse alémanique et au Tessin) est enseignée à partir de la quatrième ou cinquième année de scolarité obligatoire. Pour l'enseignement de la deuxième langue étrangère, les élèves ont le choix entre une deuxième langue nationale ou l'anglais. Certaines expériences de classes bilingues ont récemment vu le jour à Fribourg, à Sierre et à Bienne, avec la création de classes de maturité bilingue français-allemand. Il existe par ailleurs des écoles privées dispensant un enseignement bilingue.

J. Situation du personnel enseignant

734. La formation requise pour l'enseignant, ses conditions de travail (salaire, nombre d'heures d'enseignement, etc...) et son statut (nommé, non-nommé, suppléant, etc..) sont du ressort des cantons, voire des communes. Les situations sont dès lors très différentes d'un canton à l'autre, de même que le niveau des salaires.

735. Il n'existe pas actuellement de statistique fédérale relative au salaire des enseignants. L'on peut toutefois signaler que la Suisse consacre en moyenne plus de 53 % de ses dépenses éducatives publiques à la rémunération des

145/ ATF 100 Ia 465.

enseignants (cf. tableau 34). De manière générale, le niveau de rémunération des enseignants, à tous les degrés, est relativement élevé.

K. Liberté des parents de choisir l'établissement de leur choix
et droit de créer des établissements privés

736. Les parents ont la possibilité de choisir d'assurer l'éducation de leurs enfants dans une école privée. L'admission dépendra cependant de l'école elle-même. Certaines écoles privées sont subventionnées par les cantons ou par la Confédération.

737. Le droit de créer des écoles privées découle de la liberté de commerce et d'industrie garantie par l'article 31 de la Constitution fédérale. Les écoles privées doivent respecter certaines conditions minimales, afin d'assurer une éducation suffisante au sens de l'article 27, alinéa 2, de la Constitution fédérale. Les écoles privées sont placées sous la surveillance des cantons, qui octroient des autorisations d'exploitation et exercent également des activités de surveillance proprement dite.

738. Au niveau du degré primaire, l'article 27 de la Constitution fédérale prévoit que l'enseignement primaire est dirigé par le secteur public et ce principe est adopté de façon générale par les cantons pour l'ensemble de la scolarité obligatoire. Il existe cependant des écoles privées, mais il est rare qu'elles soient subventionnées.

739. Les écoles du degré secondaire II sont le plus souvent cantonales, parfois communales; cependant les écoles privées de ce niveau (autrefois souvent confessionnelles) sont fréquemment reconnues et même subventionnées. La plupart des écoles professionnelles sont aux mains des cantons alors que la formation permanente générale et professionnelle dépend en grande partie du secteur privé (associations professionnelles, institutions à but lucratif) tout en bénéficiant de subventions tant fédérales que cantonales.

740. Pour les pourcentages d'élèves fréquentant une école privée en 1993/94, voir tableau 36.

XIV. ARTICLE 14 : ENSEIGNEMENT PRIMAIRE OBLIGATOIRE ET GRATUIT

741. Comme il vient d'être exposé ci-dessus, l'école obligatoire fut introduite en 1850 dans tous les cantons et ce principe fut consacré dans la Constitution fédérale de 1874. L'article 27, alinéa 2, de la Constitution fédérale dispose que "les cantons pourvoient à l'instruction primaire qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire et, dans les écoles publiques, gratuite". L'école obligatoire et gratuite comprend non seulement le degré primaire mais également le degré secondaire I et s'étend sur neuf ans, de 6 à 15 ans. Le taux de scolarisation des filles et des garçons durant la scolarité obligatoire est de 99 % en moyenne.

XV. ARTICLE 15 : DROIT A LA CULTURE

A. Principaux textes applicables

742. Les principaux textes applicables sont les suivants :

a) Textes internationaux :

Pacte international relatif aux droits civils et politiques,
article 19;

Convention européenne des droits de l'homme, article 10;

b) Textes nationaux :

i) Culture :

Constitution fédérale, article 24 *sexies*, Cst., article 27 *ter*,
Cst., article 55, Cst., article 55 *bis*, Cst.;

Loi fédérale concernant la création d'un musée national suisse,
du 27 juin 1890;

Loi fédérale sur le cinéma, du 28 septembre 1962;

Loi fédérale concernant la Fondation Pro Helvetia, du
17 décembre 1965;

Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, du
1er juillet 1966;

Loi fédérale sur les subventions aux cantons des Grisons et du
Tessin pour la sauvegarde de leur culture et leurs langues, du
24 juin 1983;

Loi fédérale sur la radio et la télévision, du 21 juin 1991;

Loi fédérale sur la Bibliothèque nationale suisse, du
18 décembre 1992;

Arrêté fédéral concernant l'encouragement de la conservation des
monuments historiques, du 14 mars 1958;

Règlement pour les archives fédérales, du 15 juillet 1966;

Ordonnance sur le cinéma, du 24 juin 1992;

ii) Science :

Constitution fédérale, article 27 *sexies*, Cst.;

Loi fédérale sur la recherche, du 7 octobre 1983.

B. Droit de participer à la vie culturelle

1. Généralités

743. Dans le système fédératif suisse, la culture relève de la compétence cantonale. La Constitution ne contient pas de disposition générale régissant les activités de la Confédération en la matière. Elle règle toutefois certains domaines spécifiques de la culture. Ainsi, aux termes de l'article 27 *ter* de la Constitution fédérale, "la Confédération a le droit de légiférer pour encourager la production cinématographique suisse et les activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma". Selon l'article 24 *sexies* de la Constitution, la protection de la nature et du paysage relève de la compétence cantonale, la Confédération pouvant soutenir les efforts des cantons par des subventions. La Constitution contient en outre un article protégeant la liberté de la presse (art. 55, Cst.). Enfin, l'article 55 *bis* de la Constitution confère les compétences en matière de radio et de télévision à la Confédération.

744. Il n'en reste pas moins que la Confédération exerce de nombreuses activités dans le domaine de la culture en se fondant sur une compétence non écrite selon laquelle la Confédération est habilitée à assumer les tâches ne pouvant être exercées qu'au niveau fédéral. La nécessité de disposer d'une base constitutionnelle claire s'est cependant fait sentir. Le projet d'inclure un nouvel article constitutionnel sur la culture a cependant échoué à deux reprises en votation populaire. En 1986, une initiative populaire "en faveur de la culture" ainsi qu'un contre-projet présenté par l'Assemblée fédérale ont échoué devant le peuple et les cantons. Le projet soumis en votation en juin 1994 prévoyait de donner à la Confédération la compétence d'encourager la vie culturelle en Suisse et de rendre possible les échanges culturels avec l'étranger tout en respectant la compétence cantonale. Une faible majorité du peuple s'est prononcée en faveur du projet mais la majorité des cantons n'a pu être réunie.

2. Dépenses en faveur de la culture

745. Une étude de 1992 sur la promotion de la culture, mandatée par l'Office fédéral de la statistique et l'Office fédéral de la culture, a permis de donner des informations solides sur le poids de la culture dans les dépenses publiques en 1989 et 1990 ^{146/}. En 1989, la promotion culturelle assurée par les collectivités publiques se chiffrait à 1,5 milliards de francs suisses. La répartition de ces dépenses entre les différentes collectivités est le reflet du principe de subsidiarité. Ainsi, plus de la moitié de ces dépenses (53 %) est supportée par les communes, instance politique la plus proche du citoyen. La part des cantons s'élève à 38 %, avec un engagement important à la rubrique "protection des biens naturels et du paysage". La Confédération intervient de manière subsidiaire, pour des tâches d'importance nationale ou pour les relations avec l'étranger. Sa contribution, qui ne dépasse pas 9 %, est essentiellement destinée à la protection des biens culturels et à d'autres dépenses pour la culture. Cette dernière rubrique comprend notamment les

^{146/} Promotion publique et privée de la culture, Office fédéral de la statistique et Office fédéral de la culture, Berne, 1992.

subventions à la Fondation Pro Helvetia 147/ (21 millions de francs) et la promotion de la création cinématographique (10 millions de francs).

746. A l'échelon des cantons et des communes, 60 % des dépenses culturelles sont consenties par les cantons de Bâle-ville, de Zurich, de Berne, de Vaud et de Genève, cantons dont les chefs-lieux ont aussi vocation de centre culturel et abritent les grandes institutions culturelles. Ainsi, les cinq grandes villes de Bâle, Zurich, Berne, Genève et Lausanne totalisent plus de la moitié des dépenses consenties par les communes. Dans ces communes comme dans d'autres grandes villes, les théâtres et les concerts absorbent plus de la moitié des subventions allouées à la culture.

Tableau 37
Dépenses publiques en faveur de la culture en 1992

	Communes	Cantons	Confédération	Total
Bibliothèques	100 713	89 478	14 145	204 336
Musées	125 314	108 694	32 961	266 969
Théâtres, concerts	270 316	214 347	--	484 663
Protection du patrimoine	35 196	150 446	50 697	236 339
Mass media	24 669	2 904	--	27 573
Autres tâches culturelles	255 069	77 296	93 932	426 297
Total	811 277	643 165	191 735	1 646 177
Par habitant	117	93	28	238
En pourcentage des dépenses totales de la collectivité publique	2,7	1,8	0,5	1,6

Source : Office fédéral de la statistique

747. Les dépenses des entreprises privées en faveur de la culture peuvent être évaluées à 250 millions de francs suisses par an. Les 145 plus grandes entreprises de Suisse dépensent dans l'ensemble 100 millions de francs pour la promotion de la culture; environ 60 % de ces dépenses se répartissent sur quatre ou cinq entreprises seulement. Enfin, les dépenses des 1 500 fondations actives sur le plan culturel sont estimées à 60 millions de francs suisses. Au total, les dépenses provenant du secteur privé représentent environ un sixième des dépenses destinées à la promotion de la culture.

3. Infrastructure institutionnelle

a) Musées

748. En 1993, la Suisse comptait 761 musées accessibles au public. Leur nombre a triplé depuis 1950. La Suisse possède ainsi une des plus fortes densités de musées du monde, avec un musée pour 9 000 habitants. La plupart des cantons possèdent une grande variété de musées mais seuls sept cantons offrent une gamme

147/ Sur la Fondation Pro Helvetia et ses compétences, voir plus loin.

complète de sept catégories de musées (musées régionaux; archéologie, histoire; art; histoire naturelle; sciences, techniques, communication; ethnographie, anthropologie et autres). La plupart des musées se trouvent dans des agglomérations de moins de 10 000 habitants, qui abritent également la majorité des musées régionaux. Le Musée national suisse, créé en 1890, est destiné "à conserver les antiquités nationales importantes au point de vue de l'histoire et des beaux-arts". Le Musée national a son siège principal à Zurich et dispose de plusieurs filiales.

b) Bibliothèques

749. Il existe plus de 6 000 bibliothèques en Suisse. Les collections les plus importantes se trouvent dans les bibliothèques universitaires, qui sont en général également des bibliothèques cantonales ou municipales. La Confédération soutient également la Bibliothèque pour tous (BPT), qui est une "bibliothèque des bibliothèques", c'est à dire qui prête des livres à d'autres bibliothèques, de manière à diminuer les coûts d'achat de ces dernières. Par ailleurs, l'Office fédéral de la culture dispose de différents crédits qui lui permettent de soutenir la littérature pour la jeunesse, les expositions du livre à l'étranger et les associations d'écrivains.

Tableau 38

Les principales bibliothèques en Suisse, en 1992

Bibliothèques	Collection s ¹	Acquisition s	Lecteur s inscrit s	Prêts ²
Bibliothèque nationale	2 989 577	57 378	7 534	98 258
Bibliothèque universitaire, Bâle	2 805 764	37 807	24 410	243 329
Bibliothèque municipale et universitaire, Berne	1 754 069	25 095	19 813	158 539
Bibliothèque cantonale et universitaire, Fribourg	1 825 335	36 181	9 800	112 549
Bibliothèque publique et universitaire, Genève	1 933 536	20 011	9 654	93 157
Bibliothèque de l'Université, Genève	1 911 885	116 551	17 312	--
Bibliothèque cantonale et universitaire, Lausanne	1 636 284	38 547	16 949	246 328
Bibliothèque EPFZ	4 835 140	128 243	67 178	712 407
Bibliothèque centrale, Zurich	3 371 300	88 760	55 000	294 237

Source : Office fédéral de la statistique

¹ Livres, périodiques, manuscrits, microcopies, documents iconographiques, enregistrements sonores.

² Nombre de volumes prêtés et des copies de remplacement; y compris les documents audiovisuels et iconographiques; y compris les prêts destinés à d'autres bibliothèques.

750. La Bibliothèque nationale occupe une place à part. Elle s'occupe principalement des "Helvetica" et son mandat s'étend à tous les types de support; en d'autres termes, elle collectionne, conserve et met à disposition du public :

a) Des ouvrages anciens ou modernes et des imprimés, dans toutes les langues, qui ont trait à la Suisse et à ses habitants;

- b) Des oeuvres d'auteurs suisses, en langue originale et en traduction;
- c) Des livres ou autres types de support publiés en Suisse.

La Bibliothèque nationale gère également les Archives littéraires suisses, créées en 1990, à la demande de Friedrich Dürrenmatt. Il s'agit d'archives personnelles de ressortissants suisses ou de personnes liées à la Suisse et dont l'oeuvre est importante pour la vie culturelle et intellectuelle du pays.

c) Cinéma

751. Le cinéma est l'un des rares domaines culturels expressément mentionnés dans la Constitution. L'article 27 *ter* de la Constitution prévoit en effet la possibilité pour la Confédération d'encourager le cinéma suisse. Cet encouragement, qui poursuit un but purement culturel, se concrétise principalement sous la forme de subventions pour la production du film suisse, sa promotion et son archivage. La section cinéma de l'Office fédéral de la culture est chargée de l'octroi de ces subventions.

752. La télévision peut également jouer un rôle important en faveur de la promotion du cinéma suisse. Ainsi, la loi fédérale sur la radiodiffusion prévoit que la Société suisse de radiodiffusion (SSR) favorise le cinéma suisse (art. 3, al. 1, lettre e et art. 26, al. 3, LRTV). Lors de l'octroi de concession d'émetteurs pour la télévision, la Confédération peut imposer qu'une partie des programmes soit réservée aux productions suisses et notamment à celles du cinéma suisse (art. 21, al. 2, lettre d, LRTV). En outre, un pourcentage des recettes des télévisions doit être réinvesti dans la production suisse ou en faveur du cinéma suisse (par exemple, Teleclub attribue une partie de ses recettes au Centre suisse du cinéma et une partie à l'aide à la réalisation de films suisses).

753. En 1994, la Suisse dénombrait 431 salles de cinéma (415 en 1993), pour un total de 100 724 places. Les cinq plus grandes villes comptaient près d'un tiers des salles et des places. En 1994, les salles commerciales ont projeté 1 176 films, dont 64 étaient des productions intégralement suisses. Le nombre total d'entrées dans les cinémas s'est élevé à 16,2 millions dont 74 % pour des films américains. En 1994, 26 courts métrages et 37 longs métrages ont été produits en Suisse (dont 14 sont des coproductions).

d) Théâtre

754. L'appellation de théâtres professionnels recouvre quatre catégories :

a) Les théâtres institutionnalisés et subventionnés régulièrement, c'est à dire les grands établissements qui possèdent en général leur propre troupe et leur propre répertoire;

b) Les théâtres subventionnés sans troupe ni production propre;

c) Les troupes et théâtres indépendants auxquels les pouvoirs publics accordent parfois des subsides (théâtres de poche, théâtres pour enfants, théâtres de marionnettes);

d) les troupes de théâtre non subventionnées.

La vie théâtrale suisse n'est donc plus le seul fait de grands plateaux officiels mais également d'une multitude de petits théâtres et de troupes indépendantes.

755. Parmi les représentations théâtrales jouées dans les 22 théâtres professionnels institutionnalisés, durant la saison 1993/94, on répertorie 2 824 pièces de théâtre, 686 opéras, 223 ballets et 364 opérettes ou comédies musicales. La fréquentation totale pour la saison 1993/94 est de 1 713 874 spectateurs.

756. En ce qui concerne les opéras, seules les grandes villes disposent d'un ensemble engagé à l'année. Les ballets professionnels d'une certaine envergure n'ont pu s'établir qu'à Zurich, Bâle, Genève et Lausanne (Béjart Ballet). Par contre, la danse indépendante fait preuve d'une grande vitalité.

e) Salons et festivals

757. De nombreuses manifestations internationales sont organisées chaque année en Suisse : le Salon annuel d'art contemporain "Art Basel", le Salon international du livre et de la presse à Genève, les Semaines musicales de Lucerne, le Festival de jazz de Montreux, le Festival du cinéma de Locarno et le festival du documentaire de Nyon. Des manifestations plus restreintes ont également lieu, telles que les Journées littéraires et les Journées du cinéma à Soleure, la Bourse des théâtres de poche, les journées de la vidéo à Lucerne, le Festival de la Bande dessinée du Valais, ainsi que de nombreux festivals de rock.

4. Promotion de l'identité culturelle et minorités

758. En Suisse, la diversité culturelle et linguistique constitue la marque essentielle de l'identité nationale. Il n'existe pas de "culture suisse" et la cohésion nationale s'appuie nécessairement sur la promotion de cette diversité, dans le respect du principe de "l'unité dans la diversité". A cet égard, la souveraineté cantonale en matière culturelle est le meilleur garant de cette diversité.

759. L'article 116 de la Constitution garantit l'égalité des quatre langues nationales : l'allemand, le français, l'italien et le romanche. D'après le recensement de 1990, la répartition linguistique de la population est la suivante : 63,6 % de germanophones, 19,2 % de francophones, 7,6 % d'italophones et 0,6 % parlant le romanche (39 600 personnes). Depuis le recensement de 1980, ce sont surtout l'italien (de 9,8 à 7,6 %) et le romanche (de 0,9 à 0,6 %) qui ont perdu du terrain. L'allemand a également perdu de son importance et seul le français marque une progression.

760. Actuellement, la langue rhéto-romane paraît menacée dans son existence même. La langue romanche est confinée dans un territoire étroit qui n'est pas prolongé par une aire culturelle plus vaste. Cette région est en outre d'une grande diversité linguistique, le romanche étant composé de cinq idiomes nettement distincts. La création d'une langue écrite unifiée le "rumantsch grischun" devrait cependant permettre de renforcer la présence du romanche dans la vie quotidienne et servir comme instrument utile pour le développement et le renouvellement de la langue.

761. La communauté italophone dans le canton du Tessin doit aujourd'hui être capable de jouer le rôle de région périphérique à la fois par rapport au nord (région germanophone) et par rapport au sud (Italie). Les facteurs identitaires sont à cet égard décisifs : les Tessinois sont empreints d'un profond sentiment d'appartenance à la Suisse sur le plan politique, administratif et culturel. Ils sont par ailleurs également favorables à l'entretien de relations étroites avec leur voisin du Sud, dont ils partagent la langue et la culture, ce qui peut contribuer à renforcer la spécificité culturelle de la Suisse italienne. Cependant, le sentiment existe aussi d'une identité centrée sur le Tessin et selon laquelle il importe de marquer sa différence tant vis-à-vis de l'Italie que du reste de la Suisse. La langue joue dans cette problématique un rôle crucial en tant que moteur identitaire. Le canton du Tessin est donc tenu d'assumer des missions linguistiques et culturelles à l'échelle cantonale et en même temps à l'échelle nationale.

762. Un groupe de travail du Département fédéral de l'intérieur s'est penché sur le quadrilinguisme en Suisse 148/ et a formulé des propositions en vue d'une révision de l'article 116 de la Constitution fédérale. Le projet de révision a été adopté par le Parlement et est soumis à votation populaire 149/. Le but de cette révision est notamment de renforcer la position des minorités linguistiques et d'améliorer la communication entre les différentes régions culturelles et linguistiques. Le projet de révision de l'article constitutionnel sur les langues assigne à la Confédération et aux cantons la mission d'adopter des mesures conjointes en vue de sauvegarder le quadrilinguisme.

763. La Confédération alloue des subventions annuelles aux cantons des Grisons et du Tessin pour la sauvegarde de l'identité culturelle et linguistique des régions rhéto-romanes et italophones. Ainsi, la Confédération octroie 3 750 000 francs au canton des Grisons et 2,5 millions au canton du Tessin. Une partie des fonds alloués au canton des Grisons doit obligatoirement être versée aux associations culturelles "Lia Rumantscha" et "Pro Grigioni Italiano". Le Conseil fédéral a proposé dans son message du 1er mars 1995 un nouveau projet de loi pour la sauvegarde et la promotion de la langue et de la culture romanche et italienne. Il permettra à la Confédération et aux cantons une meilleure flexibilité pour le soutien des langues minoritaires et surtout une augmentation de l'aide financière pour le soutien à la communauté rhéto-romanche sans fixer toutefois le montant des subventions allouées et sans mentionner nommément les organisations bénéficiant d'un soutien. Il subordonne, par ailleurs, l'octroi de subventions fédérales à une contribution appropriée des cantons.

764. La télévision et la radio, en tant que services publics, doivent également garantir le principe de l'unité dans la diversité. La Société suisse de radiodiffusion (SSR) se subdivise en trois sociétés régionales (Télévision suisse alémanique, DRS; Télévision suisse romande, TSR; Télévision suisse italienne, TSI), dans lesquelles les quatre régions linguistiques sont dûment représentées. La SSR réalise ainsi un programme télévisé pour chacune de ces trois régions linguistiques. Elle est également tenue de présenter

148/ Quadrilinguisme en Suisse - Présent et futur, Berne 1992.

149/ L'article constitutionnel a été adopté par une large majorité du peuple et par tous les cantons lors de la votation populaire du 10 mars 1996.

régulièrement des émissions destinées à la communauté rhéto-romane. Ces programmes, adaptés aux différentes particularités régionales, doivent tendre à renforcer la cohésion nationale. Ainsi, chacun des programmes peut-il être capté sur l'ensemble du territoire suisse, contribuant ainsi à un échange culturel à l'intérieur du pays. Un système de péréquation financière interne à la SSR permet d'assurer le financement des télévisions romandes et tessinoises, à faible audience numérique.

765. De même, la SSR en tant que société de radiodiffusion est tenue de diffuser des programmes de radio spécifiques dans chacune des langues nationales. En outre, avec ses directives du 31 août 1994 sur la planification des réseaux émetteurs OUC, le Conseil fédéral oblige la SSR à diffuser, dans la mesure des possibilités techniques, le premier programme linguistique régional des trois régions principales sur l'ensemble du territoire suisse.

766. La Fondation Pro Helvetia (cf. infra), une fondation de droit public entièrement financée par la Confédération, vise également à compenser les inégalités culturelles entre les régions, à promouvoir les cultures minoritaires et à favoriser les échanges à l'intérieur de la Suisse.

767. La Commission fédérale des étrangers (CFE) a pour mission de promouvoir, au niveau fédéral, l'intégration sociale des étrangers, dans le respect de leur identité culturelle, alors que sa mise en oeuvre relève essentiellement des autorités locales. C'est pourquoi la CFE a réalisé un ouvrage de référence " Les étrangers dans la commune", édité conjointement avec les associations faîtières des villes et des communes. Ce manuel vise à favoriser une participation plus active des étrangers à la vie sociale et culturelle. Il appelle aussi les communes à aider les nombreuses associations d'étrangers, actives au plan local et régional dans les domaines de la culture, des loisirs et de la vie sociale, et indique diverses possibilités de collaboration entre partenaires locaux et publics.

768. La CFE entretient également un dialogue permanent avec la SSR, sur la place de l'immigration dans ses activités : introduction dans la concession de la SSR de la prise en compte des problèmes des étrangers présents en Suisse, création d'émission "tous publics" favorisant l'intégration interculturelle, ouverture accrue des programmes traditionnels en direction des étrangers, promotion de nouvelles émissions d'information pour les minorités dans leur langue nationale, meilleur accès à la SSR des journalistes étrangers et issus de l'immigration.

5. Rôle des médias

769. Les médias jouent un rôle particulièrement important dans le domaine de la transmission de la culture et sont protégés par la liberté d'expression garantie par les articles 10, CEDH, et 19 du Pacte relatif aux droits civils et politiques. L'article 10, paragraphe 1, CEDH n'empêche toutefois pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion et de télévision à un système d'autorisation.

a) Télévision

770. L'article 55 bis, alinéa 1, de la Constitution charge la Confédération de légiférer dans les domaines de la radio et de la télévision.

La loi fédérale sur la radio et la télévision, du 21 juin 1991, concrétise ce mandat constitutionnel. Cette loi définit notamment les critères applicables à l'octroi de concessions. La Confédération dispose en effet du monopole de la radio et la télévision et concède l'usage des émetteurs à des sociétés.

771. La SSR dispose d'une concession de service public depuis 1931. En tant qu'organisme national chargé de remplir des tâches d'intérêt public, elle est responsable de la desserte intégrale de la population en programmes de radio et de télévision. La SSR remplit donc une mission de communication, une fonction d'intégration et des tâches culturelles et sociales. Comme on l'a vu plus haut, elle se subdivise en trois sociétés régionales qui réalisent un programme de télévision pour chacune des régions linguistiques, en tenant compte de leur diversité.

772. La LRTV permet toutefois l'octroi de concessions à d'autres diffuseurs, selon un modèle à échelons qui accorde un statut particulier à la SSR. A l'échelon national et à celui des régions linguistiques, d'autres diffuseurs ne sont admis que s'ils n'entravent pas outre mesure la SSR dans l'accomplissement de son mandat complexe. Cette approche permet de tenir compte de la situation spécifique de la Suisse, caractérisé par un marché exigu, divisé en trois secteurs, qui doit faire face à une importante concurrence internationale. Il paraît donc justifié, dans l'intérêt général, que le nombre de diffuseurs nationaux reste limité. A l'échelon local et régional, moins menacé par la concurrence, plusieurs diffuseurs peuvent être admis. A l'échelon international, la loi n'accorde aucune restriction aux diffuseurs. Il existe actuellement trois télévisions régionales, deux télévisions par abonnement et de nombreuses télévisions privées qui diffusent quelques heures par semaine. Le 1er mars 1995, une quatrième chaîne nationale, Suisse 4, a commencé à émettre.

773. En dehors des trois chaînes régionales : télévision suisse alémanique (DRS), télévision suisse romande (TSR) et télévision suisse italienne (TSI), les chaînes étrangères jouissent d'une popularité indéniable dans toutes les régions linguistiques. En revanche, les télévisions locales privées, au nombre de 27, jouent un rôle mineur

774. La loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV), assigne à ces médias le mandat de "promouvoir la création artistique suisse et stimuler la participation des auditeurs et des téléspectateurs à la vie culturelle" (art. 3, lettre c, LRTV). La télévision peut en effet jouer un rôle privilégié dans la diffusion de la culture dans la mesure où 96 % de la population résidante de plus de quinze ans possèdent au moins un téléviseur.

775. En moyenne, les Suisses regardent la télévision deux heures par jour. Le temps d'antenne consacré par les chaînes à la culture varie entre 1 274 heures pour la télévision suisse alémanique et 760 heures pour la télévision suisse italienne. A titre d'exemple, la télévision a retransmis 34 pièces de théâtre entre septembre 1992 et juin 1993 (la TSR 9; la DRS 15 et la TSI 10); 304 000 personnes ont regardé ces émissions. La SSR diffuse également de nombreux longs métrages, notamment des films suisses.

776. Il est à relever que les spectateurs peuvent déposer des réclamations à l'encontre d'émissions déjà diffusées auprès d'une autorité indépendante d'examen des plaintes, de nature quasi-judiciaire, chargée de

contrôler l'objectivité et l'équilibre des programmes, ainsi que le respect de la concession.

Tableau 39

Programmes de télévision par genre et par temps d'antenne, en 1993

Genres de programmes	DRS		TSR		TSI	
	Heures	%	Heures	%	Heures	%
Informations, actualités	1 641	24	1 761	21	1 050	19
Culture ¹	1 274	18	1 244	15	760	12
Films	1 758	26	3 034	36	1 780	27
Sports	965	14	879	11	935	14
Variétés	455	7	392	5	330	5
Emissions pour enfants	328	5	549	7	284	4
Autres émissions	444	6	461	5	1 376	21

Source : Société suisse de radiodiffusion et télévision

¹ Histoire, ethnologie, arts, théâtres, musique, éducation, religion, sciences, médias.

b) Radios

777. La SSR a longtemps bénéficié d'un monopole de fait en matière de radiodiffusion. Une Ordonnance de 1982 sur les essais locaux de radiodiffusion a permis la création de nombreuses stations de radio privées. Leur existence a trouvé une base légale dans la loi fédérale sur la radio et la télévision, qui permet l'octroi de concessions à d'autres diffuseurs au niveau local et régional. Ces radios privées peuvent émettre dans un rayon de 30 km.

778. La SSR propose trois programmes distincts dans chacune des trois langues officielles, afin de répondre à tous les goûts des auditeurs. Le premier programme met l'accent sur les nouvelles, le divertissement et la musique légère; le deuxième sur la culture et la grande musique et le troisième s'adresse surtout aux jeunes et la musique moderne y prédomine. De manière générale, les trois radios consacrent beaucoup de temps d'antenne à la musique, celle-ci représentant deux tiers du temps d'antenne de la SSR.

779. La partie musicale constitue aussi l'essentiel du programme des 40 radios privées recensées en 1993, qui sont avant tout un média de compagnie et de divertissement. En ce qui concerne le temps d'écoute, elles jouent un rôle secondaire par rapport à la SSR.

c) Presse

780. Compte tenu de sa taille et de sa population, la Suisse compte un nombre très élevé de journaux et de quotidiens. Il n'existe pas de journal national, la presse étant essentiellement cantonale ou régionale. En 1994, 235 journaux paraissaient en Suisse, dont 97 quotidiens (78 en allemand, 15 en français, 4 en italien). La diffusion totale des quotidiens a atteint 2,8 millions d'exemplaires par jour, ce qui représente 396 exemplaires pour

1 000 habitants; 11 quotidiens tirent à plus de 50 000 exemplaires et 5 à plus de 100 000. Près de la moitié des quotidiens suisses ont une diffusion inférieure à 10 000 exemplaires. Il convient de mentionner que l'on assiste actuellement à une concentration dans le paysage de la presse, par la fusion de différents journaux.

781. Parmi les périodiques paraissant au moins une fois par trimestre, on compte 22 périodiques pour les enfants et les jeunes, 15 périodiques familiaux, 11 magazines féminins, 8 magazines illustrés d'information générale, 6 périodiques pour le 3ème âge, 5 magazines de radio et télévision et 3 périodiques humoristiques.

6. Sauvegarde du patrimoine

782. Une révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, a été adoptée par le Parlement le 24 mars 1995. La conservation des monuments historiques est intégrée dans cette nouvelle loi.

783. Le domaine de la conservation des monuments historiques reste en premier lieu du ressort des cantons qui reçoivent un soutien financier et technique de la part de la Confédération. Celle-ci accorde des contributions pour la restauration, l'entretien et l'exploitation des monuments, contributions qui peuvent couvrir jusqu'à 35 % des frais, et exceptionnellement jusqu'à 45 %; elle a également la possibilité d'acquérir des monuments. La Confédération alloue en outre des subventions à des associations oeuvrant dans ce domaine, et peut également subventionner la promotion de la recherche et de la formation. Le Conseil fédéral est en outre chargé d'établir l'inventaire des objets d'importance nationale; afin de déterminer cette qualité, l'accent sera mis sur l'ancienneté, l'intérêt culturel et l'unité architecturale de l'objet.

784. Sur le plan international, la Suisse est partie à plusieurs conventions relatives à la protection du patrimoine culturel. Au sein du Conseil de l'Europe, la Suisse a adhéré à la Convention culturelle européenne, en 1962, et ratifié la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, en 1970. Le Conseil fédéral a adopté, le 26 avril 1995, un message concernant la ratification de la Convention de Grenade du 3 octobre 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe et de la Convention de Malte du 16 janvier 1992 pour la protection du patrimoine archéologique. Cette dernière convention remplacera la Convention du Conseil de l'Europe de 1969 sur la protection du patrimoine archéologique.

785. La Suisse a également ratifié deux importantes conventions de l'Unesco sur la protection des biens culturels. Il s'agit de la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, ratifiée en 1962, et de la Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, ratifiée en 1975. La vieille ville de Berne, le couvent de St-Gall et le couvent de Münstair figurent sur la liste du patrimoine mondial établie par l'Unesco.

7. Liberté de création et de diffusion

786. Au niveau international, la liberté de création artistique est protégée par la liberté d'expression garantie par les articles 10, CEDH 150/ et 19 du Pacte relatif aux droits civils et politiques. Ce dernier mentionne expressément la forme artistique en tant que mode d'expression, à côté des formes écrites, orales et imprimées.

787. La liberté de création artistique et de diffusion de l'oeuvre est protégée par la liberté d'opinion qui est un droit fondamental non écrit reconnu par le Tribunal fédéral. Celui-ci a en effet admis que "la notion d'opinion embrasse non seulement les manifestations de la pensée, prises de position, jugements de valeur, conceptions, etc...mais aussi la création artistique et ses produits" 151/. Certaines constitutions cantonales récentes garantissent la liberté de l'art en termes exprès 152/.

788. La Constitution, en son article 55, garantit expressément la liberté de la presse, qui s'applique à tous les produits imprimés (textes et images). Certains auteurs étendent la protection de cet article aux représentations théâtrales, conférences, enregistrements sur disques et magnétophones. La liberté de la presse, en tant que manifestation de la liberté d'expression, implique une interdiction de la censure et de l'autorisation préalable. Quant aux mesures répressives, elles ne sont légitimes que si les conditions générales auxquelles sont subordonnées toutes les restrictions aux droits fondamentaux sont réunies (base légale, intérêt public prépondérant, proportionnalité).

789. En ce qui concerne la liberté de diffusion, le cinéma se trouve dans une situation particulière. Contrairement à la presse, il continue à être soumis à une censure préalable, exercée par les cantons. Les restrictions concernant la jeunesse et permettant de fixer des limites d'âge sont admises de manière générale. En revanche, la censure préalable concernant les films pour adultes est particulièrement controversée. Dans un arrêt de 1967, le Tribunal fédéral a en effet admis qu'il n'était pas contraire à la Constitution de traiter différemment le cinéma et les autres entreprises de spectacle (théâtres, cabarets, dancings) et de soumettre les films à une censure préalable. Le Tribunal fédéral ne s'est placé que sous l'angle de la liberté de commerce et d'industrie, négligeant l'aspect artistique du film 153/. Sa jurisprudence a cependant connu une évolution, en ce sens qu'il a reconnu qu'un film gratuit qui se présente comme une oeuvre artistique ou didactique relevait de la liberté d'opinion. Il n'a toutefois pas clairement

150/ Cf. Cour Eur DH, aff. Müller et autres c. Suisse, arrêt du 24 mai 1988, Série A 133

151/ ATF 101 Ia 255.

152/ Cf. les dispositions des constitutions des cantons d'Argovie (par. 14), du Jura (art. 8 al. 2 lit. i), d'Uri (art. 12 lit.i), de Bâle-Campagne (art. 6 al.2 lit.e), de Soleure (art. 14), de Glaris (art. 10), de Thurgovie (par. 6, al. 6) et de Berne (art. 22).

153/ ATF 93 Ia 309s.

précisé si un film artistique commercial relevait également de la liberté d'expression ou s'il pouvait être censuré 154/.

790. L'article 55 *bis* de la Constitution fédérale garantit l'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes. C'est pourquoi la Confédération ne peut exercer elle-même ses prérogatives mais octroie des concessions à des sociétés.

8. Enseignement professionnel dans le domaine culturel et artistique

791. Aux termes de l'article 34 *ter* de la Constitution, la Confédération n'est habilitée à légiférer sur la formation professionnelle que dans certains domaines précis : l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison. Les autres domaines et notamment la formation professionnelle artistique relèvent de la compétence cantonale. La formation artistique est généralement dispensée dans une école professionnelle à plein temps. A titre d'exemple, il existe huit conservatoires formant 2 530 élèves musiciens.

792. Relèvent cependant de la compétence fédérale, les écoles supérieures d'art appliqué, fréquentées par 329 élèves en 1992. Pour y être admis, le candidat doit avoir terminé un examen d'apprentissage et réussi un examen d'entrée. De nombreux élèves sont toutefois issus de la formation générale (gymnase). Dans le cadre de la création des hautes écoles spécialisées, il est prévu de transformer ces écoles supérieures d'art appliqué en hautes écoles d'art.

C. Maintien, développement et diffusion du progrès scientifique

1. Cadre général du développement de la science et de la recherche

793. La science et la recherche revêtent une importance considérable pour la Suisse. En 1992, la recherche-développement en Suisse a absorbé plus de 9 milliards de francs, soit 2,7 % du PIB, ce qui place la Suisse dans le peloton de tête des pays de l'OCDE. La part de l'Etat est cependant faible : la Confédération et les cantons ont consacré 2,58 milliards de francs à la recherche. L'essentiel de l'engagement provient donc du secteur privé, qui verse les trois quarts des sommes consacrées à la recherche (6,130 milliards de francs). Pour la première fois en 1992, les dépenses en recherche et développement des entreprises privées consacrées à l'étranger ont dépassé celles engagées en Suisse. Alors que la Confédération et les cantons financent essentiellement la recherche fondamentale et la recherche appliquée dans le domaine social, le secteur privé finance surtout la recherche à des fins commerciales.

794. La Confédération joue donc un rôle subsidiaire mais important pour la promotion et le développement de la science et de la recherche. Aux termes de l'article 27 *sexies* de la Constitution fédérale, elle est chargée d'encourager la recherche scientifique. La loi sur la recherche du 7 octobre 1983 détermine les différentes mesures d'encouragement que peut prendre la Confédération. Il s'agit essentiellement de mesures financières; toutefois, la

loi sur la recherche prévoit également que la Confédération fixe les objectifs de la politique suisse de la recherche.

795. En 1990, la Confédération a adopté les "Objectifs de la politique de la recherche pour les années 1992 à 1995 155/" et a défini les thèmes prioritaires ainsi que les objectifs généraux de la recherche. Les trois thèmes prioritaires sont :

- a) La nature : sauvegarde de l'environnement;
- b) L'être humain : étude de problèmes critiques dans les secteurs socio-économiques et médicaux;
- c) La technique : promotion du développement technique.

Pour chacun de ces trois thèmes, les objectifs fixent des thèmes de première priorité pour lesquels un engagement supplémentaire important est nécessaire et les thèmes de deuxième priorité pour lesquels il est simplement prévu de consolider l'effort consenti. A titre d'exemple, les thèmes de première priorité dans le domaine de l'environnement sont les suivants : méthodes de gestion de l'environnement; recherches climatologiques, hydrologiques, géologiques; éveil à la conscience et à un comportement écologique. Les trois thèmes de deuxième priorité sont : technologies propres, recherches énergétiques, et élimination des déchets, traitement de l'eau, préservation du sol.

796. Les "Objectifs" adoptés par le Conseil fédéral définissent également sept objectifs généraux de fonctionnement du système de la recherche. Il s'agit de renforcer, d'améliorer et d'encourager :

- a) La collaboration au niveau national dans le domaine de la R-D;
- b) La collaboration scientifique internationale;
- c) La compétition et la recherche originale et innovatrice;
- d) La mobilité et la flexibilité;
- e) La recherche incluant plusieurs disciplines et l'approche globale des problèmes;
- f) La mise en valeur des résultats de la recherche dans la pratique et le transfert de ces résultats aux milieux intéressés;
- g) L'éthique et la coresponsabilité dans la recherche.

797. L'encouragement de la Confédération se réalise essentiellement sous la forme du financement des organes de recherche. La Confédération subventionne la recherche par le financement des deux écoles polytechniques fédérales et des instituts qui y sont rattachés, ainsi que par le biais des subventions accordées aux universités cantonales. La Confédération soutient

155/ Objectifs de la politique de la Confédération en matière de recherche à partir de 1992, du 28 mars 1990 (annexé).

également les institutions chargées d'encourager la recherche. La loi sur la recherche (LR) désigne nommément ces institutions qui sont : le Fonds national suisse de la recherche scientifique et les Académies scientifiques (art. 5, LR). Pour la période 1992-1995, les contributions versées par la Confédération à ces institutions s'élèvent à 2,11 milliards de francs.

798. Le Fonds national suisse pour la recherche scientifique est une fondation de droit privé créée en 1952 par les Académies scientifiques et les sociétés scientifiques faîtières. Le Fonds national est devenu le principal instrument dont dispose la Confédération pour encourager la recherche fondamentale à l'échelle nationale. Il a pour mission première d'encourager les recherches de haut niveau à caractère non commercial dans l'ensemble des disciplines (recherche libre). Le Fonds national dispose également de deux moyens pour encourager la recherche orientée vers des thèmes prioritaires. Il s'agit en premier lieu des programmes de recherche thématique qui permettent d'encourager les travaux de recherche portant sur des thèmes prioritaires selon les objectifs de politique de recherche et en deuxième lieu, des programmes nationaux de recherche dont les thèmes sont choisis par le Conseil fédéral. Le Fonds national reçoit 1,243 milliards de francs, soit 59 % du crédit pour la recherche de la période 1992-1995.

799. Le deuxième type d'institutions chargées de déterminer les recherches scientifiques sont les quatre Académies scientifiques, qui reçoivent 86,6 millions de francs pour les années 1992-1995. Il s'agit de l'Académie suisse des sciences naturelles créée en 1815, qui comprend 38 sociétés spécialisées et 27 sociétés cantonales et régionales comptabilisant environ 25 000 membres; de l'Académie suisse des sciences humaines créée en 1946, qui compte 43 sociétés scientifiques comprenant au total 40 000 membres; de l'Académie suisse des sciences techniques, créée en 1981, qui compte 39 sociétés membres auxquelles sont affiliés plus de 47 000 membres; et enfin, de l'Académie suisse des sciences médicales, créée en 1943, qui est une fondation créée par les sept facultés de médecine et de médecine vétérinaire ainsi que par la Fédération des médecins suisses.

800. Les Académies n'ont pas un rôle de soutien direct de la recherche, elles constituent plutôt un forum d'échange et de réflexion (organisation de congrès et de manifestations scientifiques); elles soutiennent financièrement les revues spécialisées et peuvent également financer certaines études mais il s'agit alors d'études-pilote ou de projets scientifiques à long terme.

2. Progrès scientifique et protection de l'environnement

801. Comme cela a été indiqué plus haut, la sauvegarde de l'environnement constitue l'un des trois thèmes prioritaires des objectifs en matière de recherche; 10 à 15 % des subventions reçues par le Fonds national sont destinées à développer la recherche sur ce thème.

802. Dans le cadre des programmes spéciaux soutenus par la Confédération, il a été décidé de créer un Centre suisse de recherches sur l'environnement. Ce centre a pour vocation de renforcer les connaissances sur l'environnement et favoriser la collaboration entre unités de recherche de diverses disciplines.

3. Diffusion de l'information scientifique

803. La Confédération est tenue d'assurer la diffusion du savoir scientifique et de faire en sorte que les résultats des recherches soient autant que possible accessibles à toute personne intéressée. La loi sur la recherche prévoit expressément qu'une partie des subventions est utilisée à cette fin. Ainsi, le Fonds national est chargé de contribuer aux frais de publications d'ouvrages scientifiques, tandis que les Académies scientifiques soutiennent financièrement la publication de revues spécialisées.

4. Recherche scientifique et éthique

804. S'il n'existe pas de réglementation légale fixant un cadre éthique dans lequel doit évoluer la recherche, la prise en compte des postulats d'ordre éthique figure parmi les objectifs généraux de la politique en matière de recherche. La loi sur la recherche ne contient pas de disposition à ce sujet car la prise en compte des implications de la recherche pour l'individu, la société et l'environnement est inhérente à la responsabilité assumée par le chercheur. En outre, la communauté scientifique exerce un contrôle autonome sur ses recherches, notamment par le biais des commissions nommées par les Académies scientifiques. Ainsi, la Commission pour la génétique expérimentale de l'Académie des sciences médicales a fixé un code déontologique qui s'applique à toutes les manipulations du capital génétique. Elle tient également un registre des travaux entrepris dans ce domaine.

D. Protection des intérêts découlant de la propriété intellectuelle

805. Le droit de chacun de bénéficier des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire et artistique dont il est l'auteur est garanti dans les lois fédérales en matière de propriété intellectuelle.

806. La loi fédérale du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins, entrée en vigueur le 1er juillet 1993, garantit aux auteurs d'oeuvres littéraires et artistiques la jouissance des prérogatives d'ordre pécuniaire et moral qui sont rattachées à leurs oeuvres. La loi protège également, sous le titre "droits voisins", les prestations des artistes interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des organismes de diffusion. En outre, elle étend expressément la protection du droit d'auteur aux logiciels (programmes d'ordinateur). La loi garantit un niveau de protection très élevé. Ainsi, la durée de protection des oeuvres littéraires et artistiques comprend la vie de l'auteur et 70 ans (au lieu de 50 ans); celle des logiciels prend fin 50 ans après le décès de l'auteur. Les prestations des titulaires des droits voisins sont protégées pendant 50 ans. La loi introduit au profit des ayants droit une série de droits à rémunération contre l'utilisation de masse de leurs oeuvres et prestations. Il s'agit notamment de la redevance sur les cassettes vierges utilisées pour l'enregistrement d'oeuvres à des fins privées, de la rémunération pour les photocopies, pour la location d'exemplaires d'oeuvres et pour l'utilisation de phonogrammes et de vidéogrammes à des fins de représentation et d'émission. Ces nouveaux droits patrimoniaux, dont l'exercice est soumis à la gestion collective obligatoire, constituent une importante source de recettes supplémentaires au profit des créateurs de biens culturels. Enfin, la loi renforce considérablement les mesures de répression contre la

piraterie (mesures pénales et douanières), de même que le système de surveillance des sociétés de gestion.

807. La loi fédérale du 25 juin 1954 sur les brevets d'invention garantit au titulaire d'un brevet le droit exclusif d'utiliser l'invention professionnellement et à l'inventeur le droit d'être mentionné. Deux révisions partielles de cette loi ont été entreprises récemment. La première, adoptée en décembre 1994, tient compte du nouvel accord de propriété intellectuelle conclu dans le cadre du cycle de l'Uruguay du GATT (devenu Organisation mondiale du commerce); quelques dispositions ont été modifiées, notamment celles relatives aux conditions d'octroi de licences obligatoires. La seconde révision a été acceptée par le Parlement en février 1995. Parmi les modifications apportées, la plus importante concerne l'introduction de certificats complémentaires pour les médicaments. Le Conseil fédéral a également fait connaître en 1993 les grandes lignes de sa politique en matière de brevets relatifs à des organismes. Les éléments de cette politique se fondent sur la situation juridique existante, qui connaît déjà la brevetabilité des organismes. Pour l'essentiel, il s'agit de redéfinir les possibilités et les limites du droit des brevets : il convient notamment d'exclure de la brevetabilité les inventions dont l'exploitation serait contraire à la dignité humaine, à la liberté personnelle, à la dignité de la créature ou qui mettrait sérieusement en danger l'environnement. Cette approche souple se substituera à la clause actuelle, rigide et dépassée en matière de biotechnologie, qui exclut d'un côté la brevetabilité des variétés végétales et des races animales mais qui admet, d'un autre côté, un droit général à la protection par brevet pour des plantes et des animaux. Une telle approche, qui devra également prendre en compte l'évolution du droit européen, permettra de trouver des solutions plus souples par une pondération, dans la loi et dans la pratique, des intérêts en présence.

808. Enfin, la loi fédérale du 30 mars 1900 sur les dessins et modèles industriels, garantit à l'auteur le droit exclusif de tirer profit de l'exploitation industrielle de sa création.

809. Le Code des obligations précise que les inventions faites par le travailleur dans l'exercice de son activité au service de l'employeur et conformément à ses obligations contractuelles appartiennent à l'employeur (art. 332, al. 1, CO). Celui-ci peut en outre se réserver un droit sur les inventions faites par le travailleur dans son activité au service de l'employeur mais en dehors de l'accomplissement de ses obligations contractuelles (art. 332, al. 2, CO). L'employeur peut aussi utiliser les dessins et modèles créés par le travailleur, dans l'exercice de ses activités au service de l'employeur et conformément à ses obligations contractuelles (art. 332a, CO).

810. Sur le plan international, la Suisse est partie à un grand nombre de conventions internationales administrées par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) dans les domaines de la propriété industrielle, de la propriété littéraire et artistique et, plus récemment des droits voisins. En outre, la Suisse est partie à la Convention universelle sur le droit d'auteur de 1952 conclue sous les auspices de l'Unesco. Elle a également ratifié les accords issus du cycle d'Uruguay, devenant ainsi membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et partie à l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (TRIPS ou ADPIC). Sur le plan régional, la Suisse est également partie à la Convention de 1973 sur la délivrance de brevets européens (Convention sur le brevet européen) ainsi qu'à

la Convention de Strasbourg de 1963 sur l'unification de certains éléments du droit des brevets d'invention. Enfin, la Suisse prend activement part aux travaux menés dans le cadre du Comité d'experts juridiques dans le domaine des médias au sein du Conseil de l'Europe.

E. Maintien, développement et diffusion de la culture

811. La Confédération ne dispose que de compétences constitutionnelles subsidiaires dans le domaine de la culture. Elle a cependant été très active, en créant notamment diverses institutions culturelles importantes. Il faut ajouter qu'elle dispose également de différents crédits qui lui permettent d'apporter un soutien à des associations culturelles nationales.

812. En 1890, le Musée national suisse est créé, suivi de la création de la Bibliothèque nationale suisse en 1894. Ces deux institutions visent à sauvegarder et à diffuser le patrimoine culturel suisse.

813. En 1939, la Confédération a créé la Fondation Pro Helvetia, régie depuis 1965 par la loi fédérale concernant la Fondation Pro Helvetia. Il s'agit d'une fondation de droit public exclusivement financée par la Confédération et dirigée par un Conseil de fondation nommé par le Conseil fédéral. Cette fondation est le principal organisme responsable de la culture sur le plan fédéral. Disposant d'une large autonomie, elle est chargée d'encourager la création culturelle et la diffusion de la culture à l'intérieur du pays ainsi que les relations culturelles avec d'autres pays. Au niveau national, elle soutient des projets particuliers dans tous les domaines artistiques et culturels et encourage les échanges entre les différentes communautés linguistiques et culturelles. Au niveau international, elle a notamment créé le Centre culturel suisse à Paris en 1985 et a ouvert une antenne au Caire, ainsi qu'à Prague, Bratislava, Cracovie, Budapest et Pest.

814. Pour les années 1992-1995, le crédit accordé par la Confédération à la Fondation Pro Helvetia se répartit comme suit :

1992 : 28 millions de francs
1993 : 25 millions de francs
1994 : 26 millions de francs
1995 : 26 millions de francs.

Au total, le financement s'élève à 105 millions de francs suisses, soit une hausse de 22 % par rapport à la période précédente (1988-1991).

815. L'Office fédéral de la Culture, organe exécutif du Département fédéral de l'intérieur en matière culturelle, est chargé de coordonner la politique culturelle fédérale. Il s'occupe également des domaines relevant directement de la compétence fédérale (cinéma, beaux-arts, arts appliqués, protection du patrimoine culturel et conservation des monuments historiques) et gère le Musée national et la Bibliothèque nationale.

F. Liberté de la recherche

816. La liberté de la recherche n'est pas garantie expressément par la Constitution fédérale, mais la doctrine comme la jurisprudence admettent qu'elle est comprise dans la liberté d'expression entendue au sens large. La liberté de

la recherche constitue donc une liberté individuelle garantie par le droit constitutionnel non écrit. Certaines constitutions cantonales la consacrent en tant que droit fondamental ^{156/}. La liberté de recherche est en outre expressément garantie à l'article 3 de la loi sur la recherche.

817. La liberté de la recherche signifie que ni l'objet de la recherche ni ses méthodes ne peuvent être limités par des interdictions de l'Etat. Toutefois, pour les établissements de recherche de l'administration fédérale et les instituts annexes des écoles polytechniques, la liberté du chercheur est garantie quant au choix et au développement de la méthode mais elle est limitée par le but à atteindre, fixé par l'employeur.

818. Sur le plan international, la liberté de la recherche, tout comme la liberté de création artistique, est protégée par la liberté d'expression garantie aux articles 10, CEDH, et 19 du Pacte relatif aux droits civils et politiques.

G. Coopération internationale dans le domaine de la science et de la culture

1. Coopération internationale dans le domaine scientifique

819. La Suisse participe activement à divers programmes internationaux de coopération scientifique. Sur le plan européen, cette coopération s'inscrit principalement dans le cadre des programmes de recherche communautaires, de l'initiative EUREKA et de COST. Dans le cadre de la coopération au développement, la Suisse fait des contributions importantes aux centres et programmes du Consultative Group for International Agricultural Research (CGIAR), à des programmes de recherche spécifiques effectués dans le système onusien, et à des réseaux sectoriels de recherche. Le domaine de la recherche constitue en outre l'un des 7 thèmes de discussion de la première phase de négociations bilatérales avec l'Union européenne. Dans le contexte d'autres programmes mondiaux, la Suisse participe aux recherches de l'Agence internationale de l'énergie, à l'initiative japonaise Intelligent Manufacturing Systems et au programme Frontière humaine (Human Frontier Science Programm). Elle est également membre d'organisations internationales scientifiques, telles que l'Agence spatiale européenne et le CERN (Centre européen de recherche nucléaire).

820. Les Académies scientifiques sont également chargées de favoriser la coopération internationale avec des institutions internationales de même nature. Ainsi, l'Académie suisse des sciences naturelles et celle des sciences humaines prévoient un développement du Centre suisse de recherche scientifiques en Côte d'Ivoire. Un renforcement de la collaboration, notamment avec l'Europe de l'Est et la Chine est également prévu. La collaboration avec les chercheurs du Tiers-Monde se réalise par l'octroi de bourses et de subventions, ainsi que dans le cadre d'échanges pour des colloques, congrès, etc...

^{156/} Voir dans les constitutions cantonales, les dispositions suivantes : Jura, art. 8 al. 2, lit. i; Argovie, par. 14, lit. e; Bâle-Campagne, par. 6, al. 2, lit. i; Soleure, art. 14; Thurgovie, par. 6, al. 6; Berne, art. 21.

821. Aux termes de la loi sur la recherche, le Fonds national suisse est chargé de participer à la coopération scientifique internationale (art. 8, lettre f, LR). Outre le soutien financier de projets de chercheurs suisses s'insérant dans des initiatives de collaboration internationale et outre le financement de bourses destinées à de jeunes chercheurs suisses visant des séjours de recherche à l'étranger, il encourage la coopération internationale par des actions spécifiques. En qualité de membre, il soutient les activités scientifiques d'organisations internationales non gouvernementales telles que l'ESF (European Science Foundation) ou l'IFS (International Foundation for Science), cette dernière visant le soutien de chercheurs des pays en voie de développement. Le Fonds national encourage également la coopération avec les chercheurs des pays en voie de développement dans le cadre du module 7 du programme prioritaire suisse "Environnement", financé et mis en oeuvre conjointement avec la Direction de la coopération et de l'aide humanitaire du Département fédéral des affaires étrangères. La coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale est une autre priorité de sa coopération internationale, ayant pour but de favoriser la réformation de la science de ces pays. Enfin, il entretient de nombreuses relations bilatérales avec des organisations scientifiques nationales dans les pays membres de l'Union européenne, aux Etats-Unis, au Japon ou en Chine et il mène à bien, sur la base de réciprocité, des programmes de collaboration et d'échanges scientifiques avec des organisations soeurs.

2. Coopération internationale dans le domaine de la culture

822. En tant qu'Etat membre de l'Unesco, la Suisse a fait sienne la Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale, de 1966. L'action concrète de la Suisse à L'Unesco vise en dernier ressort à permettre à l'Organisation d'assumer un rôle de pointe dans le développement de la coopération intellectuelle. La Suisse contribue directement, dans le cadre du budget ordinaire et par le versement de contributions additionnelles à la mise en oeuvre de programmes axés vers la prise en compte de la dimension culturelle du développement et vers la promotion de la diversité des identités culturelles et du pluralisme culturel sur le plan international. La Suisse est également partie à la Convention culturelle européenne (1954) du Conseil de l'Europe. Ainsi, elle joue un rôle actif au sein des divers comités de coopération culturelle de cette institution. Les axes privilégiés de l'action de notre pays au sein de ces comités sont les suivants : la dimension régionale et fédéraliste de l'action culturelle ainsi que les questions connexes de la société multiculturelle et de la gestion de la diversité culturelle.

823. Enfin, il convient de mentionner la coopération culturelle qui se développe dans le cadre de régions transfrontières institutionnalisées telles que la Regio Basilensis, la Conférence internationale du Lac de Constance ou la Regio Insubrica)
