

**Deuxième et troisième rapports de la Suisse
sur la mise en œuvre du Pacte international
relatif aux droits économiques, sociaux et
culturels
(Pacte I de l'ONU)**

Avril 2008

Sommaire

<u>Introduction</u>	7
<u>Recommandations du Comité et réponses du gouvernement</u>	8
<u>PARTIE I – GENERALITES</u>	9
1. Adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies	9
2. La Suisse au Conseil des droits de l'homme.....	9
3. Signature et ratification d'instruments internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels.....	9
4. Accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne	11
5. Processus de réforme.....	12
5.1. Réforme constitutionnelle.....	12
5.2. Réforme de la péréquation financière	14
<u>PARTIE II – COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PACTE SOUS L'ANGLE DE LEUR APPLICATION EN SUISSE</u>	15
<u>Article 1 – Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes</u>	15
<u>Article 2 – Mise en œuvre des droits garantis</u>	15
6. La structure fédérale et l'obligation du gouvernement fédéral de veiller à l'application du Pacte.....	15
7. Réalisation progressive.....	16
8. La coopération au développement et la promotion de l'application des droits économiques, sociaux et culturels.....	18
9. Non-discrimination.....	19
9.1. Bases légales.....	19
9.2. Couples homosexuels.....	20
9.3. Egalité pour les personnes handicapées.....	21
9.4. Interdiction des discriminations raciales.....	22
9.5. Intégration des étrangers	22
9.6. Limitations au principe d'égalité sur la base de la nationalité.....	24
<u>Article 3 – Egalité entre femmes et hommes</u>	26
10. Bases juridiques.....	26
11. Quotas d'hommes et de femmes dans la politique, la formation et la vie active	28
12. Autorités	29
13. L'égalité au quotidien	30
13.1. Généralités.....	30
13.2. Représentation des femmes dans la vie politique et dans le service public.....	31
13.3. Conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.....	33
<u>Article 5 – Interdiction de l'abus de droit et réserve du droit le plus favorable</u>	35
<u>Article 6 – Droit au travail</u>	36

14. Généralités.....	36
15. Situation du marché du travail.....	36
15.1. L'accord sur la libre circulation des personnes et le marché du travail.....	37
15.2. Situation des jeunes sur le marché du travail.....	38
15.3. Situation des travailleurs âgés sur le marché du travail.....	39
15.4. Situation des étrangers sur le marché du travail.....	40
15.5. Situation des femmes sur le marché du travail.....	42
15.6. Situation des personnes invalides sur le marché du travail.....	43
16. Services de placement publics.....	44
16.1. Collaboration entre Confédération et cantons.....	44
16.2. Collaboration avec des agences de placement privées.....	44
17. Mesures en faveur de l'emploi.....	44
17.1. Généralités.....	44
17.2. Les mesures de formation.....	45
17.3. Les mesures d'emploi.....	45
17.4. Les mesures spéciales.....	46
17.5. Libre choix de l'emploi.....	47
17.6. Formation et orientation professionnelles.....	47
17.7. Travail à domicile.....	48
17.8. Lutte contre le travail au noir.....	48

Article 7 – Droit à des conditions de travail justes et favorables.....49

18. Salaires et promotions.....	49
18.1. Salaires minimaux.....	49
18.2. Rémunération égale pour un travail de valeur égale.....	50
18.3. Promotion de l'égalité.....	53
19. Santé et sécurité au travail.....	53
19.1. Généralités.....	53
19.2. Données statistiques concernant les accidents et maladies professionnels.....	54
19.3. Promotion de la santé sur le lieu de travail.....	55
19.4. Sécurité au travail.....	57
20. Repos, loisirs, durée du travail, congés payés.....	58
20.1. Repos 58	
20.2. Travail dominical.....	58
20.3. Travail de nuit.....	58
20.4. Durée du travail.....	59
20.5. Congés payés périodiques.....	60
20.6. Rémunération des jours fériés.....	60

Article 8 – Droits syndicaux.....61

21. La liberté syndicale.....	61
21.1. Droit de créer et de s'affilier à des syndicats.....	61
21.2. Droit de former des fédérations et de s'affilier à des organisations syndicales internationales.....	61
21.3. Droit des syndicats d'exercer librement leur activité.....	61
21.4. Informations sur le nombre et la structure des syndicats.....	62
22. Droit de grève.....	63
22.1. Restrictions pour les fonctionnaires et les militaires en service.....	63

Article 9 – Droit à la sécurité sociale.....65

23. Généralités.....	65
24. Soins médicaux.....	66

24.1. Champ d'application personnel	67
24.2. Nature et niveau des prestations.....	67
24.3. Financement	68
25. Prestations en espèces en cas de maladie.....	70
25.1. Champ d'application personnel	70
25.2. Nature et niveau des prestations.....	71
25.3. Financement	71
26. Prestations en cas de maternité	71
27. Assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale de base (1^{er} pilier)	72
27.1. Champ d'application personnel	73
27.2. Nature et niveau des prestations.....	73
27.3. Financement de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité de base	78
27.4. La 5 ^e révision de l'AI.....	79
28. Prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (2^e pilier)	79
28.1. Champ d'application personnel	80
28.2. Nature et niveau des prestations.....	80
28.3. Financement de la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.....	81
29. Prévoyance individuelle (3^e pilier)	81
30. Accidents de travail et maladies professionnelles.....	82
31. Prestations de chômage.....	82
32. Allocations familiales.....	82
<u>Article 10 – Protection de la famille, de la mère et de l'enfant</u>	<u>84</u>
33. Généralités.....	84
34. Protection de la famille	84
34.1. Bases légales.....	84
34.2. Situation de la famille	84
34.3. Droit au mariage librement consenti.....	85
34.4. Mesures de protection de la famille.....	86
35. Protection de la maternité	88
36. Protection des enfants et des adolescents.....	88
36.1. Protection des enfants.....	88
36.2. Protection des jeunes travailleurs	88
<u>Article 11 – Droit à un niveau de vie suffisant.....</u>	<u>90</u>
<u>Article 11 – Droit à un niveau de vie suffisant</u>	<u>90</u>
37. Niveau de vie et pauvreté	90
37.1. Evolution de la situation	90
37.2. Mesures prises ou envisagées.....	92
38. Droit à une nourriture suffisante.....	94
39. Droit au logement.....	95
39.1. Habitat.....	95
39.2. Mesures prises par la Confédération.....	97
<u>Article 12 – Droit à la santé.....</u>	<u>99</u>
40. Etat de santé de la population en général.....	99
40.1. Santé physique	99
40.2. Santé mentale.....	100
40.3. Situation des groupes vulnérables	101
Bébés et enfants	101

Femmes	106
Personnes âgées	108
Population avec une expérience migratoire	108
Personnes souffrant de problèmes de santé ou de handicaps chroniques	109
41. Maladies	109
41.1. Maladies épidémiologiques	109
41.2. VIH/Sida	110
41.3. Maladies professionnelles	111
42. Santé et environnement.....	111
43. Système de santé	112
43.1. Généralités	112
43.2. Répartition et densité d'usage	113
43.3. Dépenses de santé	114
43.4. Prévention	115
44. Consommation de tabac, d'alcool et de drogues.....	116
44.1. Tabagisme	116
44.2. Alcoolisme.....	117
44.3. Toxicomanie.....	118

Article 13 – Droit à l'éducation..... 120

45. Généralités.....	120
46. Education préscolaire.....	122
47. Ecole obligatoire (degrés primaire et secondaire I)	122
47.1. Degré primaire	122
47.2. Degré secondaire I.....	124
48. Degré secondaire II : formation générale et professionnelle	124
48.1. Généralités	124
48.2. Etablissements d'enseignement général.....	125
48.3. Formation professionnelle	125
49. Degré tertiaire non universitaire	127
50. Hautes écoles	127
50.1. Généralités.....	127
50.2. Hautes écoles universitaires	127
50.3. Hautes écoles spécialisées	129
51. Formation continue.....	129
52. Dépenses publiques en matière de formation.....	130
53. Egalité des chances	131
53.1. Généralités	131
53.2. Egalité des sexes	131
53.3. Enfants d'origine étrangère	134
53.4. Enfants handicapés.....	135
53.5. Minorités religieuses.....	136
53.6. Enfants de gens du voyage.....	136
54. Octroi de bourses.....	136
55. Situation du corps enseignant.....	137

Article 14 – Enseignement primaire obligatoire et gratuit..... 138

Article 15 – Droit à la culture..... 139

56. Droit de participation à la vie culturelle	139
56.1. Généralités	139
56.2. Dépenses culturelles	139

56.3. Promotion de l'identité culturelle et des minorités	139
56.4. Rôle des médias.....	140
56.5. Sauvegarde des biens culturels	141
56.6. Liberté de l'art et de la diffusion de l'art.....	142
56.7. Formation professionnelle dans le domaine culturel et artistique.....	142
57. Maintien, développement et diffusion du progrès scientifique.....	142
58. Maintien, développement et diffusion de la culture	143
59. Protection des droits de propriété intellectuelle	143
60. Liberté de la recherche	144
61. Coopération internationale.....	144
61.1. Coopération internationale dans le domaine scientifique	144
61.2. Coopération internationale dans le domaine culturel	145
Demandes supplémentaires - diffusion des textes.....	147
<u>Liste et abréviations des textes légaux.....</u>	148
<u>Liste des abréviations.....</u>	152
<u>Liste des annexes</u>	155

Introduction

1. La Suisse est partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l'ONU, ci-après « le Pacte ») depuis le 18 juin 1992. Le Pacte est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992. Au titre de son article 16, les Etats parties s'engagent à présenter des rapports périodiques sur les mesures qu'ils ont adoptées en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte.

2. Le présent rapport est une mise à jour du rapport initial, daté du 8 mai 1996. Il expose les modifications factuelles et les évolutions du cadre juridique en Suisse touchant aux droits garantis par le Pacte I qui sont intervenues depuis la présentation orale du rapport initial devant le comité les 20 et 23 novembre 1998. Du fait de la révision totale de la Constitution fédérale et des nombreuses révisions de lois réalisées durant la période sous revue, une nouvelle présentation détaillée de nos principales bases légales s'imposait. Les auteurs ont par ailleurs dûment tenu compte du changement de situation par rapport au rapport initial. Ils ont rédigé le présent rapport dans le respect des directives du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ci-après « le Comité »).

3. Le gouvernement suisse regrette le retard lors de l'élaboration de ses deuxième et troisième rapports. Des causes organisationnelles et financières sont à l'origine de ce retard.

4. Le présent rapport doit être lu en relation avec les documents suivants :

- Rapport initial de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (E/1990/5/Add.33).
- Document de base de la Suisse (HRI/CORE/1/Add.29)
- Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (E/C.12/1/Add.30)
- Directives du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant la forme et le contenu des rapports que les Etats parties doivent présenter (E/C.12/1991/1)

5. Le présent rapport se compose de deux parties. La première, intitulée « Généralités », contient des informations sur les évolutions juridiques et politiques qu'a connues la Suisse depuis la présentation du rapport initial dans les domaines régis par le Pacte. La seconde partie place ces évolutions dans le contexte de chacune des clauses du Pacte. Les commentaires des articles 1 à 15 font expressément référence aux observations finales du Comité et explicitent la manière dont il a été tenu compte de ses recommandations. Pour faciliter la lisibilité du document, les recommandations du Comité portant sur un paragraphe donné ont été reproduites dans un encadré au début du paragraphe. Le tableau récapitulatif « Recommandations du Comité » en page 8 permet la lecture ciblée de réponses spécifiques du gouvernement aux recommandations du Comité.

6. Le rapport est le fruit d'une collaboration entre la Direction du travail du SECO et les services concernés de l'administration fédérale. Un projet du rapport a été soumis à d'autres milieux intéressés (partenaires sociaux, organisations de la société civile, conférences cantonales) afin qu'ils puissent exprimer leur avis.

7. Le rapport sera publié en allemand et en français et pourra être téléchargé depuis le site internet du SECO.

Recommandations du Comité et réponses du gouvernement

Recommandation n°	Concernant	Page(s)
25, 26	La structure fédérale et l'obligation du Gouvernement fédéral de veiller à l'application du Pacte	15, 36, 120, 139
27	L'applicabilité directe des dispositions du Pacte	16
28, 29	Le droit de grève des fonctionnaires	63
30	La ratification des conventions n° 98 et n° 174 de l'OIT	57, 61
31	La protection adéquate des femmes enceintes et des mères qui viennent d'accoucher, sur le plan de la sécurité sociale	71
32	L'égalité dans l'accès à l'emploi et la rémunération pour un travail de valeur égale	30, 50
33	La promotion de l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur pour les femmes, les immigrants et les minorités ethniques	30, 53, 131
34	La lutte contre les phénomènes de la violence familiale et de la pédophilie	101, 106
35	Les renseignements sur la santé mentale de la population et la situation des malades mentaux	100
36	Les coûts élevés des services de santé	68, 112
37	La diffusion du rapport	147

PARTIE I – GENERALITES

1. Adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies

8. En date du 3 mars 2002, suite à un débat démocratique intense, autant le peuple (à 54,6 %) que les cantons (à 11 cantons et 2 demi-cantons contre 9 cantons et 4 demi-cantons) ont approuvé l'initiative populaire « Pour l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU) »¹.

9. Le 10 septembre 2002, la Suisse est devenue membre de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Cette adhésion figurait parmi les priorités du Conseil fédéral pour la législature 1999-2003².

2. La Suisse au Conseil des droits de l'homme

10. La Suisse a été élue au Conseil des droits de l'homme le 9 mai 2006 par 140 voix sur 191. Elle a fourni une contribution active et constructive aux travaux ayant abouti à l'adoption de la résolution A/RES/60/251. Conformément à cette résolution³, la Suisse :

- a. s'engage à collaborer pleinement avec le nouveau Conseil des droits de l'homme afin d'en faire un organe fort, efficace et équitable de l'ONU visant la promotion et la protection des droits de l'homme. Pour ce faire, elle s'engage entre autres expressément à œuvrer en faveur de la réalisation des droits civiques, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris du droit au développement, et à placer tous ces droits sur un pied d'égalité.
- b. réaffirme son soutien au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et à d'autres fonds, programmes et institutions de l'ONU en soutenant notamment les travaux en cours relatifs à la réforme des organes conventionnels (*treaty body system*) et, en particulier, en examinant le bien-fondé d'un document de base élargi (*expanded common core document*) assorti de rapports spécifiques au contrat, qui doit être soumis aux organes de contrôles compétents.
- c. s'engage à promouvoir les droits de l'homme au niveau international, en particulier en apportant son soutien aux Etats sous forme de dialogues sur les droits de l'homme, d'échanges de spécialistes, de coopération technique et de conseils, afin qu'ils assument leurs responsabilités dans le domaine des droits de l'homme.
- d. s'engage enfin à promouvoir les droits de l'homme au niveau national.

11. Durant sa première année en tant que membre actif du Conseil, la Suisse s'est engagée pour assurer son bon fonctionnement, notamment dans le cadre de la mise en place des institutions. Elle a par exemple activement participé à la mise au point de la procédure d'examen de chaque pays par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU (examen périodique universel).

3. Signature et ratification d'instruments internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels

12. Depuis l'élaboration du premier rapport datant du 8 mai 1996, la Suisse a ratifié ou signé, sur le plan universel, les instruments suivants :

- o la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, ratifiée le 24 février 1997 et entrée en vigueur le 26 mars 1997 ;
- o la Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ratifiée le 27 mars 1997 et entrée en vigueur le 26 avril 1997 ;

¹ Selon l'art. 140, al. 1, let. b, de la Constitution fédérale, l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales doit être soumise au vote du peuple et des cantons.

² FF 2000 2168

³ Cf. <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/switzerland.pdf>

- la Convention OIT n° 98, du 1^{er} juillet 1949, sur le droit d'organisation et de négociation collective, ratifiée le 17 août 1999 et entrée en vigueur pour la Suisse le 17 août 2000;
- la Convention OIT n° 138, du 26 juin 1973, concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi, ratifiée le 17 août 1999 et entrée en vigueur pour la Suisse le 17 août 2000;
- la Convention OIT n° 144, du 21 juin 1976, concernant les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, ratifiée le 28 juin 2000 et entrée en vigueur pour la Suisse le 28 juin 2001;
- la Convention OIT n° 182, du 17 juin 1999, concernant les pires formes de travail des enfants, ratifiée le 28 juin 2000 et entrée en vigueur pour la Suisse le 28 juin 2001;
- le Protocole facultatif du 25 mai 2000 à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, ratifié le 26 juin 2002 et entré en vigueur pour la Suisse le 26 juillet 2002 ;
- la Convention du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, ratifiée le 3 octobre 2003 et entrée en vigueur pour la Suisse le 3 janvier 2004;
- le deuxième Protocole du 26 mars 1999 relatif à la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, entré en vigueur pour la Suisse le 9 mars 2004;
- le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, ratifié le 19 septembre 2006 et entré en vigueur le 19 octobre 2006;
- le Protocole additionnel du 15 novembre 2000 à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, entré en vigueur pour la Suisse le 26 novembre 2006;
- le Protocole du 15 novembre 2000 contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, entré en vigueur pour la Suisse le 26 novembre 2006;
- le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 6 octobre 1999, signé le 15 février 2007.

13. Il convient par ailleurs de mentionner le retrait de diverses réserves relatives à des accords ratifiés : le Conseil fédéral a notamment décidé le 4 avril 2007 de retirer plusieurs réserves concernant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU) et la Convention relative aux droits de l'enfant. Le retrait des réserves a pu avoir lieu en raison de l'entrée en vigueur ou de la révision de plusieurs lois fédérales : les deux réserves émises concernant l'art. 14, al. 5, du Pacte II de l'ONU et l'art. 40, al. 2, let. b (v), de la Convention relative aux droits de l'enfant (droit de faire appel d'une décision devant une instance judiciaire supérieure) ont pu être retirées car la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF⁴), entrée en vigueur entre-temps, prévoit la possibilité de faire examiner les jugements pénaux par une instance supérieure, à savoir le Tribunal fédéral. Du fait de l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal administratif fédéral (LATF) et de la LTPF, la garantie de l'accès au juge prévue à l'art. 29a la Constitution fédérale a été réalisée, si bien que la réserve concernant l'art. 14, al. 1, du Pacte II de l'ONU (principe selon lequel les délibérations et les jugements sont rendus publics) était devenue sans fondement et a par conséquent été retirée le 1^{er} mai 2007. Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (Droit pénal des mineurs, DPMin), qui prévoit que les mineurs sont séparés des détenus adultes, la réserve portant sur l'art. 10, al. 2, let. b, du Pacte II de l'ONU, stipulant que les jeunes prévenus sont séparés des adultes, est devenue sans objet. Enfin, depuis l'entrée en vigueur des modifications de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN), les enfants

⁴ Les références du recueil systématique du droit fédéral (numéros de RS) des lois citées dans le présent rapport figurent dans la liste des abréviations (cf. p. 148ss).

apatrides peuvent, indépendamment de leur lieu de naissance, former une demande de naturalisation facilitée après cinq ans de séjour en Suisse. Cette modification permet de retirer la réserve émise au sujet de l'art. 7, al. 2, de la Convention relative aux droits de l'enfant.

14. De surcroît, sur le plan régional, il convient de mentionner la signature, la ratification et/ou l'entrée en vigueur des instruments suivants :

- la Convention du Conseil de l'Europe du 3 octobre 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, ratifiée le 27 mars 1996 et entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} juillet 1996;
- le Protocole n° 11 du 11 mai 1994 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la Convention, ratifié le 13 juillet 1995 et entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} novembre 1998;
- le Protocole n° 13 du 3 mai 2002 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, ratifié le 3 mai 2002 et entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} juillet 2003;
- l'Accord européen du 5 mars 1996 concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme, ratifié le 27 août 1998 et entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 1999;
- la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ratifiée le 17 février 2005 et entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005;
- la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, ratifiée 23 décembre 1997 et entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998;
- la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, ratifiée 21 octobre 1998 et entrée en vigueur le 1^{er} février 1999;
- la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne, ratifiée le 24 mars 1998 et entrée en vigueur le 1^{er} février 1999;
- la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée), ratifiée le 27 mars 1996 et entrée en vigueur le 28 septembre 1996;
- la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité, signée par la Suisse le 23 novembre 2001.

4. Accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne

15. La Suisse a signé le 21 juin 1999 sept accords bilatéraux avec la Communauté européenne ; ces derniers sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2002 (Accords bilatéraux I). Ils portent sur les domaines suivants : coopération scientifique et technologique, marchés publics, reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, échanges de produits agricoles, transport aérien, transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route et libre circulation des personnes. Le peuple suisse a accepté d'étendre l'accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux pays membres de l'UE le 25 septembre 2005.

16. Les accords bilatéraux (ou sectoriels) constituent une base contractuelle permettant aux entreprises suisses d'opérer sur le marché intérieur européen pratiquement aux mêmes conditions que leurs concurrentes de l'UE dans les sept secteurs concernés. Ils garantissent une ouverture réciproque des marchés, de façon progressive et contrôlée, au-delà du champ d'application de l'accord de libre-échange de 1972, portant essentiellement sur la libre circulation des marchandises.

17. Une seconde série de neuf accords ont été signés le 26 octobre 2004 (Accords bilatéraux II). Ils portent sur les domaines suivants : Schengen/Dublin, fiscalité de l'épargne, lutte contre la fraude, produits agricoles transformés, environnement, éducation/formation,

statistiques, cinéma, pensions. Conformément à la proposition du Conseil fédéral formulée dans son message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne⁵, le Parlement a décidé de soumettre sept accords au référendum facultatif. Le référendum a été déposé uniquement contre les accords d'association à Schengen/Dublin. Dans la consultation populaire qui a eu lieu le 5 juin 2005, le peuple a accepté l'adhésion à ces accords.

18. Jusqu'à juin 2007 sont entrés en vigueur l'accord sur les produits agricoles transformés (30 mars 2005), l'accord sur la double imposition des fonctionnaires de l'UE (31 mai 2005), l'accord sur la fiscalité de l'épargne (1^{er} juillet 2005), l'accord MEDIA sur l'encouragement du cinéma (1^{er} avril 2006), l'accord sur les statistiques (1^{er} janvier 2007) et l'accord sur l'environnement (1^{er} janvier 2007).

5. Processus de réforme

5.1. Réforme constitutionnelle

19. La réforme de la Constitution regroupe trois projets : la mise à jour de la Constitution fédérale (Cst.), la réforme des droits populaires et la réforme de la justice.

20. Le peuple et les cantons suisses ont adopté une nouvelle Constitution le 18 avril 1999⁶. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. L'adoption de la nouvelle Constitution fédérale est l'aboutissement d'un long processus qui visait à réformer et revitaliser une constitution datant de 1874. En effet, le droit constitutionnel matériel écrit et non écrit n'était plus reflété dans l'ancienne Constitution (aCst.), mais dans des sources annexes, tels que la jurisprudence ou des traités internationaux ratifiés par la Suisse. La réforme constitutionnelle a donc eu pour but de mettre à jour le texte constitutionnel, afin que celui-ci reflète l'ensemble du droit constitutionnel en vigueur, en principe sans y introduire d'innovations matérielles. Le projet de mise à jour de la Constitution était accompagné de deux projets séparés, l'un sur la réforme des droits populaires et l'autre sur la réforme de la justice, qui contenaient, quant à eux, des innovations matérielles. Ces projets ont été adoptés après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale. Cette dernière se caractérise par les principales innovations suivantes :

- une nouvelle structure claire et l'emploi de titres pour chaque article, section, chapitre et titre;
- une langue moderne, qui sauvegarde cependant les expressions qui font le lien avec notre passé lorsqu'il s'agit de régler des domaines sensibles tels que les relations entre la Confédération et les cantons;
- les dispositions de détail qui ne méritaient plus de figurer dans la Constitution, ont été supprimées (ce qui a permis de réduire le texte de plus de 30 % bien que le constituant y ait introduit de larges pans du droit constitutionnel jusqu'alors non écrit);
- les principes qui régissent l'activité de l'Etat, tels que ceux de la bonne foi, de la légalité ou de la protection des intérêts publics, sont désormais expressément cités;
- le texte comprend un catalogue complet des droits fondamentaux et établit expressément le principe de l'égalité des chances;
- une disposition nouvelle sur les buts sociaux;
- des dispositions qui établissent la responsabilité des individus et de la société, de même que la responsabilité de ceux-ci à l'égard des générations futures;
- un chapitre sur les relations entre la Confédération et les cantons;
- les droits populaires font l'objet d'une partie spécifique.

⁵ Message du 1^{er} octobre 2004 relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords («accords bilatéraux II»), 04.063

⁶ Le 18 avril 1999, lors d'une votation durant laquelle 36 % du peuple s'est prononcé, la nouvelle Constitution fédérale a été acceptée par 969 310 oui (59,2 %) contre 669 158 non (40,8 %), et, sur le plan cantonal, 12 2/2 contre 8 4/2 non (FF 1999 5306) ; elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 (RO 1999 2555ss ; RS 101).

21. Les droits fondamentaux - qui étaient réglés de manière éparsée dans la Constitution fédérale de 1874, étaient garantis par différentes conventions internationales ou encore étaient consacrés au titre de droit constitutionnel non écrit par la jurisprudence du Tribunal fédéral - sont désormais regroupés en un seul et même catalogue (art. 7 à 36 Cst.). La Constitution fédérale mentionne expressément des droits fondamentaux essentiels tels que le droit à la vie et à la liberté personnelle, le droit d'obtenir de l'aide dans les situations de détresse, le droit au mariage et à la famille, le droit à la dignité humaine, le principe de non-discrimination, la liberté d'opinion et la liberté d'association.

22. L'inscription de buts sociaux dans la nouvelle Constitution (art. 41 Cst.) revêt une importance particulière dans le cadre du Pacte I de l'ONU. En leur consacrant un chapitre, la Constitution met en avant l'importance de la dimension sociale de la collectivité. L'art. 41 contient un engagement constitutionnel quant à la dimension sociale de l'Etat, qui revient à plusieurs reprises dans le texte de la Constitution : dans les compétences de la Confédération en matière de politique sociale, dans les droits sociaux fondamentaux (p. ex. le droit d'obtenir de l'aide dans les situations de détresse (art. 11), le droit à l'assistance judiciaire gratuite (art. 29, al. 3), dans l'article consacré au but (art. 2) et dans le catalogue des objectifs sociaux (art. 41).

L'énoncé de l'art. 41 Cst. est le suivant :

¹ La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que :

- a. toute personne bénéficie de la sécurité sociale;
- b. toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé;
- c. les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants soient protégées et encouragées;
- d. toute personne capable de travailler puisse assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables;
- e. toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables;
- f. les enfants et les jeunes, ainsi que les personnes en âge de travailler puissent bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à leurs aptitudes;
- g. les enfants et les jeunes soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique.

² La Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage.

³ Ils s'engagent en faveur des buts sociaux dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles et des moyens disponibles.

⁴ Aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux.

23. L'art. 41 Cst. contient six domaines fondamentaux de la politique sociale : la sécurité sociale, la santé, le travail, le logement, la formation et la jeunesse. Ces six objectifs se réfèrent largement aux objectifs fixés par le Pacte I de l'ONU. La position de l'art. 41 Cst. et son énoncé révèlent clairement que cette disposition (tout comme l'art. 2 « But » de la Cst.) définit un objectif de l'Etat. A ce titre, le catalogue des objectifs sociaux figurant à l'art. 41 est une norme juridique et contribue à augmenter la pertinence de la Constitution. Par rapport aux normes constitutionnelles relatives aux droits fondamentaux et aux tâches, la portée normative du catalogue demeure toutefois limitée. L'art. 41 Cst. fixe des objectifs à la Confédération et aux cantons en termes de réalisations sociales, sans pour autant entrer en matière sur la voie à emprunter ou les moyens à engager. Il appartient au législateur de définir les moyens qui lui semblent appropriés pour réaliser un objectif donné. Il incombe

également au législateur de prévoir dans la loi, le cas échéant, les droits de l'individu à des prestations.

24. Dans le cadre de la réforme des droits populaires⁷, le référendum a été introduit pour les traités internationaux (art. 141, al. 1, let. d et art. 141a, Cst.) le 1^{er} août 2003. Les traités internationaux d'une durée indéterminée, qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales sont depuis lors soumis au référendum facultatif.

25. La réforme de la justice, troisième volet de la réforme de la Constitution, vise à améliorer la protection juridique, à garantir le bon fonctionnement du Tribunal fédéral et à jeter les bases d'un droit procédural uniforme en Suisse. La réforme de la justice a été approuvée le 12 mars 2000 par le peuple et les cantons.

5.2. Réforme de la péréquation financière

26. La Confédération et les cantons assument aujourd'hui conjointement de nombreuses tâches étatiques. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) vise à supprimer de manière ciblée les failles de la péréquation financière actuelle.

- Modernisation et renforcement du fédéralisme par une clarification et un désenchevêtrement des tâches et des responsabilités entre la Confédération et les cantons ;
- Augmentation de l'efficacité de la péréquation et donc atténuation des disparités cantonales en matière de capacité financière et de charges fiscales ;
- Accroissement de l'efficacité des tâches étatiques grâce à l'introduction de formes de collaboration entre les différents niveaux fédéraux et au renforcement de la coopération intercantonale.

27. Le 28 novembre 2004, la RPT a été acceptée par 64,4 % des votants et 20 1/ 2 cantons ; les bases constitutionnelles nécessaires aux mesures de réformes étaient donc réunies. Moins de deux ans après la votation populaire, le Parlement a adopté la législation d'exécution de la RPT mise au point conjointement par la Confédération et les cantons. 30 lois fédérales ont été modifiées et trois nouvelles lois ont été édictées ou ont fait l'objet d'une révision totale. Il convient de signaler les modifications ci-après, qui ont un rapport direct avec le Pacte I de l'ONU :

- Création d'une loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI)
- Révision totale de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (loi sur les prestations complémentaires, LPC)
- Modifications des compétences incombant à la Confédération et aux cantons en termes de bourses et de prêts aux étudiants.

⁷ Cf. supra § 20

PARTIE II – COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PACTE SOUS L'ANGLE DE LEUR APPLICATION EN SUISSE

Article 1 – Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

28. La nouvelle Constitution garantit, dans son art. 2, al. 4, la conservation durable des ressources naturelles. Le peuple suisse peut disposer librement de ses richesses ; en effet, la Constitution garantit la propriété (art. 26) ainsi que la liberté économique (art. 27).

29. Depuis son adhésion à l'ONU en 2002, la Suisse peut pleinement jouer son rôle de médiateur neutre sur la scène internationale. Elle participe en outre activement à la définition de la politique internationale au niveau des droits de l'homme ; elle s'active pour la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

30. Dans son rapport sur la politique extérieure 2000, du 15 novembre 2000, le Conseil fédéral met l'accent sur cinq nouveaux objectifs qui assurent la continuité par rapport aux années 1990 (voir rapport initial §11) tout en tenant compte des mutations économiques et politiques qui ont lieu dans un contexte international en constante évolution :

- promouvoir la coexistence pacifique des peuples ;
- promouvoir le respect des droits de l'homme et la démocratie ;
- préserver les ressources naturelles ;
- sauvegarder les intérêts de l'économie suisse à l'étranger ;
- soulager les populations dans le besoin et lutter contre la pauvreté.

31. La régle des poudres (soit le monopole de la Confédération pour la fabrication et la vente de la poudre de guerre) mentionnée dans le premier rapport (§ 10) a été supprimée le 1^{er} avril 1998 (abrogation de l'art. 41, al. 1, aCst).

Article 2 – Mise en œuvre des droits garantis

6. La structure fédérale et l'obligation du gouvernement fédéral de veiller à l'application du Pacte

§ 25 : Le Comité suggère à l'État partie de prendre les mesures voulues pour donner plein effet juridique au Pacte, afin que les droits qui y sont visés soient pleinement intégrés dans le système juridique.

§ 26 : Le Comité recommande de continuer à harmoniser les lois cantonales pour garantir que les dispositions du Pacte soient dûment respectées, concernant notamment des droits aussi fondamentaux que le droit au travail, à l'éducation et à la culture.

32. La Suisse est traditionnellement un pays moniste, à savoir que le droit international public et le droit national font partie d'un seul et même ordre juridique. Les normes internationales sont par conséquent contraignantes pour toutes les autorités suisses sans autre modification ou transposition. Le Pacte I de l'ONU a donc – au même titre que tous les autres accords sur les droits de l'homme – validité immédiate et doit être respecté et appliqué par toutes les autorités d'application. Il n'existe pas en Suisse de hiérarchie stricte des normes entre le droit international public et le droit national. La primauté des traités internationaux sur la Constitution fédérale est une question controversée dans la doctrine comme dans la jurisprudence. Les règles impératives du droit international (*jus cogens*) priment toutefois le droit national et posent des limites aux révisions constitutionnelles (art. 193, al. 4, et art. 194, al. 2, Cst.) Le droit international prime par principe les lois fédérales, hormis lorsque le législateur fédéral s'en détourne sciemment. Il est généralement admis que le droit international prime le droit communal et cantonal ainsi que le pouvoir de réglementation de la Confédération. Enfin, le droit international prime aussi le droit fédéral

simple (lois fédérales)⁸. Il appartient en définitive à la jurisprudence et à la doctrine de trouver des critères précis pour déterminer la relation entre le droit international et le droit national et de procéder à une pesée des intérêts en jeu dans les cas concrets de conflits. Le Tribunal fédéral tente d'interpréter les normes nationales de sorte qu'elles soient conformes au droit international, afin que les normes nationales et le droit international soient harmonisés⁹.

33. La Constitution fait à plusieurs reprises référence à la relation entre le droit international et le droit national, par exemple à l'art. 5, al. 4, qui stipule que la Confédération et les cantons respectent le droit international, ou à l'art. 190, qui stipule que le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer le droit international.

34. En matière d'affaires étrangères, la compétence pour conclure des accords ressort à la Confédération (art. 54, al. 1, Cst.). Les cantons sont tenus de transposer et de mettre en œuvre les traités conclus par la Confédération au même titre que le reste de la législation fédérale. Dans le cadre de la surveillance fédérale, la Confédération peut enjoindre aux cantons d'appliquer des traités internationaux de manière correcte et en temps utile¹⁰. Pour ce faire, elle peut émettre des circulaires ou publier des recommandations ou des directives. En août 1997, le Conseil fédéral a fait parvenir une circulaire aux cantons au sujet de l'art. 13 du Pacte I de l'ONU, afin de leur rappeler les obligations qui découlent de cet article. Il a particulièrement souligné les tâches incombant aux cantons afin de garantir l'application de cette disposition s'agissant de l'enseignement dans les écoles primaires et secondaires et dans les hautes écoles¹¹.

7. Réalisation progressive

§ 27 : Le Comité recommande que l'État partie confère un statut juridique interne égal aux deux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et que, si des mesures sont prises pour incorporer les obligations conventionnelles touchant aux droits civils et politiques, il envisage des mesures similaires pour les droits économiques, sociaux et culturels.

35. Le Conseil fédéral a proposé une révision de la Constitution fédérale tenant compte autant que possible de la recommandation du Comité. Après les débats parlementaires et le vote des citoyens suisses, la nouvelle Constitution fédérale est entrée en vigueur. L'article de la nouvelle Constitution définissant le but (art. 2 Cst.) prévoit que la Confédération favorise la prospérité commune, ce qui s'inscrit dans la continuation des principes consacrés par les constitutions fédérales de 1848 et de 1874¹².

36. La plupart des constitutions cantonales récemment révisées contiennent, à l'image de la Constitution fédérale, un certain nombre de droits économiques, sociaux ou culturels, ainsi que des buts sociaux. Certaines contiennent les mêmes garanties que la Constitution fédérale. D'autres vont plus loin, en garantissant des droits supplémentaires ou en étendant le champ d'application de droits figurant dans la Constitution fédérale. A titre d'exemple, on peut mentionner la constitution du canton de Bâle-Ville (révisée le 23 mars 2005), dont le § 8, al. 3, garantit aux personnes handicapées l'accès aux bâtiments et aux prestations destinés au public dans la mesure où il est raisonnablement exigible du point de vue économique, et dont le § 11, al. 2, let. a, consacre le droit des parents d'obtenir à des conditions financièrement supportables la possibilité de confier leur enfant à un lieu d'accueil

⁸ Arrêt du Tribunal fédéral (ATF) 122 II 485, 486s.

⁹ ATF 125 II 417, 424 E. 4c. Voir aussi la réponse du 23.02.2005 Conseil fédéral à l'interpellation Mörgele 04.3802 – Convention européenne des droits de l'homme et souveraineté de la Suisse

¹⁰ Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1, p. 231ss

¹¹ Cf. infra § 491ss

¹² Pour des informations détaillées sur la nouvelle Constitution et ses buts sociaux, cf. supra, § 20ss

de jour. On peut mentionner également l'art. 33 de la constitution du canton de Fribourg, qui instaure un droit à la sécurité matérielle avant et après l'accouchement pour les mères exerçant ou non une activité lucrative. Une disposition semblable figure à l'art. 35 de la constitution vaudoise. Celle-ci garantit également, entre autres, le droit à une aide de l'Etat pour toute personne dépourvue des ressources personnelles ou familiales nécessaires à une formation professionnelle initiale reconnue (art. 37), ainsi que le droit de toute personne dans le besoin à un logement d'urgence approprié (art. 33).

37. Le Tribunal fédéral déduit du caractère accessoire du principe de non-discrimination figurant aux articles 2 et 3 du Pacte que les dispositions consacrant ce principe ne sont pas directement applicables. Le Tribunal fédéral des assurances a développé la jurisprudence suivante en ce qui concerne ce principe de non-discrimination :

« A propos de l'art. 2, al. 2, du Pacte, qui proclame l'interdiction de toute discrimination, notamment les inégalités fondées sur la race, la couleur et le sexe, le Tribunal fédéral des assurances a récemment constaté que cette disposition n'avait pas de portée autonome, mais formulait des garanties seulement en liaison avec les obligations programmatiques que les Etats s'engagent à réaliser progressivement, en particulier le droit de toute personne à la sécurité sociale et aux assurances sociales formulé par l'art. 9 du Pacte. Faute d'applicabilité directe du Pacte, notamment en matière d'assurances sociales, l'art. 2 al. 2 ne pouvait ainsi être invoqué par les particuliers devant les tribunaux (ATF 121 V 246). Il n'en va pas différemment de l'art. 3, relatif à l'égalité des sexes»¹³.

En outre, le Tribunal fédéral admet que les droits garantis par le Pacte I aux art. 6 à 15 sont, en principe, de caractère programmatore. Les dispositions qui les consacrent ne sont en conséquence pas directement applicables¹⁴. Le Tribunal fédéral a inlassablement répété que :

« Les dispositions de ce Pacte se bornent à prescrire aux Etats, sous la forme d'idées directrices, des objectifs à atteindre dans les divers domaines considérés. Elles leur laissent la plus grande latitude quant aux moyens à mettre en œuvre pour réaliser ces objectifs. Dès lors, conformément à la jurisprudence et à l'opinion de la doctrine, elles ne revêtent pas, sauf exception (par exemple l'art. 8, al. 1, let. a, relatif au droit de former des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix) le caractère de normes directement applicables »¹⁵.

38. Le Tribunal fédéral n'exclut toutefois pas que quelques normes du Pacte I puissent être directement applicables. Tel pourrait notamment être le cas de l'art. 8, al. 1, let. a, concernant certains aspects de la liberté syndicale¹⁶. Par ailleurs, le Tribunal fédéral a confirmé sa jurisprudence relative à l'art. 13, al. 2, let. c, du Pacte I, selon laquelle un particulier ne peut pas invoquer directement cette disposition dans un litige en matière de taxes universitaires¹⁷.

39. Tant la doctrine que la pratique reconnaissent aujourd'hui majoritairement que, indépendamment de leur description, les garanties touchant aux droits de l'homme engageant, quelle que soit leur nature juridique en tant que droits civils et politiques ou en tant que droits économiques, sociaux ou culturels, à la fois à ne pas agir ou au contraire, à agir¹⁸.

40. Dans le message relatif à une nouvelle Constitution fédérale¹⁹ et dans sa réponse du 27 novembre 2000 à une question ordinaire d'un parlementaire²⁰, le Conseil fédéral a

¹³ ATF 121 V 229 [232-233]

¹⁴ Par exemple, ATF 120 Ia 1 [11-12] ; ATF 121 V 246 [248-250] ; ATF 122 I 101 [103] ; ATF 126 I 240 [243-246]

¹⁵ ATF 121 V 229 [232]

¹⁶ ATF 121 V 246, consid. 2e ; ATF 126 I 240 consid. 2c

¹⁷ ATF 130 I 113 ; cf. ég. ATF 126 I 240 consid. 2d

¹⁸ Cf. notamment : KÄLINWalter/KÜNZLI Jörg, *Universeller Menschenrechtsschutz*, Basel/Genf/München, 2005, p. 100ss

¹⁹ Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1, p. 203ss

confirmé sa position selon laquelle les droits contenus dans le Pacte I sont principalement de nature programmatrice. Le Conseil fédéral est, somme toute, tenu à l'interprétation jurisprudentielle exposée ci-dessus en vertu du principe de la séparation des pouvoirs.

41. Les commentaires des articles 6 à 15 expliquent précisément la manière dont la Suisse s'acquitte de ses engagements en termes de réalisation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

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

42. Le respect des droits de l'homme et la promotion de la démocratie sont l'un des cinq objectifs de la Suisse en matière de politique étrangère²¹. Conformément à sa Constitution, la Suisse veut s'engager pour un monde où règne la paix, la liberté et l'égalité, promouvoir la prospérité de tous les peuples, soulager les populations dans le besoin, lutter contre la pauvreté et préserver les ressources naturelles (Préambule, art. 2, art. 54, al. 2, Cst.).

43. Dès 1997, la Suisse a publié des directives en matière d'intégration des droits de l'homme dans la coopération suisse. Sur la base de ses propres expériences tant au niveau bilatéral que multilatéral et des réflexions menées au sein de la communauté internationale, la Suisse a adopté en 2006 une nouvelle politique dans laquelle elle définit son approche basée sur les droits de l'homme et ses liens avec les questions de réduction de la pauvreté. La Stratégie 2010 de la Direction du développement et de la coopération (DDC) définit la bonne gouvernance à la fois comme un des thèmes prioritaires et comme un des deux thèmes transversaux incluant les droits de l'homme.

44. La coopération suisse au développement, depuis toujours axée sur la lutte contre la pauvreté, soutient de longue date des programmes et des projets ayant contribué, directement ou indirectement, à faire respecter les droits économiques, sociaux et culturels des populations défavorisées des pays partenaires. La Conférence de capitalisation organisée en 2006 a montré la diversité des expériences de la Suisse dans le domaine des droits de l'homme et l'importance de la contribution de la coopération au développement à la mise en œuvre notamment des droits économiques, sociaux et culturels. D'une part, la coopération suisse renforce l'attention portée aux groupes vulnérables et marginalisés et, d'autre part, elle veille à soutenir les efforts des autorités pour remplir leurs obligations. A titre d'exemple, le droit à l'éducation fait partie intégrante de nombreux programmes d'appui aux réformes du secteur de l'éducation (Pakistan, Bhoutan, Serbie et Monténégro, Burkina Faso), tandis que le droit à la santé est un élément clé de la politique sectorielle de la Suisse. Au sein des organes directeurs des fonds, programmes et agences spécialisées des Nations Unies, la Suisse s'engage activement à la définition de politiques et stratégies de développement basées sur les droits de l'homme. De plus, la Suisse contribue financièrement aux différents programmes des Nations Unies dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, de l'éducation et de la santé, y compris la santé sexuelle et reproductive. Dans le cadre de la coopération économique au développement, la Suisse réalise des projets de coopération technique dans le domaine de la promotion des normes fondamentales du travail, afin de permettre aux producteurs des pays en développement d'accéder aux chaînes de production mondiales.

45. Dans son Rapport sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme (2003-2007), le Conseil fédéral a réaffirmé sa volonté de réaliser autant que possible le potentiel de développement des droits économiques, sociaux et culturels, que ce soit dans le cadre de ses programmes bilatéraux de lutte contre la pauvreté, en faveur de la

²⁰ Réponse du CF à la question ordinaire du conseiller national Gross (question 00.111)

²¹ Rapport sur la politique extérieure 2000 : Présence et coopération : la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration 15 novembre 2000, FF 2001 237

démocratie, de l'Etat de droit ou de la promotion de la paix, ou dans le cadre de ses activités multilatérales²².

46. La Suisse mène depuis 2006 une réflexion sur le droit à la propriété en tant que droit humain et instrument de développement socioéconomique. Afin de contribuer à la réalisation de ce droit, un livre et un film documentaire y ont été consacrés²³. L'universalité et l'interdépendance des droits de l'homme font que ce droit joue un rôle important en rapport avec le droit au logement, le droit à l'alimentation et à l'eau notamment, le droit à une vie digne, mais également en matière de droit au retour des personnes déplacées.

9. Non-discrimination

9.1. Bases légales²⁴

47. Le principe de l'égalité est consacré à l'art. 8 de la nouvelle Constitution, qui stipule ceci :

1 Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.

2 Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.

3 L'homme et la femme sont égaux en droit. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

4 La loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées.

Contrairement à l'ancienne Constitution (aCst.)²⁵, l'art. 8 porte dorénavant sur « tous les êtres humains », et non plus seulement sur les Suisses. Cette modification était nécessaire du fait que la jurisprudence du Tribunal fédéral et la doctrine avaient depuis longtemps octroyé aux étrangers les droits précédemment conférés par l'art. 4²⁶. Bien que l'égalité de droit soit ainsi élargie à tous les individus, cela ne signifie pas que des traitements différenciés soient impossibles sur la base de critères objectifs de personnalité ou de nationalité.

48. L'égalité devant la loi (art. 8, al.1, Cst.) appelle l'égalité de traitement et une différenciation juridique dans la législation et dans l'application du droit, selon les rapports à régler.

« Un acte normatif enfreint le principe de l'égalité devant la loi [...] s'il crée une différence juridique sans que la situation puisse raisonnablement motiver une telle démarche ou s'il ne prévoit pas de différence alors qu'elle s'imposerait vu la situation. L'égalité devant la loi est enfreinte lorsque à une égalité de fait ne correspond pas une égalité de traitement, mais aussi lorsqu'une inégalité de fait ne fonde pas une inégalité de traitement, à condition toutefois que l'égalité ou l'inégalité de droit non justifiée porte sur un fait important. Il se peut qu'une situation soit considérée comme un motif raisonnable de différenciation juridique en raison des opinions prédominantes à une époque donnée, alors que l'évaluation aurait été différente à une autre époque. Dans les limites de ces principes et de l'interdiction de l'arbitraire, le législateur dispose d'une grande marge de manœuvre. »²⁷

²² Rapport du 31 mai 2006 sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme (2003-2007), FF 2006 5799

²³ CHENEVAL Francis et DE SOTO Hernando (co-editors), *Swiss Human Rights Book*, volume I, *Realizing Property Rights*, 2006 ; MUSALE Kamal, DVD *Property Rights are Human Rights*, a film by Kamal MUSALE, 2007

²⁴ Cf. les commentaires de l'art. 2, al. 1, et de l'art. 26 dans le troisième rapport de la Suisse du 21 septembre 2007 sur la mise en œuvre du Pacte II de l'ONU

²⁵ Constitution fédérale du 29 mai 1874 : art. 4, al. 1, « Tous les Suisses sont égaux devant la loi »

²⁶ Cf. § 28 et 29 du rapport initial

²⁷ ATF 125 I 173, consid. 6b

49. En tant que principe constitutionnel, le principe de l'égalité de traitement se traduit principalement par l'interdiction des distinctions injustifiées. Mais, dans une certaine mesure, la Constitution donne également au législateur la tâche de réduire les inégalités sociales et de favoriser l'épanouissement de l'individu. Ainsi, la nouvelle Constitution confère également à la Confédération la tâche d'améliorer l'égalité des chances.

50. Aux termes de l'art. 35, al. 1, Cst., les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique. L'art. 35, al. 3, Cst. exige que les autorités veillent à ce que les droits fondamentaux soient aussi réalisés dans les relations qui lient les particuliers entre eux et pas seulement dans les relations entre les citoyens et l'Etat.

51. S'agissant de l'interdiction de discriminer et d'un éventuel effet horizontal sur les relations entre particuliers, la jurisprudence et la doctrine traditionnelles excluent en principe que l'interdiction de discriminer telle qu'elle est établie à l'art. 8 Cst. puisse avoir un effet horizontal direct sur les relations liant des particuliers, sauf dans quelques cas spécifiques²⁸. Il est par contre vrai que les ouvrages récents de droit suisse et la jurisprudence du Tribunal fédéral reconnaissent l'effet horizontal indirect des libertés individuelles inscrites dans la Constitution fédérale. La doctrine considère de plus en plus qu'on peut et qu'on doit refuser la protection juridique à une personne qui se signifierait par des actes ou des propos à caractère raciste ou discriminatoire dans les rapports contractuels privés²⁹. En ce qui concerne le droit contractuel du travail, on retiendra notamment qu'un licenciement est considéré comme abusif, et qu'il est donc assorti d'une obligation de verser des indemnités, lorsqu'il est prononcé par une partie « pour une raison inhérente à la personnalité de l'autre partie » (art. 336, al. 1, let. a, CO). La même idée prévaut pour les baux à loyer : un propriétaire n'a pas le droit de refuser un locataire de remplacement proposé par le locataire qui résilie son bail de manière anticipée « pour de vagues appréhensions, une antipathie ou une attitude négative par principe envers une certaine catégorie de personnes »³⁰. Le Tribunal fédéral a estimé que des demandeurs d'asile, par exemple, étaient des locataires de remplacement tout à fait acceptables, et qu'on n'avait pas le droit de les refuser simplement à cause de leur statut³¹.

9.2. Couples homosexuels

52. La loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe (loi sur le partenariat, LPart) permet aux couples homosexuels de faire enregistrer leur partenariat à l'office de l'état civil et de lui donner une assise juridique. Les personnes ayant fait enregistrer leur partenariat s'engagent à mener une vie de couple et à assumer l'une envers l'autre les droits et les devoirs qui, en matière d'imposition, d'héritage, d'assurances sociales et de prévoyance professionnelle, reçoivent le même traitement juridique que dans le cas de couples mariés. Par contre, la loi sur le partenariat ne permet pas à deux personnes du même sexe d'adopter un enfant. Elles ne peuvent pas non plus avoir recours à la procréation médicalement assistée.

²⁸ GEORG MÜLLER, L'article 4, in : JEAN-FRANÇOIS AUBERT et al. (éd.), *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874*, Bâle et al. 1987, ainsi que les compléments postérieurs

²⁹ WYSS Martin Philipp, « Gesetzgeberische Massnahmen zum Abbau von Diskriminierungen - Handlungsbedarf und Modelle für die Schweiz ? », in : WALTER KÄLIN (éd.), *Das Verbot ethnisch -kultureller Diskriminierung*, RDS (Revue de droit suisse), fasc. 29, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1999, p. 115ss, p. 133

³⁰ ATF 119 II 36ss, 38ss ; 117 II 156ss, 159

³¹ Traduction libre d'un arrêt non publié du Tribunal fédéral du 7 mars 1995 (reproduit dans *mietrechtspraxis*, Zeitschrift für schweizerisches Mietrecht 1997, p. 155ss)

9.3. Egalité pour les personnes handicapées

53. En Suisse, quelque 700 000 personnes, soit environ 10 % de la population, souffrent d'un handicap. Elles peuvent en être désavantagées dans plusieurs domaines de la vie quotidienne. Le droit de l'égalité pour les personnes handicapées comprend diverses mesures visant l'élimination de ces inégalités. Il reflète l'approche selon laquelle le handicap ne peut pas être réduit à un problème de santé individuel, mais qu'il est influencé par les conditions sociétales. Il vise par conséquent à modifier ces conditions handicapantes.

54. L'interdiction de discriminer du fait d'un handicap, établie à l'art. 8, al. 2, Cst., donne, avec l'art. 8, al. 4, Cst., mandat au législateur de la Confédération et des cantons de prendre des mesures visant à éliminer les discriminations qui frappent les personnes handicapées. La loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, a été arrêtée sur la base de l'art. 8, al. 4, Cst. La loi a pour but de prévenir, de réduire ou d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées et de créer des conditions propres à leur faciliter une participation autonome à la vie de la société. Elle prévoit notamment que toutes les constructions et installations ouvertes au public doivent, si elles sont nouvelles ou font l'objet d'une rénovation, être aménagées de sorte à être facilement accessibles. Les services des collectivités (Confédération, cantons, communes) et les transports publics doivent par ailleurs être adaptés aux handicapés. La loi proscrit également aux particuliers qui fournissent des prestations au public de traiter les personnes handicapées de manière discriminatoire du fait de leur handicap. Pour que les personnes souffrant d'un handicap puissent faire respecter leurs droits plus facilement, la loi prévoit des droits de recours et d'action. Divers actes législatifs de la Confédération et des cantons règlent d'autres questions d'égalité, notamment en matière de communication et d'enseignement primaire.

55. En vertu des art. 112b et 112c, al. 2, Cst., qui prévoient des mesures générales de promotion de l'insertion, la Confédération contribue de manière importante à supprimer les inégalités frappant les personnes handicapées. La mise en œuvre de cette disposition est principalement concrétisée par la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), qui a pour but de prévenir, réduire ou éliminer les limitations de la capacité de travail par le biais de mesures de réadaptation appropriées, simples et adéquates, de compenser les effets économiques permanents de l'invalidité en couvrant les besoins vitaux dans une mesure appropriée, et d'aider les assurés à mener une vie autonome et responsable. La LAI met notamment l'accent sur l'insertion professionnelle. En 2007, le législateur a approuvé une série de nouvelles mesures de réinsertion, notamment la mise sur pied d'un système de détection précoce de l'incapacité de gain et le renforcement des mesures de réadaptation³².

56. Le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) a vu le jour au début de 2004 pour contribuer à la réalisation de ces objectifs. Il est rattaché au Département fédéral de l'intérieur et a pour mandat de :

- réaliser les tâches de la Confédération liées à la suppression des inégalités pour les personnes handicapées ;
- promouvoir l'égalité des personnes handicapées avec celles qui ne le sont pas, dans les lieux publics ;
- s'engager pour supprimer les inégalités juridiques ou de fait qui frappent les personnes handicapées.

Le BFEH assume principalement des tâches d'information et de conseil, met en œuvre et soutient des programmes et des campagnes en faveur de l'intégration des personnes handicapées et réalise ou lance des recherches scientifiques. Des services spécialisés de l'administration fédérale assument également divers travaux dans ce domaine. Il incombe notamment à l'Office fédéral des transports de veiller à ce que les transports publics soient

³² 5^e révision de l'assurance-invalidité (AI), cf. infra, § 312

adaptés aux personnes handicapées. Le BFEH assure la coordination des activités de ces services spécialisés. Les organisations de personnes handicapées jouent également un rôle important dans la concrétisation de l'égalité. Elles travaillent en étroite coopération avec les services fédéraux spécialisés et reçoivent un soutien financier de la Confédération pour la fourniture de leurs prestations.

57. Le droit suisse de l'égalité pour les handicapés se fonde sur la même base et poursuit les mêmes objectifs que la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, adoptée en 2006. Le Conseil fédéral est en faveur de sa signature et de sa ratification. Selon la pratique courante, il ne décidera toutefois de la signature qu'une fois que les conséquences éventuelles sur l'ordre juridique de la Confédération et des cantons auront été examinées et que la mise en œuvre des engagements pris sera assurée.

9.4. Interdiction des discriminations raciales

58. Dans ses réponses aux interventions parlementaires appelant à l'abrogation de la norme pénale antiraciste (art. 261bis du Code pénal, CP), le Conseil fédéral a souligné que celui qui, publiquement, aura incité à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse, les aura rabaissés en portant atteinte à leur dignité humaine, leur aura refusé la fourniture d'une prestation ou qui, publiquement, aura propagé une idéologie raciste, sera puni³³. Il a rappelé que la liberté d'expression a des limites, notamment lorsqu'il en va de la dignité ou de l'honneur d'autres personnes.

59. En juin 2005, le Tribunal des prud'hommes de Lausanne a condamné un établissement médico-social de Morges (VD) pour discrimination raciale parce qu'il avait refusé d'engager une femme de 33 ans en raison de sa couleur de peau. Il s'agit du premier cas de ce type touchant à la législation du travail en Suisse. Dans l'exposé des motifs, le tribunal souligne qu'il n'y avait pas de motif objectif justifiant le refus d'engager la personne parce qu'elle était Noire.

60. Pour des renseignements plus détaillés concernant la discrimination raciale, nous renvoyons aux quatrième, cinquième et sixième rapports périodiques présentés par la Suisse au Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale (septembre 2006) et au troisième rapport présenté par la Suisse au Conseil des droits de l'homme (§ 34 à 57)³⁴.

9.5. Intégration des étrangers

61. Mieux intégrer les étrangers vivant en Suisse constitue l'un des défis majeurs de la politique et de la société. La politique d'intégration suisse considère l'intégration comme un processus réciproque qui suppose tant la volonté des étrangers de s'intégrer que l'ouverture de la population suisse à leur égard. L'intégration doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle (art. 4, loi fédérale sur les étrangers, LEtr). Il en découle que l'intégration vise à établir l'égalité des chances et la participation des étrangers à la vie publique (art. 4, al. 2, et art. 53, al. 2, LEtr).

62. Dans l'ordonnance révisée sur l'intégration des étrangers (OIE) le législateur souligne expressément à quel point il est important que les étrangers assument leur part de responsabilité. Ils doivent ainsi respecter l'ordre juridique et les principes démocratiques et contribuer activement à leur propre intégration. Cette contribution se manifeste notamment par l'apprentissage de la langue nationale parlée sur le lieu de domicile, la connaissance du mode de vie suisse ainsi que par la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir

³³ Réponses du Conseil fédéral à la motion déposée le 8 octobre 2004 par Hess Bernhard « Abroger la norme pénale antiraciste » (04.3607) et à la motion déposée le 28 février 2005 par le Groupe de l'Union démocratique du centre « Abrogation de l'article antiraciste » (05.3013).

³⁴ Cf. <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/human/humri/humtr/humrep.html>

une formation (art. 4 OIE). L'octroi d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée peut être lié à la participation à un cours de langue ou à un cours d'intégration. L'obligation de participer à un cours peut être fixée dans une convention d'intégration. Ce principe s'applique également à l'octroi d'une autorisation dans le cadre du regroupement familial (art. 54 LEtr). La prise en compte du degré d'intégration en cas de renvoi ou d'expulsion et lors de l'octroi (éventuellement anticipé) d'une autorisation d'établissement est dorénavant prévue à l'échelon de la loi. S'agissant des personnes provenant d'un Etat tiers et chargées d'assurer un encadrement religieux ou de dispenser des cours de langue et de culture de leur pays d'origine, les autorités peuvent exiger d'elles qu'elles fréquentent des cours de langue et d'intégration avant d'entrer en Suisse (art. 5 OIE en relation avec l'art. 54 LEtr).

63. L'Office fédéral des migrations (ODM) coordonne les mesures prises par les autorités fédérales en matière d'intégration des étrangers, notamment dans les domaines de l'assurance-chômage, de la formation professionnelle et de la santé, et assure l'échange d'informations et d'expériences avec les cantons. Les cantons sont par ailleurs tenus de désigner un service chargé des contacts avec l'office pour les questions d'intégration (art. 8 OIE et art. 57 LEtr). Ces services cantonaux doivent soutenir des projets en matière d'enseignement linguistique sur la base de programmes. L'ODM conclut avec les cantons des conventions de prestations fondées sur ces programmes. De plus, les autorités compétentes en matière de migration doivent dorénavant communiquer les offres de conseils existantes.

64. La Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), qui remplace la Commission fédérale des étrangers (CFE) et la Commission fédérale des réfugiés, joue un rôle important pour l'intégration des étrangers. Elle soutient la mise en place, par la Confédération, de la promotion de l'intégration et traite les questions liées à la cohabitation des populations suisse et étrangère. Elle s'engage en particulier pour la promotion de l'intégration et pour l'égalité des chances. Elle approfondit des thèmes touchant à l'intégration, élabore des recommandations, assure le suivi de projets de recherche, prend position sur des questions spécifiques à la migration et l'intégration et s'efforce d'informer, de soutenir et de mettre en contact les services publics et les services privés actifs dans le domaine de l'intégration. Concrètement, la CFM recommande par exemple de mettre l'accent sur le travail d'information et de sensibilisation des enfants et des jeunes au sujet du mariage forcé ou arrangé.

65. Selon une étude de l'OFM publiée en 2005, quelque 90 000 personnes vivaient aujourd'hui en Suisse sans autorisation (sans-papiers)³⁵. Le Groupe Sans-papiers a été institué sur proposition de l'ancienne CFE et avec l'appui de la plate-forme « Pour une table ronde au sujet des Sans-papiers ». De 2005 à 2007, cet organisme se penchait, en qualité de groupe d'experts indépendants, sur les dossiers d'intéressés dont le statut n'était pas clair pour examiner s'il était judicieux de recommander une régularisation aux autorités cantonales compétentes. Il a par ailleurs mené des entretiens avec les services concernés de la Confédération et des cantons afin d'examiner les possibilités d'intensifier la coopération. Ses travaux ont principalement porté sur les besoins des jeunes sans-papiers. Le Groupe Sans-Papiers a mis un terme à ses activités fin 2007.

66. L'intégration est une idée maîtresse de la LEtr. Elle vise à encourager une coexistence pacifique empreinte de respect pour les valeurs de la Constitution ainsi que de respect et de

³⁵ Institut de recherches Gfs.bern, (recherche en politique, communication et société), *Sans-papiers en Suisse : c'est le marché de l'emploi qui est déterminant, non pas la politique d'asile*, rapport final sur mandat de l'Office fédéral des migrations, version définitive du 6 avril 2005. Avant la publication de cette étude, les estimations du nombre des sans-papiers vivant en Suisse se situaient entre 50 000 et 300 000. Outre ces chiffres, l'étude vient aussi rectifier les idées fausses que certains se faisaient du phénomène : la présence de sans-papiers n'est pas tant due à la politique d'asile qu'à la situation sur le marché du travail.

tolérance mutuels³⁶. Les dispositions portant sur l'intégration ont été considérablement élargies dans le cadre de la révision de la loi. Afin de favoriser l'intégration des enfants bénéficiant du regroupement familial, la LEtr précise que le regroupement doit avoir lieu dans les cinq ans, et même dans l'année pour les 12-18 ans. Cette mesure permet de garantir qu'ils soient intégrés le plus tôt possible dans le système scolaire et éducatif suisse. D'autres conditions, déjà valables auparavant, comme la cohabitation dans un appartement commun, l'indépendance économique de la famille et l'occupation d'un logement adapté aux besoins, restent applicables. La LEtr facilite également la mobilité professionnelle des travailleurs étrangers en provenance d'Etats tiers. A cela s'ajoute la mission d'information confiée à la Confédération, aux cantons et aux communes, qui consiste, d'une part, à informer les étrangers de leurs droits et de leurs obligations, des conditions de vie et de travail en Suisse, ainsi que des mesures d'intégration dont ils peuvent bénéficier et, d'autre part, à sensibiliser la population suisse à la situation particulière de ces étrangers³⁷. L'expérience ayant montré qu'une grande majorité de ces personnes demeurent en Suisse pendant plusieurs années, voire pour toujours, leur statut juridique a été amélioré s'agissant de l'accès au marché du travail³⁸ et de la possibilité de prendre part à des mesures d'intégration (art. 6, al. 1, OIE). La LEtr prévoit en outre d'autoriser le regroupement familial pour ce groupe de personnes trois ans après le prononcé de l'admission provisoire (art. 85, al.7, LEtr). Ces mesures visant à encourager l'intégration doivent contribuer à ce que les personnes admises à titre provisoire deviennent économiquement autonomes et soient acceptées sur le plan social. En maintenant ainsi leurs compétences sociales, on facilite aussi leur retour éventuel dans leur pays d'origine³⁹. De plus, la version révisée de l'OIE comporte des mesures d'incitation à l'intégration du fait que le degré d'intégration est pris en compte dans la décision (dans certaines circonstances, anticipée) relative à l'octroi de l'autorisation d'établissement ou alors au renvoi ou à l'expulsion. Dans le cadre de sa fonction de coordinateur, l'ODM a, en collaboration avec les offices cantonaux compétents en matière de migration, élaboré des critères propres à la notion juridique d'« intégration réussie », lesquels servent de ligne directrice aux autorités chargées d'apprécier la situation⁴⁰.

9.6. Limitations au principe d'égalité sur la base de la nationalité

67. Le 1^{er} novembre 1998, la Suisse a mis en place un système de recrutement binaire en vue de la conclusion des accords bilatéraux avec la Communauté européenne (libre circulation des personnes). L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) avec les pays de l'UE et de l'AELE est en vigueur depuis le 1^{er} juin 2002. Il assure progressivement aux citoyens des pays de l'UE un libre accès au marché du travail suisse⁴¹. Dans de nombreux domaines, les immigrants originaires de l'UE sont mis sur un pied d'égalité avec les Suisses en vertu du principe du traitement national.

68. Jusqu'à fin 2007, les étrangers originaires desdits « Etats tiers » étaient soumis à la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), qui a été remplacée par la nouvelle loi sur les étrangers à partir du 1^{er} janvier 2008. La LEtr limite l'accès au marché à la main-d'œuvre hautement qualifiée s'agissant des personnes originaires de pays autres que l'UE ou l'AELE. L'ALCP avec les pays de l'UE et de l'AELE apporte des avantages pour les citoyens de ces pays dans les domaines suivants : regroupement familial, domicile familial commun, prolongation du séjour au-delà de l'activité professionnelle, influence sur l'autorisation du fait d'une éventuelle dépendance de l'aide sociale ou de la reconnaissance des diplômes⁴².

³⁶ Message du 8 mars 2002 concernant la loi fédérale sur les étrangers, FF **2002** 3553

³⁷ Message du 8 mars 2002 concernant la loi fédérale sur les étrangers, FF **2002** 3558

³⁸ Révision de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE) au 1^{er} février 2006, art. 7, al. 3

³⁹ Message du 4 septembre 2002 concernant la modification de la loi sur l'asile, FF **2002** 6359

⁴⁰ Circulaire du 1^{er} février 2006 sur la révision partielle de l'OIE, y compris la liste des critères <http://www.weisungen.bfm.admin.ch>

⁴¹ Cf. infra § 114ss

⁴² Les effets des accords bilatéraux sont examinés plus avant dans les chapitres suivants.

69. Dans le domaine de la formation, l'admission des étrangers à la formation supérieure est assortie de conditions différentes. Les « Directives pour l'évaluation des diplômes suisses et étrangers donnant accès aux universités et hautes écoles de Suisse »⁴³ servent de base à l'évaluation des certificats de fin d'études et des diplômes étrangers.

70. Dans le domaine de la sécurité sociale, les lois fédérales sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) et l'assurance-invalidité (LAI), la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (LPC) et certaines lois cantonales en matière d'allocations familiales contiennent des différences de traitement entre Suisses et étrangers. Ces dernières sont toutefois totalement (pour les ressortissants de l'UE et de l'AELE) ou en grande partie supprimées grâce aux accords internationaux de sécurité sociale qui lient la Suisse à 36 pays, couvrant ainsi environ 90 % des étrangers qui vivent dans notre pays.

⁴³ Emises par la Conférence des recteurs des universités suisses le 31 janvier 1992 et complétées le 17 février 1994.

Article 3 – Egalité entre femmes et hommes

10. Bases juridiques

71. Le 27 mars 1997, la Suisse a ratifié la Convention des Nations Unies de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Celle-ci est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 avril 1997. Les rapports de la Suisse sur la mise en œuvre de cette convention contiennent des informations détaillées sur les questions d'égalité entre femmes et hommes.

72. La Suisse a signé le Protocole facultatif relatif à la CEDAW le 15 février 2007.

73. Les principes de l'égalité de droit (art. 8, al. 1, Cst.) et de l'égalité entre hommes et femmes (art. 8, al. 3, Cst.) ont été repris dans la nouvelle Constitution fédérale. Fait nouveau, ces dispositions sont complétées par une interdiction générale de la discrimination et notamment de la discrimination fondée sur le sexe (art. 8, al. 2). La deuxième phrase de l'art. 8, al. 3, Cst. donne mandat au législateur de veiller à l'égalité de droit et de fait des hommes et des femmes, en particulier dans les domaines de la formation, du travail et de la famille. Ce principe d'égalité s'adresse, quant au fond, au pouvoir législatif : selon le Tribunal fédéral, le pouvoir judiciaire doit se limiter à garantir une égalité formelle, une formulation non sexiste des règlements et la protection contre la discrimination formelle. Cette approche a été critiquée par une partie de la doctrine : la pesée des intérêts opérée par le Tribunal fédéral privilégie la dimension individuelle du droit à l'égalité (des hommes à ne pas voir leur situation remise en question) au détriment de l'intérêt public à une amélioration de la situation des femmes, membres d'un groupe de fait moins bien traité⁴⁴.

74. La loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité, LEg) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996⁴⁵. Elle a fait l'objet d'une révision mineure le 8 octobre 2004. Cette loi vise à promouvoir l'égalité dans les faits entre les hommes et les femmes et s'applique à tous les domaines de la vie professionnelle. Nous renvoyons aux paragraphes 50 à 54 du rapport initial, qui traite de la teneur de cette loi. Les effets positifs de la LEg en termes d'égalité ont principalement été de mettre l'accent sur les problèmes des disparités salariales et du harcèlement sexuel. La jurisprudence s'est étoffée au fil des ans⁴⁶.

75. Donnant suite à une intervention parlementaire, le Conseil fédéral a fait réaliser une évaluation de l'efficacité de la loi sur l'égalité⁴⁷. De janvier 2004 au printemps 2005, quatre enquêtes distinctes ont été menées par écrit. Dans le cadre de l'évaluation, toutes les décisions rendues par des tribunaux ayant trait à la LEg ont été collectées, recensées et analysées. Le relevé exhaustif a permis d'obtenir 269 décisions exploitables, la plupart d'entre elles portant sur des questions d'inégalité de salaire (57 %). Venaient ensuite des affaires de harcèlement sexuel (21 %) et de licenciements discriminatoires (19 %). Toutes les affaires portées devant les offices de conciliation des cantons, au total 355 procédures, ont également été recensées. Dans 37 % des cas, il s'agissait de discrimination salariale, et dans 26 % des cas, de harcèlement sexuel sur le lieu de travail. Le Conseil fédéral a présenté les résultats de l'évaluation et pris position à cet égard dans son rapport du 15 février 2006⁴⁸. Il aboutit à la conclusion que la loi sur l'égalité a incontestablement déployé des effets positifs au cours des dix premières années de son application. Elle met à la disposition des personnes concernées par une discrimination des instruments leur

⁴⁴ Cf. HANGARTNER Yvo, in Allgemeine Juristische Praxis AJP/PJA 2005, p. 1414ss ; TOBLER Christa, Quoten zum Dritten : gesetzliche Grundlagen für Frauenförderungsmassnahmen und Entschädigungen für Diskriminierungen, recht 2005, p. 220ss ; KÄGI-DIENER Regula, in AJP/PJY 2006, p. 107ss

⁴⁵ Cf. rapport initial § 50 à 57

⁴⁶ Cf. infra § 173

⁴⁷ Rapport du 15 février 2006 relatif à l'évaluation de l'efficacité de la loi sur l'égalité (FF 2006 3061)

⁴⁸ Rapport du 15 février 2006 relatif à l'évaluation de l'efficacité de la loi sur l'égalité (FF 2006 3061)

permettant de faire valoir leurs droits. Le Conseil fédéral a néanmoins précisé que la loi ne peut pas, à elle seule, réaliser l'égalité dans les rapports de travail. Il faudrait pour cela modifier les conditions-cadre à différents niveaux et amener les entreprises à assumer activement leurs responsabilités en la matière.

76. Sur la base de ce rapport d'évaluation, le Conseil fédéral a confié divers mandats au Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) et à l'Office fédéral de la justice (OFJ). Il a mis l'accent sur la promotion ciblée de l'information et sur la sensibilisation. Il demande par ailleurs que le travail des juges soit rationalisé par l'établissement de recommandations sur la manière d'élaborer des expertises en matière d'égalité des salaires et que les offices de conciliation soient habilités à exiger la présentation de moyens de preuves. Il propose également que soient examinées la possibilité de prendre des mesures incitatives (labels) pour les entreprises et l'institution d'une autorité dotée de compétences en matière d'investigation et d'intervention. Il convient selon lui d'inviter les universités, les avocats et les tribunaux à promouvoir l'information ciblée et le perfectionnement professionnel en rapport avec la loi sur l'égalité. En matière de marchés publics, le Conseil fédéral propose de définir une procédure permettant de contrôler le respect des prescriptions légales sur l'égalité salariale. Il s'est toutefois prononcé contre l'extension de la protection contre le congé, car cette démarche ne résoudrait pas le problème des personnes craignant de perdre leur emploi⁴⁹.

77. Le droit du divorce, régi par le code civil (CC), a fait l'objet d'une révision et la nouvelle loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Cette révision a amélioré la position économique de la femme divorcée du fait du partage par moitié des prétentions accumulées auprès d'une institution de prévoyance professionnelle. Parmi les autres mesures propres à réaliser l'égalité entre femmes et hommes, il convient de mentionner la possibilité d'exercer conjointement l'autorité parentale et la suppression de la notion de faute dans le calcul du droit à l'entretien postérieur au divorce. Celui-ci est maintenant calculé en fonction de critères objectifs, tels que la répartition des tâches durant le mariage, la durée de ce dernier, le revenu et la fortune ainsi que l'âge et la santé des conjoints.

78. Dans le domaine de la sécurité sociale, quelques lois fédérales opèrent des distinctions à raison du sexe. Ainsi, l'âge légal de la retraite est fixé à 65 ans pour les hommes et à 64 ans pour les femmes. Par ailleurs, la réglementation relative aux rentes du conjoint survivant dans l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) est plus favorable aux femmes, en ce sens que les conditions ouvrant droit à une rente de veuf sont plus restrictives que celles applicables aux rentes de veuve. Ces « discriminations positives » se fondent sur la situation moins favorable des femmes sur le marché du travail.

79. Depuis 2001, presque tous les cantons ont pris des mesures pour protéger les victimes de violences domestiques ou sont en train de le faire. Dans le code civil, la protection de la personnalité a été précisée de telle manière que les victimes de violences, de menaces ou de harcèlement ont le droit de requérir du tribunal qu'il interdise à l'auteur de l'atteinte de les approcher, de fréquenter certains lieux ou de prendre contact avec elles. Les commentaires de l'article 12 (ch. 439ss) présentent des informations détaillées sur le thème de la violence domestique.

80. En vertu de la loi de 1992 sur la statistique fédérale (art. 3, al. 2, let. d, LSF), l'Office fédéral de la statistique fournit des données statistiques selon le sexe servant à évaluer la mise en œuvre du mandat constitutionnel relatif à l'égalité des sexes. L'OFS remplit ce mandat en émettant de nombreuses publications sur le thème de l'égalité entre femmes et hommes⁵⁰. La série de rapports *Vers l'égalité ?*, par exemple, compte une sélection d'une

⁴⁹ Cf. infra § 175

⁵⁰ Cf. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/05.html>

cinquantaine d'indicateurs sur les principaux domaines de la vie et fournit ainsi une vue d'ensemble sur la situation en Suisse en termes d'égalité⁵¹.

11. Quotas d'hommes et de femmes dans la politique, la formation et la vie active

81. La deuxième phrase de l'art. 8, al. 3, Cst. donne mandat au législateur de veiller à l'égalité de droit et de fait des hommes et des femmes, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les mesures positives prévues par la loi en vue d'établir l'égalité de fait sont en principe fondées. Les propositions en faveur de quotas fixes au niveau politique n'ont à ce jour pas réuni de majorité, que ce soit à l'échelon fédéral ou cantonal. Les règles de quotas flexibles, en revanche, qui donnent la priorité aux compétences des candidats et ne favorisent le sexe sous-représenté qu'en cas de qualifications égales, sont notamment appliquées dans la formation et la vie active.

82. Dans une décision de 1997, le Tribunal fédéral a précisé qu'une réglementation prévoyant des quotas rigides en vue d'une représentation paritaire des femmes au Parlement, au gouvernement et dans les tribunaux sans tenir compte des qualifications constituerait une atteinte disproportionnée à l'égalité des sexes et qu'elle ne serait dès lors pas licite. Il a par ailleurs constaté qu'imposer des quotas politiques restreint le droit égal de tous les citoyens d'élire et d'être élu. Cette restriction ne serait admissible que si elle était « déterminée par le un système de scrutin », ce qui n'est pas le cas des quotas féminins. Dans un deuxième arrêt de principe daté de 1999, le Tribunal fédéral a précisé qu'une réglementation sur les quotas souple – ne devant pas être réalisée sur le champ – qui réserve seulement au minimum un tiers des sièges au sexe le moins bien représenté, n'excluait pas la prise en compte des qualifications et des compétences des candidats, et que, par conséquent, elle n'était pas d'emblée contraire à la Constitution. Il a fait valoir que restreindre l'égalité des votes et des chances dans le cadre de scrutins proportionnels est également possible pour des raisons qui ne sont déterminées par le système de scrutin qu'au sens large (par exemple pour protéger des minorités régionales ou linguistiques), mais seulement si le principe de proportionnalité est respecté et en présence d'un intérêt public prépondérant. Vu l'importance des droits politiques concernés, il a souligné qu'il fallait toutefois procéder avec la plus grande circonspection s'agissant de ce type de restrictions des droits fondamentaux et que la répartition selon des quotas de mandats octroyés par élection populaire constitue une limitation inadmissible du droit égal d'élire et d'être élu.

83. Le Tribunal fédéral a par contre déclaré admissibles les quotas féminins pour les autorités n'étant pas directement élues par le peuple, parce qu'en pareil cas, il n'est pas porté atteinte à la liberté de choix et de vote et que le règlement sur lequel le Tribunal doit se prononcer est suffisamment souple pour être considéré comme répondant au principe de proportionnalité, vu la sous-représentation des femmes au sein des autorités cantonales. Il a en outre déclaré admissibles les quotas pour les listes de candidatures (quotas de nominations) visant à équilibrer les proportions de candidats féminins et masculins sur les listes. Le dernier arrêt du Tribunal fédéral en la matière, prononcé en 2005, concerne un règlement relatif aux quotas dans les rapports de travail, et plus précisément la mise au concours d'un poste de professeure par l'Université de Fribourg dans le cadre de l'encouragement de la relève universitaire. Conformément à sa pratique générale justifiant les interventions dans des droits constitutionnels (en l'espèce, le droit à l'égalité de traitement d'un candidat masculin), le Tribunal fédéral considère que fixer des quotas féminins au titre de mesures visant à promouvoir les femmes est une pratique admissible dans la mesure où elle repose sur des bases légales et répond au principe de proportionnalité ; en d'autres termes, lorsqu'elle est propre à réaliser l'égalité et qu'elle est nécessaire et ne peut être remplacée par un autre moyen qui porterait moins atteinte aux droits des hommes concernés. Il faut par ailleurs que le rapport entre l'objectif et les moyens

⁵¹ Cf. annexe

employés pour l'atteindre semble raisonnable au regard des intérêts en jeu (proportionnalité au sens strict). Des règles de quotas rigides en faveur des femmes sont également qualifiées de « difficilement admissibles, vu la gravité de l'atteinte qu'elles causent au regard de l'interdiction formelle de discriminer à raison du sexe ». En l'espèce, le Tribunal fédéral a déclaré que la pratique consistant à écarter automatiquement les candidatures masculines n'était pas admissible, faute de bases légales à l'appui d'une telle « atteinte » aux droits des candidats masculins. Le Tribunal fédéral a également remis en question l'adéquation et la nécessité de la règle des quotas fixes appliquée par l'Université de Fribourg afin de promouvoir l'égalité et a précisé que la règle des quotas laissait avant tout à désirer du point de vue du principe de la proportionnalité. Cette décision du Tribunal fédéral fait l'objet de critiques dans la doctrine⁵².

12. Autorités

84. Ces dernières années, le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) s'est principalement consacré aux thèmes de l'égalité de droit, de l'égalité des chances dans le monde du travail, de l'égalité salariale, de la coopération internationale et de la lutte contre la violence contre les femmes. Il dispense par ailleurs des conseils aux autorités (il collabore notamment à l'élaboration de la législation), aux entreprises, aux organisations et aux particuliers et s'est affirmé au sein de la Confédération comme centre de compétences pour les questions d'égalité. Il organise régulièrement des manifestations et gère un centre de documentation à l'intention d'un large public à des fins de sensibilisation et publie des ouvrages spécialisés. Il soutient enfin des projets et des antennes de conseils contribuant à promouvoir l'égalité des sexes dans les rapports de travail⁵³. Le BFEG est aujourd'hui doté d'un budget de 5,2 millions de francs (hors frais de personnel), soit le double de ce dont il disposait en 1995. Une évaluation parlementaire publiée en 2000 a retenu que le BFEG remplit son mandat légal avec grande compétence.

85. Le BFEG a été au cœur du processus d'élaboration du plan d'action national « Egalité entre femmes et hommes » de 1999, qui fut créé à la suite de la conférence de Beijing de 1995. Ce plan d'action a été partiellement mis en œuvre. Il a fait l'objet d'une évaluation par le Conseil fédéral en 2002. A l'occasion de la conférence de suivi Beijing +10 (New York 2005), la Suisse a complété le questionnaire sur la mise en œuvre du plan d'action de Beijing (1995) et exposé les progrès qu'elle a fait en matière d'égalité entre femmes et homme au cours des dix dernières années⁵⁴. Le rapport de 2002 a révélé que la plupart des mesures destinées aux autorités fédérales ont été mises en œuvre, certaines de manière approfondie, comme dans les domaines de la formation et de l'économie. Il en ressortait par ailleurs que le concept de l'approche intégrée de l'égalité des chances (« *gender mainstreaming* »), prioritaire dans le plan d'action, était encore trop méconnu et que, concrètement, il faisait l'objet d'une interprétation différente selon les services.

86. La Commission fédérale pour les questions féminines a pour mandat de conseiller le Conseil fédéral en matière d'égalité. Elle prend régulièrement position sur des questions d'actualité et participe aux procédures de consultation des autorités fédérales lorsque des projets législatifs touchent à des questions d'égalité. Elle élabore des principes et des recommandations sur des sujets d'actualité ayant trait à l'égalité et se consacre à l'information du grand public.

⁵² Cf.: TOBLER Christa, Quoten zum Dritten: gesetzliche Grundlagen für Frauenförderungsmaßnahmen und Entschädigungen für Diskriminierungen. Ad arrêt du 14 mars 2005 du Tribunal fédéral dans la cause Tiziano Balmelli contre la Commission de recours de l'Université de Fribourg, recht 2005, p. 220-232 ; BIGLER-EGGENBERGER Margrith, « Justitias Waage - wagemutige Justitia? », Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Gleichstellung von Frau und Mann, Helbing & Lichtenhahn, Bâle/Genève/Munich 2003, 492ss

⁵³ La banque de données www.topbox.ch, qui regroupe tous les projets ayant reçu un soutien financier, donne accès à une multitude de résultats pratiques de projets ayant trait à l'égalité des sexes.

⁵⁴ Rapport du Conseil fédéral sur la Mise en œuvre du Plan d'action de la Suisse « Egalité entre femmes et hommes » par les autorités fédérales, en réponse au postulat 00.3222 de la Commission 00.016-CN, novembre 2002 (cf. <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00198/index.html?lang=fr>)

87. De nombreux services de l'administration fédérale disposent aujourd'hui de services ou d'interlocuteurs spécialisés dans les questions d'égalité, dont la tâche principale est de promouvoir l'égalité des chances dans le domaine des ressources humaines au sein de l'administration fédérale.

88. La plupart des cantons et certaines communes ont eux aussi mis en place des services spécialisés dans les questions d'égalité. Leurs travaux sont principalement axés sur la formation, la vie professionnelle et le marché du travail, la conciliation entre famille et travail pour les hommes et les femmes, la violence contre les femmes et l'intégration des immigrantes. Les bureaux de l'égalité fédéraux, cantonaux et communaux sont regroupés au sein de la Conférence suisse des déléguées à l'égalité, qui compte aujourd'hui 23 membres et soutient, coordonne, planifie et réalise des activités de portée nationale et régionale.

13. L'égalité au quotidien

13.1. Généralités

§ 32 : Le Comité recommande à l'État partie d'intensifier ses efforts pour garantir aux hommes et aux femmes un accès égal à l'emploi et l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale.

§ 33 : Le Comité recommande à l'État partie de jouer un rôle plus actif dans la promotion de l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur pour les femmes, les immigrants et les minorités ethniques.

89. La question de l'égalité entre femmes et hommes et des mesures réalisées en vue d'atteindre cet objectif dans les domaines du travail (art. 6 et 7), de la famille (art. 10), de la santé (art. 12) et de la formation (art. 13) est traitée dans les commentaires de chacun des articles. Nous nous limiterons donc, dans le présent chapitre, à présenter brièvement les évolutions intervenues depuis le rapport initial et à formuler quelques remarques sur la *représentation des femmes dans la vie politique et dans le service public* et sur la *conciliation entre travail et famille*.

90. L'évolution constatée en matière d'égalité depuis le premier rapport peut être décrits comme un alliage de progrès et de stagnation. Sur le plan législatif, l'égalité est globalement réalisée en Suisse. Il demeure malgré cela dans certains domaines des inégalités de fait criantes entre femmes et hommes. S'il est vrai que des progrès très nets ont été réalisés dans les domaines de la formation et de la participation à la vie active, la répartition inégale des sexes entre travail à plein temps et travail à temps partiel subsiste. Le choix de l'activité professionnelle des jeunes hommes et des jeunes femmes a également peu changé au cours des dernières décennies.

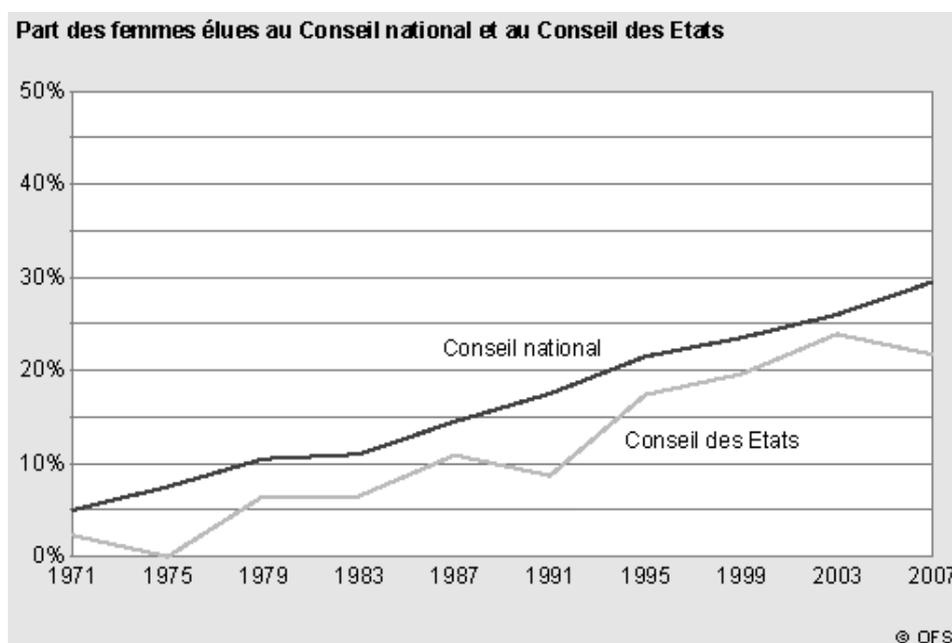
91. Ces dernières années, des mesures de promotion de l'égalité, de lutte contre la discrimination et de promotion des femmes ont été prises dans toutes sortes de domaines. L'éventail des instruments utilisés va des réformes de lois (révisions dans les domaines de la violence domestique et de l'intervention volontaire de grossesse, introduction d'une allocation de maternité) au soutien financier de projets axés sur l'égalité d'institutions gouvernementales ou non gouvernementales (p. ex. aides financières de la Confédération conformément à la loi sur l'égalité ou financement initial pour la garde extra-familiale des enfants) et à un travail d'information systématique pour lutter contre les stéréotypes (p. ex. la campagne « Fairplay-at-home » et « Fairplay-at-work »⁵⁵), en passant par des programmes d'égalité spécifiques regroupant diverses activités au sein d'une politique axée sur les objectifs (p. ex. dans la formation ou dans la politique du personnel de la Confédération).

⁵⁵ Cf. www.fairplay-at-home.ch et www.fairplay-at-work.ch

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

92. La proportion de femmes représentées dans les institutions politiques n'a cessé de croître au niveau fédéral depuis l'introduction du suffrage féminin. Le Conseil national élu en 2007 comptait 29,5 % de femmes et le Conseil des Etats 21,7 %. Au niveau de l'exécutif fédéral, composé de sept membres, seule une femme a été élue aux élections de 2004, bien que deux conseillères fédérales en exercice se soient représentées et qu'une autre femme ait été choisie comme candidate officielle de son parti. Depuis le vote de remplacement de juin 2006, le Conseil fédéral comptait de nouveau deux femmes en son sein, et depuis les élections générales de décembre 2007, les conseillères fédérales sont au nombre de trois. En automne 2007, la proportion de femmes était de 26,3 % dans les parlements cantonaux et de 19,2 % dans les gouvernements cantonaux. Enfin, au niveau communal, les seules données chiffrées nous indiquent qu'en 2005 24,9 % de femmes siégeaient dans les exécutifs communaux et qu'en 2004 il y avait 31,0 % de femmes dans les législatifs communaux des villes de plus de 10 000 habitants.

Graphique 1 : Proportion de femmes au Conseil national et au Conseil des Etats



93. L'initiative populaire « Pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (Initiative du 3 mars) », dont le but était d'inscrire dans la Constitution le principe d'une représentation adéquate des femmes dans toutes les autorités fédérales, a été clairement rejetée (82 %) par le peuple le 12 mars 2000.

94. Au niveau fédéral, c'est principalement la Commission fédérale pour les questions féminines qui s'est consacrée à la question de la sous-représentation des femmes dans les instances politiques. La présence des femmes politiques dans les médias, par exemple, a plusieurs fois été mise sur le tapis.

95. Avant les élections du Conseil national de 2003, la Chancellerie fédérale a publié une note explicative générale soulignant l'importance que revêt la représentation politique des femmes pour l'égalité. Un dépliant publié par l'OFS, le BFEG et la Commission fédérale pour les questions féminines présentait des informations sur les tendances relatives à l'égalité dans les élections fédérales et cantonales⁵⁶. Le Parlement a par contre refusé de compléter

⁵⁶ Les femmes et les élections, 1999-2003 : La difficile conquête du mandat de députée, Neuchâtel 2003

la loi fédérale sur les droits politiques (LDP) par une clause qui aurait permis la réalisation régulière de campagnes en faveur de la promotion de l'égalité dans les élections fédérales.

96. Œuvrant avec le Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ), la Commission fédérale pour les questions féminines a organisé, financé et encadré un projet de mentorat à partir de 2000. Des jeunes femmes âgées de 17 à 30 ans avaient l'occasion d'accompagner, une année durant, une femme politique expérimentée et de collecter de précieux conseils pour la planification de leur carrière et le réseautage. Le projet, qui s'est achevé en 2006, s'est vu décerner le prix de l'innovation « Jeunes citoyens actifs » par le Conseil de l'Europe et a fait l'objet d'une évaluation scientifique⁵⁷. Il avait pour objectif d'augmenter le nombre de femmes actives sur la scène politique ainsi que dans les partis, d'assurer la relève dans les associations et de promouvoir la communication et le réseautage entre générations.

97. L'administration fédérale emploie aujourd'hui 29,5 % de femmes, contre 17 % en 1991. Ces chiffres témoignent de la réussite des efforts déployés dans le domaine de l'égalité des chances. La proportion de femmes occupant des fonctions importantes connaît une évolution qualitative : alors que la proportion de femmes diminue dans les classes de salaire inférieures, elle augmente parmi les cadres. Certes, les femmes, qui occupent seulement 10,7 % des postes dirigeants (classes de traitement 30 à 38), sont toujours fortement sous-représentées, même si la tendance s'est inversée ces dernières années. En 1991, elles étaient 3,8 %, et en 2001, 6,8 %. Parmi les cadres moyens (classes de traitement 24 à 29), elles comptent aujourd'hui pour 21,4 % (1991 : 4,4 % ; 2001 : 13,3 %). La forte croissance observée parmi les cadres moyens depuis 2001 est réjouissante car c'est en leur sein que l'on recrute les cadres supérieurs. Globalement, les valeurs ont évolué à la hausse par rapport à l'année précédente et semblent s'établir au niveau actuel. Les employés à temps partiel représentent 23,6 % des collaborateurs ; dans l'administration fédérale, ce sont principalement des femmes des classes de traitement inférieures.

98. La Confédération, en tant qu'employeur, attache une grande importance à l'égalité des chances. De nouvelles directives concernant l'égalité sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 2003. Elles stipulent en particulier que les départements créent les conditions nécessaires pour augmenter le pourcentage de membres du sexe le moins bien représenté, jusqu'à atteindre la parité dans tous les domaines d'activité et à tous les échelons. Les unités administratives débloquent les ressources humaines et financières nécessaires pour des mesures adéquates à tous les échelons. Les directives règlent par ailleurs les compétences des départements, soulignent la responsabilité et les devoirs des dirigeants, des délégués à l'égalité des chances de la Confédération et désignent l'Office fédéral du personnel (OFPER) en tant qu'instance de conseil. Les départements dressent tous les quatre ans un catalogue de mesures adaptées à leurs besoins spécifiques, en fixant des priorités. Les directives comprennent également des recommandations en matière de recrutement, de sélection, d'affectation et d'évaluation du personnel. Elles prévoient notamment que les services compétents considèrent les candidatures du sexe le moins représenté comme étant prioritaires à qualification égale, tant que la parité n'est pas atteinte au sein de l'unité qui recrute. Ce principe vaut en particulier pour l'affectation des postes d'apprentis et de cadres. Les directives prévoient enfin un contrôle régulier par l'OFPER, qui informe tous les ans le Conseil fédéral de l'évolution quantitative et résume à son intention les rapports fournis au rythme quadriennal par les départements.

99. Selon le dernier rapport d'évaluation de l'OFPER (2004), près de 60 % des responsables du personnel interrogés ont confirmé que durant les quatre dernières années, leur office ne s'était pas fixé pour objectif explicite d'augmenter le taux de femmes cadres dans une proportion déterminée. La prise en compte prioritaire du sexe le moins bien

⁵⁷ Le mentoring en politique : Evaluation du projet pilote «de femme à femme» ; sur mandat de la Commission fédérale pour les questions féminines et du Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ). GLOOR Daniela und MEIER Hanna, *Social Insight*, mars 2006.

représenté, telle qu'elle est prévue par les directives, n'est effectivement appliquée que par un quart des offices. 57 % des directions d'office ont fait de la réalisation de l'égalité des chances une tâche interdisciplinaire majeure. Toutefois, seuls 34 % des offices disposent d'un catalogue de mesures pertinent et seulement à peine la moitié des offices s'est fixé des objectifs annuels concrets s'agissant de la promotion de l'égalité des chances. Seule la moitié des délégués à l'égalité des chances disposent des ressources nécessaires, des compétences financières ou d'un mandat concret. La contribution personnelle à la promotion de l'égalité est rarement intégrée à la convention d'objectifs des dirigeants ou évaluée à juste titre. Dans 86 % des offices, ces cas sont rarissimes, voire inexistant⁵⁸.

100. Au cours des dernières années, l'OFPER a élaboré des instruments de *reporting* sur mandat du Conseil fédéral afin de permettre des communications sur la répartition des sexes par classes de traitement dans l'administration fédérale. Il a également mis au point des instruments (guides et listes de contrôle) pour la réalisation concrète de l'égalité des chances dans différents domaines de l'organisation du travail des départements et des offices. D'ici à fin 2001, la proportion de femmes doit augmenter de 30 % dans les classes de traitement supérieures et de 33 % dans les autres classes de traitement.

101. Plusieurs cantons et certaines villes ont pris des mesures en faveur de la promotion de l'égalité et de l'augmentation de la proportion des femmes au sein de l'administration et des commissions administratives (Berne, Grisons, Lucerne, Bâle-Ville, Neuchâtel, Vaud, Soleure, Argovie, Jura, Zurich). Certains cantons (Bâle-Ville, Berne, Jura, Zurich) ont fixé des objectifs concrets à cet égard et mis au point des mécanismes de contrôle. Ces dernières années, une partie des cantons se sont aussi penchés sur l'évaluation du travail indépendante du sexe et sur la lutte contre les différences salariales.

102. Les femmes ne sont toujours pas astreintes au service militaire. Elle peuvent le faire sur une base volontaire (art. 59, al. 2, Cst.). En 2004, 279 femmes se sont engagées à faire leur service militaire au sein de l'armée suisse.

103. La promotion des droits des femmes et de l'égalité est une priorité de la politique étrangère de la Suisse en matière de droits de l'homme. La Suisse s'efforce de systématiquement prendre en compte les questions d'égalité dans le cadre de ses activités de promotion de la paix ou de coopération au développement (p. ex. par des projets-pilotes de budgétisation sensible au genre). Il convient par ailleurs de mentionner que la Suisse a, depuis 2007, un plan national pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité. Il prévoit entre autres un engagement renforcé en faveur de la participation des femmes à la promotion de la paix, la prévention des violences spécifiques à un sexe, la protection des besoins et des droits des filles et des femmes pendant et après les conflits violents.

13.3. Conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale

104. Une étude de l'OCDE comparant les possibilités de conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale en Norvège, au Portugal et en Suisse est parue en 2004. Elle recommande notamment à la Suisse d'augmenter les dépenses publiques affectées à l'accueil extra-familial des enfants en âge préscolaire et scolaire, et d'améliorer l'accès aux structures d'accueil de jour en vue d'accroître la participation (à plein temps) des femmes à la vie active. Elle recommande également l'imposition individuelle pour inciter les deux adultes d'un ménage à travailler. Lors de l'instauration d'un système national de subventions complémentaires pour les familles, il faudrait veiller à éviter les effets négatifs

⁵⁸ Les explications citées dans le précédent rapport d'évaluation remontent à 2004. Un nouveau rapport portant sur la période 2004 - 2007 sera prochainement soumis au Conseil fédéral et publié ensuite sur l'internet. Ce rapport fera le point sur l'évolution en matière d'égalité des chances entre femmes et hommes au sein de l'administration fédérale.

des incitations au travail. Il conviendrait enfin de rendre les emplois plus « favorables à la famille »⁵⁹.

105. L'élaboration et la mise en œuvre de mesures en faveur de la conciliation du travail et de la famille se révèlent complexes en Suisse et se heurtent à des obstacles. Trois facteurs, notamment, se complètent et interagissent : l'éparpillement des compétences, le manque d'informations et les préjugés, ainsi que le manque de ressources financières.

106. Les compétences et les possibilités de la Confédération sont limitées dans ce domaine. Il n'en reste pas moins que des mesures importantes ont été prises au niveau national ces dernières années :

- La Confédération (OFAS/Centrale pour les questions familiales) a lancé en 2003 un programme de relance limité à huit ans qui doit permettre de créer des places d'accueil de jour supplémentaires pour les enfants (crèches, garde extra-scolaire, structures chargées de coordonner l'accueil dans les familles de jour). Le Parlement a approuvé un crédit d'engagement de 200 millions de francs pour les quatre premières années. Pour la deuxième phase, qui s'étendra de 2007 à 2011, il a libéré un crédit-cadre de 120 millions de francs.
- Pour remédier à la pénurie de personnel qualifié dans l'encadrement des enfants et améliorer la formation professionnelle dans ce domaine, la Confédération a récemment instauré un certificat fédéral de capacité dans le domaine de la garde d'enfants.
- En février 2007, le SECO a publié un guide à l'intention des PME portant sur la conciliation du travail et de la famille. Il propose aux PME des solutions leur permettant d'être flexibles pour répondre tant aux besoins de leurs employés qu'à ceux de leur entreprise⁶⁰.
- Il ne fait aucun doute que l'absence de congé maternité en Suisse a longuement eu des répercussions négatives sur la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Depuis le 1^{er} juillet 2005, toutes les mères exerçant une activité lucrative ont droit à une allocation de maternité⁶¹.
- Afin de lancer le débat sur les avantages des mesures favorables à la famille pour les entreprises au sein des milieux économiques, le Département fédéral de l'économie s'est associé à une initiative privée intitulée « travail et famille » ; celle-ci a réalisé la première analyse utilité-coût en Suisse d'une politique d'entreprise favorable à la famille. Cette étude, effectuée par la société bâloise Prognos, a révélé qu'une politique d'entreprise favorable à la famille est payante.
- Le BFEG a mené deux campagnes de sensibilisation pour mettre à mal les stéréotypes relatifs à la répartition des tâches domestiques et des rôles professionnels. La campagne FAIRPLAY-AT-HOME, lancée en 2002, avait pour but d'ouvrir la discussion sur la répartition des tâches domestiques chez les jeunes parents ou les jeunes couples désirant le devenir. La campagne FAIRPLAY-AT-WORK a suivi en 2003. Elle encourageait d'une part les responsables d'entreprise ou des ressources humaines à appliquer une politique du personnel favorable à la famille et, d'autre part, s'adressait aux pères souhaitant passer davantage de temps en famille en les aidant à communiquer efficacement le message à leur employeur.

107. Plusieurs cantons ont également entrepris des activités dans le domaine de la conciliation entre travail et famille et de la répartition des tâches domestiques et professionnelles. Les hommes et les femmes, mais aussi les entreprises et les responsables du personnel sont sensibilisés à la question de diverses manières.

⁵⁹ OFAS et SECO, Concilier travail et famille Nr. 1f, Secrétariat d'Etat à l'économie et Office fédéral des assurances sociales, Bébés et employeurs - Comment réconcilier travail et vie de famille, Version abrégée de l'étude comparative de l'OCDE portant sur la Nouvelle-Zélande, le Portugal et la Suisse : aspects Suisses, Berne, 2004

⁶⁰ SECO, Manuel PME « Travail et famille » : Mesures visant à concilier vie professionnelle et vie familiale dans les petites et moyennes entreprises, février 2007 (consulter www.seco.admin.ch)

⁶¹ Cf. chap. 261ss

Article 4 – Limitations portées à la jouissance des droits

108. Le système de limitations prévu par la Suisse se trouve dans l'art. 36 Cst., qui codifie la jurisprudence et les règles non écrites du droit constitutionnel. Il a la teneur suivante :

¹ *Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés.*

² *Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui.*

³ *Toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé.*

⁴ *L'essence des droits fondamentaux est inviolable.*

109. Ainsi, l'examen de l'article 4 du Pacte dans le rapport initial (§ 66-72) est encore d'actualité.

Article 5 – Interdiction de l'abus de droit et réserve du droit le plus favorable

110. Les informations fournies aux chiffres 73 et 74 du rapport initial sont toujours d'actualité.

Article 6 – Droit au travail

14. Généralités

§ 26 : Le Comité recommande de continuer à harmoniser les lois cantonales pour garantir que les dispositions du Pacte soient dûment respectées, concernant notamment des droits aussi fondamentaux que le droit au travail, [...].

111. La nouvelle Cst. s'inspire de la recommandation du Comité, en ce que la Constitution reconnaît comme but pour la Confédération et les cantons un engagement afin que toute personne capable de travailler puisse assurer son entretien par un travail exercé dans des conditions équitables (art. 41, al. 1d, Cst.). Il ne s'agit toutefois pas d'un droit subjectif à des prestations de l'Etat. Le droit au travail, entendu comme une prestation positive de l'Etat, n'est donc pas garanti en tant que tel dans l'ordre juridique suisse. S'agissant d'un but commun de la Confédération et des cantons, et en vertu du principe du fédéralisme, il appartient aux cantons d'harmoniser leurs législations respectives, en toute souveraineté et pour autant qu'ils en ressentent le besoin. Ainsi, le droit au travail est maintenant garanti par certaines constitutions cantonales, notamment en tant qu'objectif de la politique sociale⁶². Si la Cst. n'institue pas un droit au travail, elle reconnaît explicitement le droit de travailler, comme élément de la liberté économique, à savoir le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique et son libre exercice (art. 27 Cst.).

15. Situation du marché du travail

112. Depuis la présentation du rapport initial, la situation du marché du travail suisse a évolué, non seulement à la suite de l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, mais aussi à la suite des changements survenus dans le cadre de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) et, enfin, parce que la Suisse a traversé une période conjoncturelle difficile qui a eu pour résultat une hausse du chômage de 2003 à 2005. En effet, après un retour au plein emploi au début des années 2000, la situation s'est détériorée. Le taux de chômage, qui était de 1,7 % en 2001, est passé à 3,9 % en 2004. La situation conjoncturelle ne touche pas uniformément le pays, et ce sont les régions romandes qui sont le plus affectées par le chômage (5 % en 2004). Le canton de Genève a atteint le taux record de 7,5 % début 2005.

113. Le nouvel essor conjoncturel s'est certes amorcé dans le courant de 2004, mais sur le marché du travail, il a fallu attendre la fin de 2005 pour que les premiers effets de l'amélioration conjoncturelle se fassent ressentir. Finalement, en 2006, la croissance économique a déployé pleinement ses effets sur le marché du travail, le nombre des actifs occupés augmentant de 2,3 % par rapport à l'année précédente, soit de 95 000 personnes. L'accroissement de l'emploi s'est traduit par une baisse marquée du taux de chômage en 2006 (3,3 %), avec des variations d'une région à l'autre. En 2007, la tendance s'est confirmée, à ceci près que toutes les régions ont alors enregistré des baisses. En août 2007, le taux de chômage corrigé des variations saisonnières s'élevait à 2,7 %, un niveau qu'il n'avait plus atteint depuis l'été 2002.

⁶² Canton de Soleure, art. 22, let. d (objectifs sociaux) ; Constitution du canton de Bâle-Campagne, paragraphe 17, let. b et c ; Constitution du canton du Jura, art. 19 (droit au travail) ; Constitution du canton de Berne, art. 30, let. a (objectifs sociaux).

Tableau 1 : Niveau et structure du chômage 2000-2006

	2000		2002		2004		2006	
	Nombre	Taux	Nombre	Taux	Nombre	Taux	Nombre	Taux
Total	71 987	1,8	100 504	2,5	153 091	3,9	131 532	3,3
Selon la région								
Suisse alémanique	41 118	1,4	63 301	2,2	98 549	3,4	79 539	2,8
Suisse romande et Tessin	30 869	2,8	37 203	3,4	54 543	5,0	51 994	4,8
Selon le sexe								
Femmes	34 216	2,0	44 644	2,6	69 541	4,0	63 396	3,6
Hommes	37 772	1,7	55 861	2,5	83 551	3,8	68 136	3,1
Selon la nationalité								
Suisses	38 532	1,3	56 295	1,8	90 039	2,9	76 783	2,5
Etrangers	33 456	3,7	44 209	5,0	63 052	7,1	54 749	6,1
Selon l'âge								
15-24 ans	10 122	1,8	16 426	3,0	28 310	5,1	23 807	4,3
25-49 ans	45 837	1,9	64 739	2,7	94 864	3,9	79 323	3,3
50 ans et plus	16 028	1,6	19 338	2,0	29 917	3,0	28 403	2,9
Selon les branches d'activité								
Secteur 1 (Agriculture, sylviculture)	809	0,6	903	0,7	1 468	1,1	1 346	1,1
Secteur 2 (Industrie)	15 766	1,9	22 944	2,7	33 074	3,9	25 223	3,0
Secteur 3 (Services) dont :	49 514	2,2	66 742	2,9	102 577	3,9	85 379	3,8
- Commerce de détail	6 670	2,3	8 250	2,9	13 843	4,8	11 720	4,1
- Hôtellerie et restauration	9 653	5,5	11 134	6,4	17 928	10,2	15 675	9,0
- Activités financières, assurances	1 967	1,0	3 658	1,8	6 229	3,1	3 979	2,0
- Informatique	569	1,2	1 910	3,9	2 744	5,6	1 534	3,1
- Service aux entreprises	7 468	3,0	12 310	4,9	17 286	6,9	13 558	5,4
- Administration publique, assurances sociales	3 939	2,7	3 791	2,6	5 339	3,7	5 526	3,8
- Santé et action sociale	4 855	1,5	5 082	1,5	8 711	2,6	8 359	2,5
- Autres services	3 318	2,4	4 197	3,1	6 074	4,5	5 723	4,2
- Non spécifié	5 898	2,8	9 915	3,1	15 972	4,8	19 585	...
Total	71 987	1,8	100 504	2,5	153 091	3,9	131 532	3,3
Selon la durée								
1-6 mois	42 466	...	65 872	...	84 987	...	74 241	...
7-12 mois	15 029	...	22 085	...	38 374	...	30 836	...
Plus d'un an	14 492	...	12 548	...	29 731	...	26 455	...
Selon la fonction								
Spécialisés	...	55,1	...	51,8	...	55,2	...	53,9
Auxiliaires	...	36,7	...	36,0	...	30,9	...	32,0
Apprentis/étudiants	...	4,9	...	4,3	...	6,3	...	7,1
Autres	...	7,4	...	7,9	...	7,6	...	7,1

Sources : SECO, Direction du travail, *Marché du travail et assurance-chômage : Rapport annuel 2004*, mai 2005, Berne et SECO, *Le chômage en Suisse 2006, 2007*, p. 63.

15.1. L'accord sur la libre circulation des personnes et le marché du travail

114. L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) règle la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE⁶³. Des périodes et dispositions transitoires sont prévues afin d'assurer l'ouverture progressive des marchés du travail. Les travailleurs, tant salariés qu'indépendants, obtiennent dans tous les pays parties à l'accord le droit d'exercer une activité lucrative et de s'établir. Cette ouverture s'accompagne de la reconnaissance réciproque des diplômes et de la coordination des systèmes de sécurité sociale. Les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative bénéficient elles aussi du droit d'établissement, pour autant qu'elles soient couvertes par une assurance maladie et disposent de moyens financiers suffisants.

⁶³ Cf. supra, § 15ss

115. L'ALCP conclu avec les quinze premiers Etats membres de l'UE et la Communauté européenne est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. Une première période transitoire, au cours de laquelle le principe de la priorité du travailleur indigène et le contrôle préalable des conditions de rémunération et de travail restaient valables, a expiré le 31 mai 2004. Afin de protéger les travailleurs suisses de toute pratique de dumping salarial et social, des mesures d'accompagnement applicables à l'ensemble de la population active – y compris les travailleurs originaires des nouveaux Etats membres de l'UE – sont alors entrées en vigueur. Les contingents pour les séjours de longue et de courte durées ont été abolis pour les quinze anciens membres de l'UE ainsi que pour Malte et pour Chypre depuis le 1^{er} juin 2007, mais ils peuvent être réintroduits temporairement jusqu'en 2014 en cas d'immigration massive. La Suisse doit décider jusqu'au 31 mai 2009 de la poursuite de l'accord par le biais d'un arrêté fédéral soumis au référendum facultatif.

116. Pour les dix nouveaux Etats membres que compte l'UE depuis le 1^{er} mai 2004, la Suisse et l'UE sont convenues d'un régime transitoire séparé, faisant l'objet d'un protocole additionnel à l'accord sur la libre circulation. Ce protocole définit une période transitoire qui permet à la Suisse de maintenir des restrictions à l'accès à son marché du travail (priorité du travailleur indigène, contrôle des salaires) jusqu'au 30 avril 2011 au plus tard. Durant cette période, la Suisse appliquera sur une base annuelle des contingents peu à peu augmentés pour les autorisations de séjour de courte et de longue durées. Le protocole additionnel sur l'extension de la libre circulation aux nouveaux Etats membres de l'UE de même que la révision des mesures d'accompagnement ont été approuvés par le Parlement le 17 décembre 2004 sous forme d'un arrêté fédéral unique soumis au référendum facultatif. Le peuple s'est prononcé positivement (56 % de oui) sur cet arrêté le 25 septembre 2005.

117. En ce qui concerne l'assurance-chômage, l'ALCP prévoit une égalité de traitement entre les nationaux et les étrangers. En d'autres termes, toute personne qui se retrouve involontairement au chômage a droit à des prestations si elle remplit les conditions requises (par ex. durée de cotisation) dans l'Etat considéré. Avant l'entrée en vigueur de l'ALCP, les travailleurs communautaires étaient désavantagés en Suisse du fait de la législation sur les étrangers : les travailleurs sous contrat de moins d'une année bénéficiaient d'allocations de chômage tout au plus jusqu'à l'expiration de leur permis de séjour et à condition d'avoir cotisé durant la période minimale exigée par la loi suisse (douze mois).

118. Le principe de la totalisation stipule que le droit de toucher des allocations de chômage dépend notamment de la période de cotisation, qui doit être suffisamment longue. La nouveauté réside dans le fait que les périodes de cotisation à l'étranger sont désormais également prises en compte lors du calcul. Le principe de totalisation ne s'appliquera toutefois aux travailleurs titulaires d'un permis de courte durée qu'au terme d'un délai transitoire de sept ans.

15.2. Situation des jeunes sur le marché du travail

119. Les jeunes sont plus touchés par le chômage que la moyenne. Entre 2000 et 2005, la détérioration de la situation du marché du travail a entraîné une forte augmentation (de 4,8 à 8,8 %) du taux de chômage des jeunes (15-24 ans). La tendance s'est inversée fin 2005.

Tableau 2 : Taux de chômage global et taux de chômage des jeunes 1996 à 2007

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Taux de chômage	3,7	4,1	3,6	3,1	2,7	2,5	2,9	4,1	4,3	4,4	4,0	3,6
Taux de chômage des 15-24 ans	4,7	6,0	5,8	5,6	4,8	5,6	5,6	8,5	7,7	8,8	7,7	7,1

Source : OFS, Enquête suisse sur la population active (ESPA)

120. Les jeunes de 15 à 24 ans ne trouvent souvent pas d'emploi parce qu'il leur manque une première expérience, et les employeurs préfèrent engager – quand ils le peuvent – du

personnel expérimenté. Les places d'apprentissage offertes par les entreprises ne correspondent pas toujours au type de formation que certains jeunes peuvent souhaiter, et les jeunes en fin de scolarité obligatoire ne trouvent pas forcément un emploi ou un apprentissage dans les domaines de leur choix, à la fin de leur scolarité. Une partie d'entre eux s'inscrivent donc au chômage (23 800 en 2006, pour environ 33 500 demandeurs d'emploi). Ce chômage reste bref, sa durée moyenne en 2006 est d'environ quatre mois.

121. Les jeunes étrangers sont plus touchés que la moyenne par le chômage. L'étude menée dans le cadre du programme national de recherche « Intégration et exclusion » (PNR 51) révèle que si les jeunes étrangers peinent à trouver une place d'apprentissage, cela tient moins à des déficits scolaires qu'à la réticence des entreprises formatrices à former des jeunes étrangers⁶⁴.

122. En 2003, le Département fédéral de l'économie (DFE) a mis sur pied une unité spéciale (*task force*) afin de trouver des solutions nouvelles pour réduire le chômage des jeunes. Une augmentation de l'offre des places d'apprentissage, des programmes de coaching, de mentorat ont commencé au second semestre 2005. Des mesures de marché du travail liées à l'assurance-chômage spécifiques aux jeunes ont évolué, telles que les semestres de motivation pour les jeunes sortant de l'école obligatoire, les stages professionnels ou les entreprises d'entraînement pour les jeunes ayant achevé une formation professionnelle⁶⁵. Les cantons aussi proposent une offre transitoire aux jeunes sans place d'apprentissage. Il s'agit d'offres axées sur la pratique et le monde professionnel qui permettent de combler des lacunes scolaires et sociales afin de se préparer au milieu du travail.

123. L'administration fédérale est chargée par la loi de participer au système suisse de formation professionnelle à deux volets en créant des places d'apprentissage et des places de formation. Elle comptait en 2006 environ 900 places d'apprentissage et postes de stagiaires au sens de la loi sur la formation, dans presque 40 professions reconnues.

15.3. Situation des travailleurs âgés sur le marché du travail

124. Le vieillissement de la population place la Suisse devant un défi démographique de taille. Au plus tard à partir de 2020, la situation deviendra grave du fait de la raréfaction de la main-d'œuvre. Les travailleurs âgés revêtiront une importance toujours plus grande du fait de cette évolution démographique. Le Conseil fédéral a par conséquent adopté un train de mesures composé de trois éléments en novembre 2005 :

- éliminer les incitations des assurances sociales encourageant les départs à la retraite anticipée ;
- favoriser la réinsertion professionnelle des chômeurs âgés ;
- améliorer les conditions de santé des travailleurs, leur capacité de travail et leur motivation au travail.

125. Les personnes âgées (50+) se distinguent du reste de la population par le fait qu'elles sont moins touchées que la moyenne par le chômage. Par contre, lorsqu'elles se retrouvent au chômage, la réinsertion professionnelle leur est beaucoup plus difficile qu'aux jeunes. 32 % des chômeurs de longue durée ont plus de 50 ans.

⁶⁴ CFR, Tangram n° 19, 5/2007 (<http://www.ekr-cfr.ch/ekr/dokumentation/shop/00018/00196/Nr19.pdf?lang=fr>)

⁶⁵ Cf. infra § 146ss

Tableau 3 : Taux de sans-emploi par groupes d'âge(au 2^e trimestre, en %)

Femmes	2007	Hommes	2007
Total	4,5	Total	2,9
Groupes d'âges		Groupes d'âges	
15-24 ans	7,4	15-24 ans	6,8
25-39 ans	5,0	25-39 ans	2,6
40-54 ans	3,4	40-54 ans	2,0
55-54 ans	3,8	55-54 ans	2,6
65 ans et plus	()	65 ans et plus	()
15-64 ans	4,6	15-64 ans	3,0

() : non indiqué par manque de fiabilité statistique

© Office fédéral de la statistique, Enquête suisse sur la population (ESPA)

15.4. Situation des étrangers sur le marché du travail

126. En 2006, un actif occupé sur quatre était étranger en Suisse (25,6 %)⁶⁶. L'enquête suisse sur la population active (ESPA) ne tient compte que de la population résidente permanente mais permet néanmoins des observations détaillées concernant l'activité lucrative des étrangers : dans l'hôtellerie-restauration, par exemple, la proportion d'actifs occupés étrangers est particulièrement élevée (42 %). C'est également le cas dans la construction (30 %) et dans l'industrie manufacturière (26 %). Un travailleur étranger sur 5 (20 %) fait du travail en équipe par rotation et un cinquième des travailleurs étrangers (22 %) travaillent le week-end⁶⁷.

127. L'admission des citoyens de l'UE et de l'AELE sur le marché du travail suisse a déjà été largement explicitée au chap. 15.1. L'admission des étrangers provenant de pays tiers, c'est-à-dire hors UE et AELE, est réglée dans l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE). Le Conseil fédéral fixe périodiquement des contingents à cette fin (art. 12 OLE). Les travailleurs suisses et les citoyens de l'UE ou de l'AELE sont prioritaires (art. 7 et 8 OLE).

Tableau 4 : Contingents étrangers 2002-2006

Accord sur la libre circulation des personnes UE 15 et AELE						
Période contingentaire	Catégories d'autorisations					
	Titulaires d'une autorisation de séjour			Titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée		
	Contingent	Epuisement	en %	Contingent	Epuisement	en %
1.6.02 au 31 mai 2003	15 300	15 300	100	115 700	66 800	58
1.6.03 au 31 mai 2004	15 300	15 300	100	115 700	70 200	61
1.6.04 au 31 mai 2005	15 300	15 300	100	115 700	78 600	68
1.6.05 au 31 mai 2006	15 300	15 300	100	115 700	95 800	83

⁶⁶ OFS, Statistique de la population active occupée, 2007. Elle recense tous les actifs occupés sur l'espace économique suisse (population résidente permanente, frontaliers étrangers, personnes au bénéfice d'autorisations de séjour de courte durée (<12 mois) et personnes dans le processus d'asile).

⁶⁷ OFS, Enquête suisse sur la population active 2006, Neuchâtel, 2006

Pays tiers (OLE)						
Période contingentaire	Catégories d'autorisations					
	Résidents à l'année, art. 14 OLE			Séjours de courte durée, art. 20 OLE		
	Contingent	Epuisement	en %	Contingent	Epuisement	en %
1.6.02 au 31.10.02	2 000	1 300	65	2 500	1 300	52
1.11.02 au 31.10.03	4 000	2 200	55	5 000	3 100	62
1.11.03 au 31.10.04	4 000	2 200	55	5 000	3 400	68
1.11.04 au 31.10.05*	4 700	2 700	57	7 500	7 200	96
1.11.05 au 31.10.06**	4 700	3 000	64	7 500	3 400	99

* pendant la période comprise entre la date de la signature du protocole à l'ALCP relatif à l'extension et son entrée en vigueur, 700 unités de permis B et 2500 de permis L ont été libérées à l'égard de l'UE-10 (régime valable du 1.11.2004 au 31.3.2006)

** Les ressortissants UE-8 sont imputés sur les contingents des Etats tiers (OLE) jusqu'au 31 mars 2006.

A l'exception de contingents d'env. 4000 stagiaires. Source : Office fédéral des migrations 2007.

128. Des relevés statistiques ont montré qu'en 2002, plus de la moitié des travailleurs suisses (53,8 %), mais seulement un tiers des travailleurs étrangers (34,5 %) disposaient d'un revenu mensuel supérieur au revenu brut médian national de 5417 francs par mois. Divers facteurs participent à expliquer cette différence salariale : la formation, l'expérience professionnelle, l'ancienneté dans l'entreprise, la structure par âge et la branche. Les études les plus récentes révèlent cependant que la principale raison tient au fait que les travailleurs étrangers exécutent davantage de tâches simples et répétitives dans des branches à bas salaires et qu'ils sont moins représentés dans les branches à salaires élevés, qui proposent des activités complexes à une main-d'œuvre hautement qualifiée. On constate toutefois également que, dans certaines branches économiques, des travaux requérant les mêmes compétences sont rémunérés différemment selon que les travailleurs sont suisses ou étrangers, notamment si leur autorisation de séjour est de courte durée⁶⁸.

**Tableau 5 : Taux de sans-emploi selon le sexe et la nationalité
Population résidante, moyenne annuelle en %**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	3,9 %	4,2 %	3,6 %	3,0 %	2,7 %	2,6 %	3,2 %	4,2 %	4,4 %	4,5 %	4,0 %
Suisses	2,6 %	2,8 %	2,4 %	2,1 %	1,9 %	1,9 %	2,3 %	2,9 %	3,1 %	3,2 %	2,8 %
Etrangers	8,0 %	9,1 %	7,7 %	6,6 %	5,5 %	4,8 %	6,1 %	8,6 %	8,9 %	8,8 %	8,1 %
Hommes	3,6 %	4,3 %	3,2 %	2,6 %	2,2 %	1,9 %	3,0 %	3,9 %	4,0 %	3,9 %	3,4 %
Suisses	2,5 %	2,6 %	2,0 %	1,6 %	1,4 %	1,3 %	2,1 %	2,7 %	2,8 %	2,7 %	2,4 %
Etrangers	7,2 %	9,6 %	7,0 %	5,9 %	4,8 %	3,9 %	5,6 %	7,5 %	7,6 %	7,4 %	6,6 %
Femmes	4,2 %	4,1 %	4,0 %	3,5 %	3,2 %	3,4 %	3,4 %	4,8 %	4,9 %	5,1 %	4,8 %
Suissesses	2,8 %	3,1 %	2,8 %	2,6 %	2,4 %	2,7 %	2,5 %	3,1 %	3,4 %	3,7 %	3,3 %
Etrangères	9,4 %	8,3 %	8,7 %	7,6 %	6,6 %	6,3 %	6,9 %	10,1 %	10,8 %	10,8 %	10,4 %

() : Pas entièrement fiable sur le plan statistique / . : Supprimé, car trop peu fiable sur le plan statistique

© Office fédéral de la statistique, La statistique des personnes sans emploi (SPSE)

129. L'interdiction de travail limitée à un an pour les requérants d'asile, décidée par le Conseil fédéral, a été levée par le gouvernement au 1^{er} septembre 2000. Depuis, l'ancienne réglementation est de nouveau applicable, à savoir que, pendant les trois premiers mois qui suivent le dépôt de sa demande d'asile, le requérant n'a pas le droit d'exercer d'activité lucrative (art. 43 loi sur l'asile, LAsi). La révision de la LAsi votée par le

⁶⁸ OFS, La population étrangère en Suisse, Edition 2004, p. 62

peuple le 24 septembre 2006 est entrée en vigueur en deux étapes, la première le 1^{er} janvier 2007 et la seconde le 1^{er} janvier 2008. L'art. 43, al. 3bis, de la version révisée de la LAsi prévoit que le gouvernement peut édicter une interdiction temporaire d'exercer une activité lucrative pour certaines catégories de requérants d'asile. Ceci afin que le Conseil fédéral puisse réagir rapidement à certaines situations ou à des crises, sans pour autant devoir recourir au droit de nécessité. Il s'agit avant tout d'une mesure permettant de lutter contre l'immigration secondaire en provenance d'autres pays d'accueil.

130. Le taux d'activité des étrangers provisoirement admis est d'à peine la moitié (34 %) de celui des étrangers bénéficiant d'une autorisation de séjour. L'expérience montre qu'une grande majorité de ces personnes reste longuement, voire pour toujours, en Suisse. Pour permettre une insertion professionnelle aussi rapide que possible à cette catégorie de personnes et pour économiser le coût des aides sociales, les prescriptions relatives aux priorités sur le marché du travail ont été adaptées au nouvel art. 7, al. 5^{ter}, OLE par le biais de la mise en œuvre partielle de la nouvelle LAsi au 1^{er} janvier 2007. Lorsqu'il s'agit de l'exercice d'une première activité, priorité est donnée aux travailleurs indigènes et aux demandeurs d'emploi étrangers se trouvant déjà en Suisse et autorisés à travailler. Les personnes titulaires d'une admission provisoire leur sont désormais assimilées.

15.5. Situation des femmes sur le marché du travail

131. Malgré l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 1996, de la loi sur l'égalité (LEg), loi destinée à supprimer les discriminations envers les femmes dans le domaine professionnel, force est de constater qu'il subsiste encore de nombreuses inégalités dans le domaine du travail. Le volume de travail total fourni par les femmes dans le cadre d'une activité lucrative est encore nettement inférieur à celui des hommes. En comparaison internationale, la Suisse affiche un taux très élevé de femmes travaillant à temps partiel⁶⁹. Alors que depuis 1991, la part des femmes travaillant à plein temps a diminué de 3,6 %, celle des femmes travaillant entre 50 et 89 % a progressé de 5 points, contre 0,5 point pour celle des femmes travaillant moins de 50 %. C'est donc principalement dans la catégorie des femmes travaillant entre 50 et 89 % que l'augmentation de la part féminine à la vie active a eu lieu. L'augmentation de la part des femmes à la vie active au cours des dix dernières années tient principalement aux femmes d'âge moyen et aux mères. Le nombre de femmes conciliant travail et famille augmente. En 1991, la part des femmes participant à la vie active tout en ayant des enfants de moins de 15 ans était de 59,8 %, alors qu'en 2007 elle s'établissait à 73,6 %.

132. L'analyse des conditions de travail précaires selon des critères socio-démographiques réalisée en 2003 a révélé que les femmes sont environ trois fois plus souvent concernées par les formes de travail précaires que les hommes⁷⁰. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer cet état de fait : certains y voient une conséquence de la situation généralement moins favorable des femmes, comparée à celle des hommes, sur le marché du travail ; d'autres arguent que les emplois précaires touchent surtout les personnes qui apportent un second salaire ; or la majorité d'entre elles sont des femmes.

133. Globalement, les femmes occupent une position professionnelle inférieure à celle des hommes. Six femmes sur dix travaillent comme « employée sans fonction dirigeante », contre quatre hommes sur dix. La part des femmes assumant des positions dirigeantes ou faisant partie de la direction d'entreprise est passée d'environ 16 % en 1991 à 22 % en 2007. ; dans le cas des hommes ce taux est passé de 32 % à 37 %. Cette divergence ne s'explique que partiellement par les différences liées au niveau de formation et tient sans doute principalement au fait que les responsabilités familiales incombent toujours en majeure partie aux femmes.

⁶⁹ OFS, Le marché du travail en comparaison internationale, L'activité professionnelle des femmes et des hommes, Neuchâtel 2007

⁷⁰ SECO, « Emplois précaires en Suisse », résumé de l'étude réalisée sur mandat de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage, 2003, p. 16 (de la version intégrale allemande)

134. Le système suisse de sécurité sociale ne contient aucune discrimination directe à l'égard des femmes. Toutefois, dans certaines branches de la sécurité sociale, l'assujettissement dépend de l'exercice d'une activité lucrative et les prestations sont calculées sur la base du revenu de cette activité. Des femmes pourraient dès lors, de par leur situation sur le marché du travail (revenus plus bas, travail à temps partiel, interruptions de carrière), bénéficier de prestations moindres dans certaines assurances sociales. Des réformes récentes ont toutefois amélioré la situation de ce point de vue (notamment l'abaissement du seuil d'accès à la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005⁷¹).

135. L'écart entre les hommes et les femmes sans emploi (chômage ou non) reste similaire au fil des ans, mais les femmes sont toujours plus nombreuses ; de 3,2 % en 2000, elles sont passées à 4,8 % en 2006, alors que les hommes sans emploi ont progressé de 2,2 % à 3,4 % sur la même période. Cette évolution est étroitement liée à la situation familiale. Le taux de sans-emploi est nettement plus élevé pour les femmes ayant des enfants de moins de quinze ans que pour les hommes. La différence est la plus marquée dans le cas de personnes ayant des enfants en âge préscolaire (de 0 à 6 ans). Ces différences s'expliquent en grande partie par le fait que les femmes interrompent nettement plus souvent leur carrière que leur partenaire pour des raisons de famille et qu'elles visent alors une réinsertion professionnelle après plusieurs années de « pause famille ». S'ajoute à cela que les mères ne peuvent souvent assumer qu'un taux d'occupation restreint, ce qui limite leur souplesse dans le cadre de leur recherche de travail. Par contre, le taux de sans-emploi parmi les hommes et les femmes sans enfant est similaire.

136. Les différences salariales entre hommes et femmes persistent en Suisse. A ce sujet, on pourra consulter les commentaires de l'art. 7 (§ 168ss).

15.6. Situation des personnes invalides sur le marché du travail

137. La promotion de l'insertion professionnelle des personnes invalides se voit accorder une grande importance, en particulier dans le cadre de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI).

138. La LHand ne prévoit pas de règles spécifiques pour supprimer les inégalités et promouvoir l'égalité dans le domaine du travail. Elle dispose toutefois que la Confédération, en sa qualité d'employeur, doit jouer un rôle de pionnier et promouvoir l'engagement des personnes handicapées (art. 13, al. 1, LHand). La loi prévoit en outre la possibilité de soutenir des projets pilotes visant la promotion de l'insertion professionnelle des personnes handicapées en plus des mesures prises dans le cadre de l'assurance-invalidité.

139. La 5^e révision de la LAI, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, a comme principal objectif le maintien ou la réinsertion sur le marché du travail des personnes invalides ou menacées d'invalidité, afin d'éviter le versement d'une rente. Pour atteindre cet objectif, la 5^e révision de l'assurance-invalidité prévoit notamment la mise en place d'un système de détection et d'intervention précoces, la création de mesures de réinsertion préparant à la réadaptation professionnelle et l'extension des mesures de réadaptation d'ordre professionnel existantes⁷².

140. Pour le reste, nous renvoyons au rapport du 30 novembre 2004 sur la mise en œuvre de la Convention 159 sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées rédigé par la Suisse à l'intention des organes de l'OIT.

⁷¹ Cf. infra, § 316

⁷² Cf. infra, § 312ss

16. Services de placement publics

16.1. Collaboration entre Confédération et cantons

141. A la suite de la révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) de 1995, les cantons se sont vus obligés d'instituer, à partir de 1997, des offices régionaux de placement (ORP). Au cours des premières années, le SECO s'est efforcé de contrôler les décisions cantonales en publiant de nombreuses circulaires informant en détail sur les prestations financées par l'assurance-chômage finançait.

142. Le 1^{er} janvier 2000, un « accord de prestations axé sur les résultats des Offices régionaux de placement, les services de logistique des mesures de marché du travail et l'autorité cantonale 2000 » mentionnait en détail les tâches que les cantons devaient remplir et énumérait les contre-prestations de la Confédération. Le 1^{er} janvier 2003, un nouvel accord, valable jusqu'en 2005, est entré en vigueur. Le système bonus/malus en a été supprimé. Le troisième accord, valable à partir du début 2005, y a également renoncé.

16.2. Collaboration avec des agences de placement privées

143. Une collaboration avec les agences de placement privées a été mise en place dans le but d'améliorer le placement des demandeurs d'emploi. Aussi bien les ORP que les agences de placement privées communiquent aux demandeurs d'emploi des offres de travail rémunéré, tout en soutenant les employeurs dans leur recherche de personnel. Ainsi, une collaboration entre ces deux entités est la bienvenue. Suite à un accord conclu entre le SECO et l'Union suisse des services de l'emploi Swisstaffing (USSE), les agences de placement privées peuvent, depuis 1997, accéder par internet aux données personnelles des demandeurs d'emploi saisies par le SECO, pour autant que ces derniers aient donné leur accord par écrit. Les demandeurs d'emploi peuvent en effet décider s'ils souhaitent ou non que leurs données personnelles demeurent anonymes ou que leur nom et leur adresse soient communiqués à des tiers. Les agences de placement privées désirant accéder à ces informations doivent remplir certaines conditions et également être enregistrées auprès du SECO.

144. Pour l'essentiel, la collaboration ne s'effectue pas par cette base de données informatique, mais par le contact direct qu'entretient chaque ORP avec les agences de placement privées. Dans plusieurs cantons, il est courant que les conseillers ORP fournissent aux demandeurs d'emploi une liste contenant les adresses d'agences de placement privées et qu'ils leur conseillent de s'inscrire également auprès d'elles. Conseil que nombre d'assurés suivent. La collaboration au niveau du placement pour des postes en intérimaire est également intense. Lorsqu'un employeur doit engager du personnel pour des missions à durée déterminée, il préfère souvent s'adresser à une entreprise spécialisée dans la location de services que chercher lui-même un candidat potentiel. Les ORP recourent ainsi souvent à des sociétés de location de services, du fait qu'ils ne fournissent pas eux-mêmes ce type de prestations. Dans certains cantons, il existe des accords spécifiques qui règlent le placement lors d'activités intérimaires en recourant à des services de location privés.

145. Il ne fait aucun doute que les efforts déployés il y a dix ans ont porté leurs fruits. Les ORP, au même titre que la réforme de fond touchant aux mesures de marché du travail, ont sensiblement amélioré l'efficacité du service public de l'emploi.

17. Mesures en faveur de l'emploi

17.1. Généralités

146. On distingue trois catégories de mesures en faveur de l'emploi : les mesures de formation, les mesures d'emploi et les mesures spéciales. De plus, la Confédération a adopté en 2006 un nouveau mode de financement des mesures de marché du travail (MMT). Les cantons disposent maintenant d'un montant maximal fixé en fonction du nombre de demandeurs d'emploi inscrits sur leur territoire. Les dépenses faites en 2006 au titre des

MMT se sont élevées à 608,9 millions de francs, ce qui représente une diminution de 8,8 % par rapport à l'année précédente. En 1996, elles s'élevaient à 408,7 millions.

17.2. Les mesures de formation

147. L'assurance-chômage finance des mesures de formation en vue d'accroître l'adéquation entre les exigences du marché du travail et la structure de qualification des chômeurs (art. 60 à 62 LACI). Afin de répondre à la situation particulière des chômeurs, les autorités du marché du travail leur offrent trois types de mesures de formation : des cours, des entreprises d'entraînement et des stages de formation.

1) Cours de perfectionnement et de reconversion. On distingue deux types de cours : les cours collectifs et les cours individuels. Alors que les cours collectifs sont spécialement organisés à l'intention des assurés, les cours individuels sont offerts sur le marché libre de la formation et ouverts à tout le monde. Les deux sortes de cours visent à améliorer l'aptitude au placement des assurés sur le marché du travail. Dans la mesure du possible, les cours de perfectionnement et de reconversion doivent être organisés de manière collective. Cependant, si la mesure de perfectionnement et de reconversion ne peut être accomplie de manière optimale dans le cadre d'un cours collectif, un cours individuel est possible. Les domaines proposés sont par exemple l'informatique, les langues, le perfectionnement commercial, la technique, les arts graphiques, l'hôtellerie et la restauration, etc.

2) Les entreprises d'entraînement (EE). Les EE sont considérées comme des cours de perfectionnement. La mesure a pour objectif de fournir aux participants une première expérience professionnelle ou d'approfondir leurs connaissances professionnelles principalement dans le secteur commercial, mais aussi dans d'autres secteurs d'activité comme l'artisanat, la technique, etc. Le but d'une EE est de faciliter l'insertion ou la réinsertion des assurés selon la méthode de l'apprentissage sur le tas (*learning by doing*), leur apportant des expériences au sein d'un environnement proche de la pratique.

3) Les stages de formation. Les stages de formation ont pour but essentiel de compléter de manière ciblée les connaissances professionnelles de l'assuré dans le domaine où celui-ci a des lacunes, afin d'approfondir les connaissances des participants. Ils se déroulent sous la forme d'un cours de perfectionnement et de reconversion au sein d'une entreprise. Un accord de stage est conclu entre le participant, l'entreprise formatrice et l'autorité compétente. A la fin de la période convenue, un rapport de stage est établi à l'intention de l'autorité compétente.

148. Sur les 162 648 bénéficiaires de mesures de marché du travail en 2006, 91 615 ont suivi une ou plusieurs mesures de formation. Les coûts ont baissé de 9,4 % par rapport à l'année précédente (339 millions de francs) et se sont chiffrés à 305,4 millions de francs. En 1996, ils étaient de 205,6 millions. Les cours représentent une part majeure des mesures de formation, mais il existe aussi des entreprises d'entraînement qui permettent aux assurés du secteur commercial, entre autres, de développer leurs compétences. Il existe par ailleurs des stages de formation d'une durée de trois mois dans une entreprise privée ou une administration publique.

17.3. Les mesures d'emploi

149. L'assurance-chômage finance trois types de mesures d'emploi (art. 64a et 64b LACI) :

1) Les programmes d'emploi temporaires (PET). Les PET s'adressent en priorité aux personnes à faible niveau de qualification ayant besoin de retrouver une structure journalière par un travail concret. La mesure permet en outre de combler certaines lacunes professionnelles et de maintenir un contact avec le marché du travail sous forme de réseautage. Un nouveau label de qualité assure le bon développement de la mesure en adéquation avec les besoins des participants.

2) Les stages professionnels (SP). Les SP dans une entreprise ou dans une administration permettent aux participants de consolider ou d'élargir leurs compétences professionnelles par la mise en pratique de leurs connaissances. Le stage professionnel est une des mesures de marché du travail les plus efficaces car les personnes qui y participent sont en contact direct avec le marché du travail primaire. Il contribue ainsi à réduire le chômage des jeunes.

3) Le semestre de motivation (semo). Le semo est une mesure conçue spécialement pour les jeunes qui ont terminé ou interrompu une école ou un apprentissage et qui ne se sont pas encore forgé une idée précise de leur avenir professionnel. Cette mesure a pour but d'aider les jeunes à trouver une filière de formation et une place d'apprentissage. Elle favorise l'intégration sociale des jeunes et leur permet de maintenir, voire d'améliorer leurs qualifications de base (langues, mathématiques).

150. Au cours de l'année 2006, 27 601 personnes ont participé à une mesure d'emploi. Les coûts de ces mesures d'emploi se sont élevés à 255,2 millions de francs, contre 281,8 millions en 2005 et 166,9 millions en 1996.

17.4. Les mesures spéciales

151. L'assurance-chômage prévoit les mesures spéciales suivantes (art. 65 à 71d LACI) :

1) Les allocations d'initiation au travail (AIT). Les AIT visent à aider les assurés dont le placement est difficile à trouver un emploi fixe dans une entreprise qui accepte de les engager malgré leur besoin d'initiation accrue. Pendant cette initiation, d'une durée habituelle de 6 mois (jusqu'à 12 mois dans les cas difficiles), l'assurance-chômage prend à sa charge en moyenne 40 % des frais de salaire.

2) Les allocations de formation (AFO). Les AFO permettent aux assurés de plus de 30 ans, sans formation de base ou dont la profession est devenue obsolète, d'effectuer un apprentissage aboutissant à un certificat reconnu et répondant aux exigences du marché du travail tout en bénéficiant d'un revenu supérieur au simple salaire d'apprenant.

3) Le soutien à une activité indépendante (SAI). Le SAI est destiné à faciliter le passage du statut de salarié à celui d'indépendant. L'assurance-chômage aide les assurés qui envisagent de franchir ce pas en leur versant jusqu'à 90 indemnités journalières pendant la phase de préparation de leur activité indépendante. En outre, si l'assuré obtient le soutien d'une coopérative de cautionnement, l'assurance-chômage peut accorder à son tour une garantie supplémentaire de 20 % des risques de perte, voire encourager le micro-crédit.

4) Contribution aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaire (PeSe). La mesure précitée vise à encourager la mobilité géographique des assurés et à favoriser ainsi une meilleure exploitation des possibilités d'emploi. L'assurance-chômage peut prendre à sa charge pendant 6 mois au maximum, à certaines conditions, les frais de déplacement ou les frais de logement et de subsistance à l'extérieur des assurés qui, n'ayant pas trouvé d'emploi convenable dans leur région de domicile, acceptent d'aller travailler hors de cette région plutôt que de rester au chômage et subissent de ce fait un manque à gagner par rapport à leur situation financière antérieure.

152. En 2006, 9 780 personnes ont participé à une ou plusieurs mesures spéciales (contre 10 155 en 2005). Le coût de ces mesures s'est élevé à 48,4 millions de francs, alors qu'il représentait 48,7 millions de francs l'année précédente et 36,2 millions en 1996.

Tableau 6 : Coûts des MMT (en millions de francs)

Année	MF	ME	AIT	AFO	PeSe
2000	168,3	141,4	25,1	4,5	1,2
2001	153,3	117,5	16,3	3,8	1,2
2002	211,8	157,1	16,9	3,8	1,7
2003	314,3	190,0	29,7	5,1	2,7
2004	356,7	267,6	36,3	7,0	3,6
2005	339,0	281,8	37,6	8,4	3,6
2006	305,4	255,2	35,8	9	3,6

i) SAI : la prestation se traduit par des indemnités journalières versées pendant la phase de planification et qui ne sont pas comptées dans les coûts des MMT.

Source : SECO, Marché du travail et assurance-chômage : Rapport annuel 2006, Berne, SECO, mai 2007, p. 35

17.5. Libre choix de l'emploi

153. L'ALCP garantit aux ressortissants de l'UE et de l'AELE le droit à la mobilité professionnelle, y compris à une activité indépendante (art. 4 ALCP et annexe 1, art. 2).

154. La nouvelle loi sur les étrangers (LEtr), approuvée le 24 septembre 2006 par le peuple, prévoit que les titulaires d'un permis de séjour et les résidents peuvent changer de profession et d'emploi sans demander d'autorisation.

17.6. Formation et orientation professionnelles

155. L'orientation professionnelle est de la compétence des cantons. L'arrêté du 18 juin 1999 relatif à des mesures visant à améliorer l'offre des places d'apprentissage et à développer la formation professionnelle fournit la base légale à un engagement actif de la Confédération pour augmenter l'offre de places d'apprentissage⁷³. Dans ce cadre, on met un accent spécial sur l'égalité de traitement entre les sexes. Des projets sont par exemple financés pour permettre aux jeunes filles de choisir leur formation professionnelle au sein d'une large palette de professions. Sur la base de cet arrêté fédéral sur les places d'apprentissage, le gouvernement a soutenu différentes activités additionnelles dans le domaine. Il a par exemple subventionné des « salons de la formation professionnelle » organisés à l'échelle régionale dans le but de présenter aux jeunes les différentes filières, professions et entreprises de la région. A l'échelle suisse, des subventions ont été accordées pour la mise en œuvre d'un site internet donnant accès à des fiches sur les professions, aux filières et écoles ainsi qu'aux bourses cantonales des places d'apprentissage⁷⁴.

156. En ce qui concerne la formation professionnelle, une nouvelle loi sur la formation professionnelle (LFPr) a été mise en vigueur en janvier 2004. Le but de cette loi est de renforcer la formation professionnelle, qui – en termes de participation - représente la formation la plus importante en Suisse. Un élément fondamental de la nouvelle LFPr est que tout ce qui concerne la formation professionnelle est désormais regroupé dans un seul texte législatif. Un autre aspect particulièrement novateur est que la LFPr dissocie les filières de formation et les procédures de qualification ; les démarches de prise en compte des acquis sont ainsi encouragées et facilitées. De plus, la collaboration entre les trois partenaires de la formation professionnelle que sont les organisations du monde du travail, les cantons et la Confédération, est renforcée.

157. En ce qui concerne les services de l'emploi, il faut mentionner que l'assurance-chômage (AC) est depuis 1997 un des plus grands consommateurs de formation continue en Suisse. En effet, à la suite d'une révision de l'AC, l'accent a été mis sur le suivi et la formation des chômeurs qui en ont besoin pour se réinsérer rapidement et durablement sur le marché du travail.

⁷³ 2^e arrêté sur les places d'apprentissage ; RS 412.100.4

⁷⁴ Cf. <http://www.orientation.ch/>

158. Le rapport du 30 novembre 2004 de la Suisse sur la mise en œuvre de la convention 142 de l'OIT concernant le rôle de l'orientation et de la formation professionnelles dans la mise en valeur des ressources humaines contient des informations détaillées sur les questions de formation et d'orientation professionnelles.

17.7. Travail à domicile

159. Conformément à l'arrêté fédéral tendant à encourager le travail à domicile⁷⁵, la Confédération encourage le travail à domicile lorsqu'il joue un rôle social ou qu'il est utile au pays, en particulier lorsqu'il est de nature à améliorer les conditions d'existence des populations montagnardes. La promotion du travail à domicile se limite aux travaux manuels et mécaniques dans l'artisanat et l'industrie.

17.8. Lutte contre le travail au noir

160. Pour lutter de manière ciblée contre le travail au noir, le Parlement a adopté le 17 juin 2005 la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (loi sur le travail au noir, LTN), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. La loi et son ordonnance d'exécution règlent le problème du manque de coordination des informations entre les autorités chargées de mettre en œuvre les bases légales pertinentes sur le travail au noir (droit des assurances sociales, des étrangers et des impôts à la source). Les organes de contrôle cantonaux ont des compétences de contrôle étendues et assument une fonction de coordination. Le renforcement des sanctions vise à prévenir efficacement le travail au noir.

⁷⁵ Arrêté fédéral du 12 février 1949 tendant à encourager le travail à domicile (RS 822.32)

Article 7 – Droit à des conditions de travail justes et favorables

18. Salaires et promotions

18.1. Salaires minimaux

161. Le droit suisse du travail se fonde encore et toujours sur le principe de la liberté contractuelle. La loi ne prescrit pas de salaires minimaux⁷⁶. Les conventions collectives, en revanche, contiennent parfois des clauses relatives à un salaire minimal. Les salaires minimaux fixés par convention collective de travail (CCT) en 2005 se situaient, selon la branche, entre 2200 et 4200 francs pour les travailleurs non qualifiés et entre 2800 et 5300 francs pour le personnel qualifié.

162. Selon l'enquête suisse sur la structure des salaires 2004, le revenu mensuel brut médian s'élevait à 5548 francs en Suisse. Les personnes figurant dans les 10 % inférieurs de l'échelle des salaires gagnaient moins de 3687 francs, tandis que celles classées dans les 10 % supérieurs gagnaient plus de 9718 francs.

163. En 2004, on comptait en Suisse près de 244 000 emplois à bas salaire en Suisse, soit des postes rémunérés moins de 3699 francs bruts par mois pour 40 heures/semaine. On estime à 315 900 le nombre de personnes occupant de tels postes, les femmes étant largement surreprésentées (221 600, soit 70,1 %).

Tableau 7 : Salaire brut mensuel standardisé

Salaire mensuel brut standardisé (valeur centrale) en francs, selon le niveau des qualifications requises pour le poste de travail et le sexe

Secteur public cantonal / Confédération / Secteur privé, 2004

	Niveau de qualification											
	Total			1+2			3			4		
	Total	Femmes	Hommes	Total	Femmes	Hommes	Total	Femmes	Hommes	Total	Femmes	Hommes
Secteur public cantonal	7156	6503	8018	8794	7792	9605	6429	6126	6846	5134	4851	5532
Confédération	6378	5908	6535	9016	8105	9190	6456	6073	6522	5238	5000	5301
Secteur privé	5500	4735	5910	7290	6241	7722	5323	4870	5550	4235	3593	4588
Secteur privé (entreprise avec moins de 5 employés)	4883	4326	5262	5694	5067	6044	4607	4263	4837	3727	3495	4084
Secteur privé (entreprise avec au moins 1000 employés)	6024	4829	6975	9100	7742	9493	5624	4968	6169	4271	4000	4766

Niveau des qualifications requises pour le poste :
1 = Travaux les plus exigeants et tâches les plus difficiles
2 = Travail indépendant et très qualifié
3 = Connaissances professionnelles spécialisées
4 = Activités simples et répétitives

Source : OFS, Enquête suisse sur la structure des salaires 2004

164. Les mesures d'accompagnement de la libre circulation des personnes⁷⁷ entrées en vigueur le 1^{er} juin 2004 doivent permettre de prévenir le dumping salarial et social. Elles permettent de fixer des salaires minimaux et facilitent la déclaration de force obligatoire générale des CCT. Les employés d'une entreprise étrangère sont par ailleurs soumis à la loi fédérale sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (loi sur les travailleurs détachés). Cette loi règle les conditions minimales de salaire et de travail. Les dispositions portent sur la rémunération minimale, la durée du travail et du repos, la durée minimale des vacances, la sécurité, la santé et l'hygiène au travail, la protection des femmes enceintes et des accouchées ainsi que la non-discrimination. Depuis lors, le Code des obligations a été complété par l'art 360a, traitant des conditions permettant de fixer des salaires minimaux.

⁷⁶ Cf. §134 du rapport initial

⁷⁷ Cf. supra § 114

165. Cette disposition a été introduite par la loi du 8 octobre 1999 sur les travailleurs détachés, mais n'est entrée en vigueur que le 1^{er} juin 2004. Selon cette disposition, si, au sein d'une branche économique ou d'une profession, les salaires usuels dans la localité, la branche ou la profession font l'objet d'une sous-enchère abusive et répétée et qu'il n'existe pas de CCT contenant des dispositions relatives aux salaires minimaux pouvant être étendue, des salaires minimaux peuvent être prévus par le biais de contrats-type de travail.

166. Il ressort des contrôles que, dans la grande majorité des contrats de travail examinés, les conditions de salaire et de travail usuelles en Suisse ont été respectées. Les infractions représentaient un peu moins de 6 % des cas. Seul 2,5 % des cas portaient sur le non-respect des dispositions salariales en vigueur (dumping salarial).

167. La loi sur le statut des fonctionnaires (StF) mentionnée dans le rapport initial (§136) a été remplacée par la nouvelle loi sur le personnel de la Confédération (LPers) le 1^{er} janvier 2001 (le 1^{er} janvier 2002 dans certaines unités de l'administration fédérale). La LPers constitue la base légale sur laquelle repose une gestion du personnel moderne dans l'administration fédérale, La Poste et les Chemins de fer fédéraux (CFF).

18.2. Rémunération égale pour un travail de valeur égale

§ 32 : Le Comité recommande à l'État partie d'intensifier ses efforts pour garantir aux hommes et aux femmes un accès égal à l'emploi et l'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale.

168. Selon l'enquête sur la structure des salaires 2004, le salaire mensuel brut standardisé (médian) des femmes s'élève à 4735 francs dans le secteur privé, alors que celui des hommes s'élève à 5910 francs, ce qui correspond à une différence salariale de 19,9 %. En 1998, cet écart était de 23,8 %. La différence salariale entre les hommes et les femmes affecte toutes les branches de l'économie ; les salaires varient en outre fortement d'une branche à l'autre. Dans la branche où les salaires sont les plus faibles, les différences salariales entre les femmes et les hommes oscillent entre 8 % et 30 %. L'hôtellerie-restauration, qui emploie 56 % de femmes, affiche le moins de différences salariales. C'est dans l'industrie de l'habillement et des fourrures, qui occupe 78 % de femmes, que les différences salariales sont les plus marquées. Dans les branches aux revenus supérieurs, les variations de différences salariales entre les hommes et les femmes sont moindres : les femmes gagnent entre 21 et 36 % de moins que les hommes.

169. Selon le niveau de formation, les femmes gagnent entre 14,2 % (formation professionnelle) et 22 % (université, haute école) de moins que les hommes. Le salaire des femmes est de 14 % inférieur à celui des hommes chez les cadres inférieurs et de 24 % inférieur chez les cadres moyens et supérieurs. Il ressort de ces chiffres que l'écart salarial se creuse à mesure que la formation et la situation professionnelles augmentent.

170. Dans le secteur public, au niveau de la Confédération, les écarts sont nettement moindres que dans le secteur privé. En 2004, le salaire mensuel brut standardisé (médian) des femmes s'élevait à 5908 francs dans l'administration fédérale, alors que celui des hommes se montait à 6535 francs, ce qui équivaut à une différence de 9,6 %. Dans les administrations cantonales, par contre, les différences étaient semblables à celles observées dans le secteur privé (différences salariales de 18,9 % en 2004). Pour l'heure, il est encore difficile d'évaluer la manière dont le système des salaires au mérite, mis en place dans de nombreuses administrations publiques, se répercutera sur les différences salariales entre les hommes et les femmes.

171. Aux termes de l'art. 15, al. 1, LPers, les salaires des employés de la Confédération dépendent de la fonction, de l'expérience et de la prestation. L'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers) précise ce principe de la manière suivante : l'évaluation de la fonction tient compte de la formation, du cahier des charges, du niveau des exigences, des responsabilités et des risques liés à la fonction. Ces critères s'appliquent à toutes les fonctions. Accompagnés de la procédure d'évaluation échelonnée, ils contribuent au respect du principe d'une rémunération égale pour une prestation égale. Les classements subjectifs qui ne sont pas fondés sur des critères liés à la fonction, comme le sexe, sont ainsi rendus plus difficiles par des systèmes d'évaluation comme celui utilisé par la Confédération. Appliqué correctement, le système empêche le « sous-classement » volontaire des employées et des fonctions principalement occupées par des femmes.

172. Les salaires initiaux sont fixés selon des directives générales, en fonction du diplôme requis et de l'expérience professionnelle pertinente. L'évolution salariale dépend de l'évaluation et progresse, selon les prestations, dans une fourchette allant de 0 à 6 %. Les rapports de suivi annuels relatifs à l'application du système salarial montrent que, trois ans après la mise en place du système, on ne peut pas parler d'une différence fondamentale entre les femmes et les hommes pour ce qui est de la répartition des échelons d'évaluation. Au cours de la phase initiale, les hommes recevaient un peu plus souvent des appréciations « A+ » que les femmes. Mais depuis 2004, on a pu constater une homogénéisation des évaluations. Les dirigeants sont toujours formés pour être capables de procéder à des évaluations non discriminatoires. Les résultats de l'évaluation du personnel révèlent qu'il existe des différences entre les sexes, en particulier s'agissant de la répartition des évaluations les plus élevées. Les hommes reçoivent plus souvent de meilleures évaluations que les femmes. La répartition des sexes est aussi inégale s'agissant des primes. Seul un quart des bénéficiaires des primes de prestation sont des femmes et leur part tombe à un huitième s'agissant des primes de reconnaissance. Selon l'OFPER, cette situation tient en partie au fait que de nombreuses femmes sont actuellement en train de progresser dans la hiérarchie et qu'elles n'ont pas encore atteint le maximum de leur classe de salaire, ce qui fait qu'elles perçoivent leurs « primes » sous forme de rémunération ordinaire axée sur les prestations. Soulignons tout de même que l'OFPER devra continuer de garder un œil critique sur cet aspect afin de prévenir d'éventuelles discriminations. Rien ne permet en effet de supposer que les femmes fournissent un travail moins digne de reconnaissance ou des prestations inférieures à celles des hommes, seule raison qui justifierait qu'elles ne reçoivent pas les mêmes primes qu'eux.

173. Une analyse de la loi sur l'égalité, réalisée sur mandat du Parlement, a révélé que la LEg prévoyait des instruments utiles aux travailleurs pour se prémunir contre des discriminations du fait de leur sexe⁷⁸. Malgré les progrès que la LEg a permis de réaliser, un certain nombre de problèmes subsistent. Comme par le passé, la peur de perdre son emploi, reste pour les victimes d'une discrimination, un obstacle qui les dissuade de faire valoir leurs droits. La difficulté de se procurer des informations en cas de présomption de discrimination demeure elle aussi. De plus, il a été établi que la LEg était trop rarement appliquée. Cela s'explique, d'une part, par le fait que la loi est encore relativement récente ; elle est certes connue, mais encore insuffisamment. On observe que ce sont plus particulièrement les travailleurs, pourtant le groupe cible de la loi, qui, souvent, ne connaissent pas les instruments proposés. D'autre part, les possibilités offertes par la LEg ne sont pas assez connues des avocats et des juges. Enfin, le législateur ayant choisi de laisser les personnes directement concernées défendre elles-mêmes leur droit (sous réserve du droit des organisations d'intenter une action en constatation de la discrimination), aucune autorité étatique ou indépendante n'est habilitée à intervenir pour favoriser la mise en œuvre de la loi.

⁷⁸ Cf. supra § 75ss

174. Le nombre de cas portés devant les tribunaux concernant des discriminations salariales a considérablement augmenté depuis l'entrée en vigueur de la LEg en 1996. Quelque 270 décisions ont depuis lors été rendues par les tribunaux. Jusqu'à l'introduction de la LEg, on ne comptait qu'une quinzaine de plaintes fondées sur l'article constitutionnel fixant le principe de l'égalité des salaires (art. 4, al. 2, aCst. ; art. 8, al. 3, Cst.). Celles-ci concernaient surtout des rapports de travail dans le secteur public. Des sites internet rendent accessibles tous les jugements et décisions rendus en vertu de la LEg : www.gleichstellungsgesetz.ch ; www.leg.ch .

175. Sur la base du rapport d'évaluation, le Conseil fédéral a confié divers mandats au Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) et à l'Office fédéral de la justice (OFJ). Il a mis l'accent sur la promotion ciblée de l'information et de la sensibilisation. Il demande par ailleurs que le travail des juges soit rationalisé par l'établissement de recommandations sur la manière d'élaborer des expertises en matière d'égalité des salaires et que les offices de conciliation soient habilités à requérir la présentation de moyens de preuves. Il propose également que soient examinées la possibilité de prendre des mesures incitatives (labels) pour les entreprises et l'institution d'une autorité dotée de compétences en matière d'investigation. En ce qui concerne les marchés publics, le Conseil fédéral propose de définir une procédure permettant de contrôler le respect des prescriptions légales sur l'égalité des salaires⁷⁹.

176. Depuis 2003, le BFEG a rassemblé sur l'internet, à l'adresse www.topbox.ch, toute une série de projets en faveur de l'égalité qui ont fait leurs preuves. Plus de 100 projets conçus dans toutes les régions de la Suisse y figurent en trois langues. Parmi eux, certains concernent spécifiquement l'égalité des salaires (Campagne « fairp(l)ay – égalité des salaires maintenant ! » menée par l'Union syndicale suisse)⁸⁰. Le projet « infoMaternité » renseigne les femmes sur des aspects juridiques et en matière de santé liés à la grossesse, la maternité et l'exercice d'une activité rémunérée. Cette campagne s'adresse à des travailleuses faiblement qualifiées, une catégorie de femmes qui compte une majorité d'étrangères.

177. En vertu de l'art. 8, al. 1, let. c, de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), les adjudicateurs publics ne peuvent adjuger le marché qu'à un soumissionnaire garantissant à ses salariés l'égalité de traitement entre femmes et hommes. Les entreprises qui ne répondent pas à ce critère peuvent être exclues des procédures de passation de marchés publics. En pratique, cette disposition entrée en vigueur en 1996 n'a pas été appliquée faute d'instruments et de procédures permettant de contrôler l'égalité des salaires dans les entreprises concernées. Il est prévu de remédier à cette situation dans le cadre de la révision de la LMP. Le BFEG et la Commission des achats de la Confédération ont donné mandat de mettre au point un instrument permettant de contrôler qu'une entreprise respecte le principe de l'égalité des salaires. Cet instrument a été testé dans le cadre d'un projet pilote entre 2001 et 2003. Dans deux des cinq entreprises contrôlées, on a constaté une inégalité de salaire notable fondée sur la différence de sexe. Le contrôle suppose toutefois des connaissances statistiques approfondies. Le BFEG met les entreprises en contact avec des experts confirmés leur apportant leur soutien pour la réalisation de leurs propres contrôles. Il mise en premier lieu sur la responsabilisation des entreprises, qu'il cherche à encourager en les informant et en les sensibilisant à la problématique. Il a par ailleurs mis au point un instrument permettant aux entreprises d'effectuer une auto-évaluation rapide s'agissant de l'égalité des salaires⁸¹.

79 Cf. supra § 75

80 Cf. www.egalitedessalaires.ch

81 Cf. www.ebg.admin.ch/dienstleistungen/00017/index.html?lang=fr

178. La clause sur l'égalité des salaires de la LMP ne porte que sur les prestations fournies en Suisse. La DDC est en train d'intégrer une telle clause dans tous ses contrats d'adjudication portant sur des prestations fournies à l'étranger.

179. Le rapport du 5 octobre 2006 de la Suisse sur la mise en œuvre de la convention 100 de l'OIT sur l'égalité de rémunération contient des informations détaillées sur la situation de l'égalité des salaires en Suisse et sur les mesures prises par la Confédération en vue de la garantir.

18.3. Promotion de l'égalité

§ 33 : Le Comité recommande à l'État partie de jouer un rôle plus actif dans la promotion de l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur pour les femmes, les immigrants et les minorités ethniques.

180. Les femmes et les hommes exercent leur activité professionnelle dans des conditions différentes. Les femmes sont de plus en plus présentes dans les professions intellectuelles et scientifiques, et il y a toujours plus de femmes cadres. Elles occupent toutefois moins souvent que les hommes des positions à responsabilités. Leur position professionnelle est généralement moins bonne que celle des hommes. En 2005, 17 % des hommes exerçaient une activité indépendante, contre seulement 11 % de femmes. La part des femmes assumant des positions dirigeantes ou faisant partie de la direction d'entreprise est passée d'environ 16 % en 1991 à 22 % ; dans le cas des hommes se trouvant dans la même situation, le taux est passé de 32 à 37 %. Cette inégalité s'explique seulement en partie par des niveaux de formation différents. En effet, même à niveau de formation égal, on constate des différences entre la situation professionnelle des femmes et celle des hommes. La proportion de travailleurs sans fonction de cadre est plus élevée chez les femmes que chez les hommes, indépendamment du niveau de formation. La raison principale expliquant ces différences est certainement la responsabilité familiale, qui incombe toujours en grande partie aux femmes et qui est difficilement conciliable avec une carrière professionnelle. Le temps partiel est moins fréquent chez les dirigeants : seul un dirigeant sur cinq (19 %) travaillait à temps partiel en 2005, alors que chez les employés sans fonction dirigeante, cette proportion s'élevait à plus du double (43 %). Alors que les hommes dirigeants sont peu nombreux à travailler à temps partiel (6 %), près de la moitié des femmes dirigeantes (46 %) ont fait ce choix. Au cours des quinze dernières années, les temps partiels se sont multipliés dans les postes à haute responsabilité : de 1991 à 2005, le nombre des postes à temps partiel incluant des fonctions de direction a plus que doublé (+111 %), alors que pour les autres catégories de travailleurs, l'augmentation n'a été que de 21 %⁸².

181. Pour de plus amples informations, veuillez consulter les commentaires de l'article 3 (§ 71ss) et de l'article 13 (§ 548ss)

19. Santé et sécurité au travail

19.1. Généralités

182. La quatrième enquête européenne sur les conditions de travail⁸³ a révélé que 91 % des travailleurs suisses sont satisfaits, voire très satisfaits, de leurs conditions de travail. Elle souligne toutefois aussi un potentiel d'amélioration. 19 % des travailleurs suisses ont ainsi indiqué avoir été absents pour raison de santé au cours des douze mois précédents. 31 % sont d'avis que leur santé pâtit de leur travail. Les maux cités le plus souvent sont les maux de dos (18 %), le stress (17 %) et les douleurs musculaires dans les épaules ou la nuque

⁸² VUILLE Alain, Le travail à temps partiel en Suisse, OFS, 2006

⁸³ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Quatrième enquête européenne sur les conditions de travail, 2007 (<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/98/fr/1/ef0698fr.pdf>)

(13 %). Les personnes actives dans l'agriculture et la sylviculture ainsi que dans le secteur de l'industrie et du bâtiment font plus souvent état de troubles de la santé que la moyenne. Le secteur privé des services correspond à la moyenne suisse, tandis que le domaine de l'enseignement et du social se situe légèrement au-dessous.

183. L'intensification du travail implique toujours plus de troubles psychiques et psychosociaux pour les travailleurs. A cela s'ajoute qu'environ 60 % de la population active suisse cumule, à un degré plus ou moins élevé, travail, couple, enfants, tâches domestiques et prise en charge externe de parenté. Selon des données représentatives du Panel suisse des ménages datant de 2000, 13,7 % des personnes interrogées éprouvent des difficultés à concilier leur vie professionnelle et leur vie privée.

19.2. Données statistiques concernant les accidents et maladies professionnels

184. Le nombre d'accidents professionnels a régulièrement diminué, tandis que celui des accidents non professionnels tend à augmenter, au point que le risque de perdre la vie à la suite d'un accident était, en 2003, plus de deux fois plus élevé durant les loisirs (467) que sur le lieu de travail (162).

Tableau 8 : Accidents professionnels et non professionnels, selon le sexe, en 1992 et en 2004

	Accidents professionnels		Accidents non professionnels	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
TOTAL 1992	271 594	51 373	315 768	143 190
TOTAL 2004	202 620	54 251	289 543	167 882

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

Tableau 9 : Nombre de cas d'invalidité et de décès acceptés par les assureurs entre 1993 et 2005 (accidents professionnels et non professionnels)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Invalidité	3123	3500	3390	2923	3308	3725	3512	3771	3756	3266
Décès	753	711	734	604	729	639	670	649	605	628

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

Tableau 10 : Cas de maladies professionnelles selon la base légale et le genre, AAP et AAC

Recensement complet	2004	2005
Affections dues à des agents nocifs selon l'OLAA, art. 14, annexe 1.1 et LAA 9.2	1387	1448
<i>Maladies de la peau</i>		
Composés du chrome	18	14
Résines époxy (résines de coulée)	52	67
Additifs pour caoutchouc	14	14
Huiles minérales	121	106
Nickel	36	17
Couleurs, vernis, colles	20	20
Poussières	30	29
Produits pharmaceutiques et de désinfection	40	50
Cosmétiques, produits capillaires et soins de la peau	32	46
Décapants, produits d'imprégnation et de nettoyage	74	102
Substances inconnues	37	46
Ciment	54	62
Autres	190	231

<i>Maladies des voies respiratoires</i>		
Poussières	23	29
Autres	233	230
<i>Intoxications</i>		
	60	42
<i>Autres maladies dues à des agents nocifs</i>		
Poussières d'amiante (sans les pneumoconioses)	77	89
Autres	58	43
<i>Autres affections dues au travail</i>		
Maladies de l'appareil locomoteur	206	194
Autres	12	17
Affections dues à des agents physiques selon l'OLAA, art. 14, annexe 1.2a		
	1279	1252
Bursites chroniques	223	209
Paralysies nerveuses périphériques	24	18
Tendovaginites (Peritendinitis crepitans)	238	192
Lésions importantes de l'ouïe	696	698
Maladies dues à des radiations non ionisantes	62	79
Autres	36	56
Autres affections selon l'OLAA, art. 14, annexe 1.2b		
	931	794
Pneumoconioses dues au quartz	16	16
Maladies infectieuses	823	661
Maladies tropicales	11	13
Autres	81	104
Total	3597	3494
i) Y compris les cas des personnes au chômage dans le cadre de programmes d'occupation, stages professionnels, mesures de formation		

Source : Service de centralisation des statistiques de l'assurance-accidents LAA (www.unfallstatistik.ch)

185. En 2005, on a enregistré 3494 cas de maladies professionnelles, ce qui correspond à une baisse de 16 % par rapport à 1996. Les maladies les plus fréquentes étaient celles de l'appareil locomoteur, suivies des maladies de la peau, qui ensemble représentaient près de 70 % des maladies professionnelles. La surdité due au bruit et les maladies respiratoires se situaient aux troisième et quatrième places. Les maladies professionnelles touchaient presque chaque branche économique dans une forme quelconque, vu la diversité des substances et activités provoquant des affections.

Tableau 11 : Nombre de maladies professionnelles acceptées, 1996 – 2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cas	4152	3997	3966	3644	4072	3706	3589	3668	3597	3494

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

19.3. Promotion de la santé sur le lieu de travail

186. Avec la loi sur le travail (LTr), la notion d'hygiène a été remplacée par celle de protection de la santé.

187. A la suite de la révision de la LTr, quelques modifications sont intervenues dans son champ d'application. Un nouvel art. 3a LTr a imposé l'application des dispositions sur la protection de la santé à certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs, jusqu'ici exclues de l'application de la loi. Il s'agit de l'art. 6 LTr sur les obligations des employeurs et

des travailleurs en matière de protection de la santé, de l'art. 35 relatif à la protection de la santé durant la maternité et de l'art. 36a sur la possibilité d'interdire à certaines catégories de travailleurs des travaux pénibles ou dangereux ou d'assortir leur exécution de conditions particulières. Les entreprises et travailleurs concernés sont en particulier l'administration fédérale et les administrations cantonales et communales, les travailleurs exerçant une fonction dirigeante élevée, une activité artistique indépendante ou une activité scientifique, les assistants sociaux, etc.

188. Il faut noter que les compétences cantonales figurent à l'art. 79 de la nouvelle ordonnance relative à la loi sur le travail (OLT 1) et que les attributions de la Confédération sont maintenant confiées au SECO, qui a partiellement intégré l'ancien office compétent, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT). Les inspections fédérales du travail et le secteur Travail et santé (anciennement nommé Médecine et hygiène du travail) font toujours partie de cette structure et ont toujours les mêmes tâches (définies à l'art. 75 OLT 1). De plus, les inspections fédérales du travail sont maintenant regroupées en deux antennes (au lieu de quatre), basées à Lausanne et à Zurich, et couvrant chacune un territoire d'une taille similaire.

189. La proportion de personnes actives exposées au tabagisme passif sur leur lieu de travail (y compris durant les pauses) a baissé de 54 % à 42 % entre 2001/2002 et 2006. 11 % des personnes actives à plein temps sont exposées au tabagisme passif au moins trois heures par semaine. En 2006, sept personnes actives sur dix travaillaient dans des entreprises où les possibilités de fumer étaient extrêmement restreintes. 78 % des personnes actives, dont 63 % des fumeurs, sont en faveur d'une interdiction totale de fumer sur le lieu de travail⁸⁴. Pour remédier au problème du tabagisme passif sur le lieu de travail, l'OFSP, le SECO et santésuisse ont lancé l'action « lieu de travail.sans fumée. » dans le cadre de la campagne « Fumer, ça fait du mal. »⁸⁵. Elle visait à ce que le plus grand nombre possible d'entreprises, de sociétés, d'administrations et d'organisations en Suisse offrent à leurs employés un lieu de travail sans fumée.

190. Aux termes de l'art. 4 LEg, le harcèlement sexuel sur le lieu de travail est un comportement discriminatoire. La LEg enjoint les entreprises à créer une atmosphère de travail sans harcèlement sexuel. Si, en cas de litige, les entreprises ne sont pas en mesure de prouver qu'elles ont pris des mesures pour prévenir le harcèlement sexuel, le tribunal ou l'autorité administrative peut les condamner à payer un dédommagement à la victime. Le SECO et le BFEG ont commandé une étude afin de déterminer l'ampleur du phénomène de harcèlement sexuel dans le monde du travail en Suisse. Des mesures de prévention complémentaires pourront ensuite être mises en œuvre sur cette base.

191. L'évaluation de la loi sur l'égalité⁸⁶ a montré que l'interdiction du harcèlement sexuel sur le lieu de travail et l'obligation faite à l'employeur de prendre des mesures préventives en ce sens sont les dispositions les plus connues de la LEg. Les deux tiers des entreprises n'ont toutefois pris aucune mesure de ce genre. Dans toutes les enquêtes, le harcèlement sexuel s'est révélé être le deuxième facteur de discrimination, après les inégalités salariales. Dans 90 % des cas portés devant les tribunaux pour cause de harcèlement sexuel, les rapports de travail avaient été interrompus avant le jugement. Les analyses qualitatives confirment que la personne demeure rarement employée après avoir engagé une procédure pour harcèlement sexuel sur le lieu de travail et que les victimes ne souhaitent généralement pas conserver leur poste. Il en ressort également que le harcèlement donne souvent lieu à des troubles de la santé et que de nombreuses femmes ne veulent pas intenter d'action pour harcèlement sexuel de peur de perdre leur poste. Les projets d'information et de

⁸⁴ OFSP, Informations de base sur le tabagisme passif, décembre 2007 (www.ofsp.admin.ch)

⁸⁵ Cf. <http://www.arbeitsplatz-rauchfrei.ch>

⁸⁶ Cf. § 75ss et § 173

sensibilisation ayant bénéficié d'aides financières au titre de la LEg sont répertoriés à l'adresse www.topbox.ch.

192. Depuis 1998, Promotion Santé Suisse gère un programme prioritaire sur la santé et le travail et investit environ 1 million de francs par an dans la promotion de la santé sur le lieu de travail.

19.4. Sécurité au travail

§ 30 : Le Comité engage également l'État partie à ratifier sans tarder les Conventions [...] 174 de l'OIT.

193. Dans son rapport du 15 mai 1996 sur les conventions et les recommandations adoptées en 1993 et 1994 par la Conférence internationale du Travail lors de ses 80^e et 81^e sessions⁸⁷, le Conseil fédéral présentait au Parlement une analyse détaillée de la Convention 174 concernant la prévention des accidents industriels majeurs. Le rapport aboutit à la conclusion que les objectifs généraux de la Convention 174 et ceux de l'ordonnance sur la protection contre les accidents se recouvrent, mais qu'en matière de protection des travailleurs, la législation suisse ne satisfait pas pleinement les exigences de la convention. Le Conseil fédéral a par conséquent renoncé à soumettre la ratification de la Convention à l'approbation du Parlement.

194. Une intervention parlementaire⁸⁸ invitait le Conseil fédéral à examiner la possibilité de lever les obstacles à la ratification de la Convention 174 de l'OIT sur la prévention des accidents industriels majeurs, résultant de la dualité de législation applicable en l'espèce (législation sur l'environnement, d'une part, la législation sur la prévention des accidents et maladies professionnels, d'autre part). Les travaux entrepris au sein de l'administration fédérale n'ont pas permis d'aboutir à un résultat positif en raison de l'ampleur des modifications législatives nécessaires et de la difficulté de la mise en œuvre résultant de la dualité des législations applicables ; par conséquent, le Parlement a classé le postulat 96.3537 en 2003. Il sied de rappeler que, selon la politique de ratification de la Suisse, la ratification d'une convention de l'OIT n'est proposée que si l'état de la législation correspond aux exigences de la convention.

195. Il convient de relever que, depuis 1996, l'assurance-accidents a été introduite pour les personnes au chômage.

196. Depuis 1998, les art. 6 et 6a de l'ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (ordonnance sur la prévention des accidents, OPA) reflètent la pratique selon laquelle les salariés ont le droit d'être informés sur les mesures de sécurité au travail ainsi que celui d'être consultés sur toutes les questions relatives à la sécurité au travail. Depuis le début de l'année 1997, l'employeur est tenu de faire appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail lorsque la protection de la santé des travailleurs et leur sécurité l'exigent (art. 11a à 11g OPA).

197. Depuis le 1^{er} janvier 2000, les entreprises sont tenues, en vertu de l'OPA, de faire appel à des spécialistes si cela s'impose pour protéger la santé des travailleurs et pour garantir leur sécurité⁸⁹. Dans le cadre des obligations générales (art. 3 OPA et art. 3 à 9 OLT 3), tous les employeurs sont tenus de surveiller les risques pour la sécurité et la santé

⁸⁷ Rapport du Conseil fédéral du 15 mai 1996 sur les conventions et les recommandations adoptées en 1993 et 1994 par la Conférence internationale du Travail lors de ses 80^e et 81^e sessions (FF 1996 1137)

⁸⁸ Postulat 96.3537 Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN (96.037) : Organisation internationale du travail (OIT). Convention 174

⁸⁹ Cf. Directive de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) relative à l'appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail (Directive MSST) ; (www.cfst.ch)

des travailleurs et de prendre les mesures de protection et les dispositions qui s'imposent d'après les règles reconnues de la technique.

198. Pour plus d'informations, nous renvoyons aux rapports présentés par la Suisse aux organes de contrôle de l'OIT concernant l'application des conventions pertinentes en matière de santé et sécurité au travail, notamment des conventions n^{os} 62, 81, 115, 120, 136 et 139.

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

20.1. Repos

199. Un nouvel article 15a a été introduit dans loi sur le travail (LTr) lors de sa révision en 2000. Il prévoit le droit pour le travailleur de bénéficier d'un repos quotidien d'au moins onze heures consécutives. Ce repos peut être réduit, pour les travailleurs adultes, à huit heures une fois par semaine, pour autant que la moyenne sur deux semaines atteigne onze heures.

20.2. Travail dominical

200. La révision de la LTr a apporté quelques modifications. L'interdiction de principe d'occuper des travailleurs le dimanche existe toujours, le dimanche étant compté du samedi 23 heures au dimanche 23 heures (art. 18 LTr). Le régime des autorisations pour les exceptions a été modifié, notamment en ce qui concerne les attributions des autorités. Ainsi, si les cantons sont toujours compétents pour délivrer les autorisations de travail dominical temporaire (besoin urgent dûment établi, travailleurs consentants et versement d'un supplément de salaire d'au moins 50 %), ils ont par contre perdu toute prérogative en matière de travail dominical régulier ou périodique, qui est de la seule compétence de la Direction du travail du SECO (art. 19, al. 4, LTr).

201. Le repos compensatoire en cas de travail du dimanche (art. 20 LTr) a été passablement modifié lors de la révision de la loi. Ainsi, le travail du dimanche d'une durée de moins de 5 heures doit être compensé dans un délai de 4 semaines par du temps libre de même durée (art. 21 al. 7 OLT 1). Si ce travail dure plus de 5 heures, un jour de repos compensatoire (24 heures précédant ou suivant le repos quotidien, soit au moins 35 heures entre 6 et 20 heures) doit obligatoirement être donné au cours de la semaine précédente ou suivante (art. 20, al. 2, LTr et 21, al. 5, OLT 1).

202. Le 27 novembre 2005, le peuple suisse a accepté le projet de loi « Travail du dimanche dans les grandes gares et les aéroports ». Conformément à cet amendement de la loi sur le travail (art. 27, al. 1^{er}, LTr), les magasins et entreprises de services situés dans les gares et aéroports à grande fréquentation peuvent occuper des travailleurs le dimanche. L'art. 26a OLT 2 fixe les critères définissant « les gares et aéroports à grande fréquentation ». Les modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2006. En outre, donnant suite à une initiative parlementaire déposée en 2003 (initiative parlementaire Wasserfallen, 03.463), le Conseil national et le Conseil des Etats ont adopté, respectivement le 26 septembre 2007 (premier conseil) et le 5 décembre 2007 (deuxième conseil) une modification de l'art. 19 de la LTr en y ajoutant un nouvel al. 6 dont la teneur est la suivante : « Les cantons peuvent fixer au maximum quatre dimanches par an pendant lesquels le personnel peut être occupé dans les commerces sans qu'une autorisation ne soit nécessaire. »

20.3. Travail de nuit

203. La révision de la LTr (art. 10 LTr) a introduit une nouvelle séparation de la journée de 24 heures en travail de jour (de 6 à 20 heures), en travail du soir (de 20 à 23 heures) et en travail de nuit (de 23 à 6 heures). Le travail de jour et du soir n'est pas soumis à autorisation (mais pour l'introduction du travail du soir, il faut auditionner les travailleurs) et le travail de nuit est en principe toujours interdit. Le début et la fin du travail de jour et du soir peuvent être fixés différemment entre 5 et 24 heures, si les représentants des travailleurs, ou, à défaut, la majorité de ceux-ci donnent leur accord. Le travail de jour et du soir doit toujours être compris dans un espace de 17 heures. Le travail du jour et du soir de chaque travailleur

doit être compris dans un espace de 14 heures, pauses et heures de travail supplémentaire incluses.

204. Les dérogations pour du travail de nuit régulier ou périodique et pour du travail de nuit temporaire sont demeurées semblables (art. 17 LTr). De même pour la majoration de salaire de 25 % pour le travail de nuit temporaire (art. 17b al. 1 LTr) ; par contre, des compensations en temps équivalant à 10 % ont été introduites en cas de travail de nuit régulier ou périodique (art. 17b, al. 2, LTr). Ni les voies de recours en matière d'autorisation, ni les exceptions de l'OLT 2 n'ont changé.

205. L'employé travaillant de nuit pendant une longue période a droit à une visite médicale, comprenant tant un examen de son état de santé que des conseils sur la façon de réduire ou de supprimer les problèmes de santé liés à son travail (art. 17c LTr). Cet examen a été rendu obligatoire pour les jeunes gens travaillant régulièrement ou périodiquement entre 22 et 6 heures (art. 12 OLT 5, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008), pour les personnes qui effectuent un travail de nuit comprenant beaucoup d'activités pénibles ou dangereuses, ainsi que pour les employés travaillant la nuit sans alternance avec un travail de jour (art. 45 OLT 1).

206. Enfin, en cas de travail de nuit régulier, l'employeur doit prendre des mesures supplémentaires, touchant notamment l'organisation des transports, les possibilités de se reposer et de s'alimenter et la prise en charge des enfants (art. 17e LTr).

207. En 2006, 1597 permis autorisant le travail de nuit ont été délivrés par le SECO (172 en 1999)⁹⁰. La publication des autorisations, les voies de recours et la majorité des exceptions de l'OLT 2 n'ont pas été modifiées.

20.4. Durée du travail

208. Les dispositions de la LTr sur la durée du travail n'ont pas été modifiées par la révision. Les informations contenues dans le rapport initial restent valables (§ 184 à 188).

209. Une initiative populaire fédérale « pour une durée du travail réduite » a été déposée le 5 novembre 1999 par l'USS. Cette initiative réclamait une réduction progressive de la durée du travail jusqu'à un maximum de 1 872 heures par année, ce qui représente environ 36 heures hebdomadaires. Le peuple suisse a rejeté cette initiative en votation populaire le 3 mars 2002.

210. En ce qui concerne la durée effective du travail hebdomadaire en Suisse, les derniers chiffres démontrent qu'en 2006, elle était de 41,7 heures par semaine. Le tableau ci-dessous donne les durées hebdomadaires par secteur économique, depuis 2002.

⁹⁰ A titre d'exemple, sont dispensées les branches suivantes : cliniques et hôpitaux ; maisons et internats ; hôtels, restaurants et cafés ; personnel au sol des transports aériens ; kiosques et entreprises de services aux voyageurs ; entreprises d'approvisionnement en énergie électrique, en gaz ou en eau ; rédactions de journaux et périodiques, entreprises de radiodiffusion et de télévision ; théâtres professionnels ; personnel en charge de la surveillance et du gardiennage ; installations et équipement de sport.

Tableau 12 : Durée hebdomadaire normale du travail dans les entreprises, depuis 2002**Durée normale du travail dans les entreprises, selon la section économique**

Concept intérieur, moyenne annuelle en heures par semaine

Sections économiques	2002	2003	2004	2005	2006
Agriculture, sylviculture	43,0	43,0	42,8	42,8	42,9
Industries extractives	42,1	42,0	42,0	42,0	42,7
Industries manufacturières	41,2	41,2	41,2	41,2	41,2
Production, distribution d'électricité/gaz/eau	41,2	41,1	41,2	41,2	41,3
Construction	41,9	41,8	41,7	41,7	41,7
Commerce ; rép. véhicules/art. domestiques	41,9	41,9	41,9	41,9	41,8
Hôtellerie et restauration	42,2	42,2	42,1	42,1	42,1
Transports et communications	42,0	42,0	42,0	42,1	42,1
Activités financières ; assurances	41,5	41,5	41,5	41,5	41,4
Immobilier ;location ;inform. ; R&D	41,7	41,7	41,7	41,8	41,7
Adm. publique, défense, sécurité sociale	41,6	41,6	41,6	41,5	41,3
Enseignement	41,4	41,5	41,4	41,5	41,5
Santé et activités sociales	41,6	41,6	41,5	41,5	41,5
Autres services collectifs et personnels	41,8	41,9	41,7	41,6	41,8
Total	41,7	41,7	41,6	41,6	41,7

Source : Office fédéral de la statistique

20.5. Congés payés périodiques

211. Les informations contenues dans le rapport initial sont toujours valables (§ 189 à 192).

212. Pour les travailleurs de l'administration fédérale, les dispositions concernant les congés annuels se trouvent dans des règlements spéciaux qui prévoient également au moins quatre semaines de vacances (art. 67, al. 1, OPers). Des réglementations équivalentes sont applicables aux administrations cantonales et communales.

213. Nous renvoyons par ailleurs au rapport de la Suisse du 16 septembre 2003 sur la mise en œuvre de la Convention 132 de l'OIT.

20.6. Rémunération des jours fériés

214. Après les discussions mentionnées dans le rapport initial (voir § 194), la décision finale sur le paiement ou non du jour de la fête nationale a été prise dans le cadre de la révision totale de la Cst. Selon l'art. 110, al. 3, Cst., le 1^{er} août est assimilé à un dimanche et il est rémunéré pour tous les travailleurs en Suisse (y compris ceux qui travaillent à temps partiel ou qui sont payés à l'heure).

Article 8 – Droits syndicaux

21. La liberté syndicale

§ 30 : Le Comité engage également l'État partie à ratifier sans tarder les Conventions N^{os} 98 et 174 de l'OIT.

215. La Suisse a suivi la recommandation du Comité le 17 août 1999 en ratifiant la Convention 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective. Celle-ci est entrée en vigueur le 17 août 2000 en Suisse. Les rapports de la Suisse des 27 septembre 2001, 30 novembre 2004 et 1^{er} décembre 2006 contiennent des informations détaillées sur la mise en œuvre de la Convention 98.

21.1. Droit de créer et de s'affilier à des syndicats

216. Suite à la mise à jour de la Constitution, le droit de créer des syndicats ne découle plus de l'article sur la liberté d'association, mais d'un article uniquement consacré à la liberté syndicale (art. 28 Cst.). Cette nouvelle disposition ne mentionne plus comme titulaire du droit les « citoyens », mais les employeurs et les travailleurs (voir § 196 du rapport initial).

217. La liberté d'association est garantie par l'art. 23 Cst. D'une façon générale, les considérations du rapport initial sont toujours d'actualité (§ 200 à 201), sauf que c'est maintenant l'art. 110, al. 2, Cst. qui garantit que l'extension des conventions collectives de travail ne porte pas atteinte à la liberté syndicale.

218. Le 14 mai 2003, l'USS a déposé auprès de l'OIT une plainte contre le gouvernement suisse pour non-respect de la liberté d'organisation garantie par la Convention 98 de l'OIT (cas n° 2265). L'USS critique la sanction prévue dans le CO en cas de licenciement abusif pour des motifs antisyndicaux, soulignant qu'elle n'est pas suffisamment dissuasive, et demande la réintégration des travailleurs concernés. Le gouvernement suisse a exposé de manière exhaustive et à plusieurs reprises que le droit suisse garantit une protection des travailleurs adéquate et suffisante ainsi qu'un équilibre approprié entre sanction et flexibilité du marché du travail⁹¹. Dans une recommandation adoptée le 15 novembre 2006, le Conseil d'administration de l'OIT demande au gouvernement suisse de prendre des mesures afin de prémunir les représentants syndicaux contre des licenciements abusifs comme le prévoit la loi sur l'égalité et de garantir la réintégration des travailleurs concernés. La teneur de la recommandation et les actions possibles sont en cours d'examen et de discussion avec les partenaires sociaux.

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

219. Les informations contenues dans le rapport initial restent pertinentes (§ 202).

21.3. Droit des syndicats d'exercer librement leur activité

220. La loi permettant d'étendre le champ d'application des conventions collectives (LECCT) a été modifiée dans le cadre des mesures d'accompagnement à l'ALCP et lors de son élargissement aux nouveaux Etats membres de l'UE. L'extension des CCT est en effet apparue comme un très bon instrument pour lutter contre le dumping salarial et social pouvant survenir à la suite de la suppression des contrôles préalables nécessaires à la délivrance d'autorisations de travail aux personnes étrangères au marché du travail suisse. Un allègement des conditions de l'extension (à travers les quorums) a dès lors été introduit s'il s'avère qu'il existe une sous-enchère abusive et répétée. Dans une première phase⁹², le premier quorum (50 % des employeurs liés par la CCT avant extension) a été abaissé à

⁹¹ Cf. les rapports du Conseil fédéral à l'attention des organes de surveillance de l'OIT des 31 mars 2004 et 26 juin 2006

⁹² Modification du 8 octobre 1999, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2004

30 % ; le deuxième quorum (50 % des travailleurs liés par la CCT avant extension) a été totalement supprimé ; le troisième quorum (les employeurs liés par la CCT doivent employer plus de la moitié des travailleurs) a été abaissé à 30 %. Dans une seconde phase⁹³, le seul quorum encore en vigueur est le troisième, soit celui des employeurs membres occupant au moins 30 % des travailleurs, mais il a été à nouveau porté de 30 à 50 % des travailleurs.

221. Une augmentation du nombre de demandes d'extension de CCT a été enregistrée ces dernières années (voir le tableau ci-dessous).

Tableau 13 : Nombre de CCT étendues au niveau fédéral et cantonal

	1997 98	1998 99	1999 00	2000 01	2001 02	2002 03	2003 04	2004 05	2005 06	2006 07
CCT féd.	12	12	17	18	18	24	20	25	21	28
CCT cant.	12	14	16	21	15	21	17	20	26	41
E	35'719	57'270	62'700	66'100	64'217	69'070	60'976	69'510	62'931	56'889
T	228'120	338'500	336'900	349'600	373'538	461'090	489'798	520'040	458'623	44'1084

E = Nombre total d'employeurs couverts T = Nombre total de travailleurs couverts

Les dates vont toujours du 1^{er} juillet au 1^{er} juillet de l'année suivante.

Le nombre d'employeurs et de travailleurs est donné au 1^{er} juillet de la seconde année.

222. Dans la décision prononcée le 15 novembre 2002, le Tribunal fédéral a arrêté que la liberté de coalition ne donnait pas aux associations professionnelles le droit de participer à la procédure législative relative aux rapports de services de droit public⁹⁴. Leur conférer ce droit serait contraire à la souveraineté législative de l'Etat. Lors de l'amendement de lois ou règlements touchant aux conditions de travail de leurs membres, elles ont néanmoins le droit d'être entendues.

21.4. Informations sur le nombre et la structure des syndicats

223. Quelques changements sont intervenus parmi les organes faitiers qui regroupent la majorité des syndicats de travailleurs du pays. L'USS est toujours présente, comptant 16 syndicats et environ 380 000 membres. La Confédération des syndicats chrétiens et la Fédération des sociétés suisses d'employés sont depuis 2002 regroupées dans une seule organisation faitière, Travail.Suisse, qui compte douze syndicats et quelque 160 000 membres.

224. Le 1^{er} janvier 2005, le Syndicat de l'industrie et du bâtiment (SIB), le Syndicat de l'industrie, de la construction et des services (FTMH), ainsi que la Fédération du commerce, des transports et de l'alimentation (FCTA) ont fusionné pour créer le syndicat Unia, qui compte environ 200 000 membres.

225. Quelques changements sont également à signaler dans les associations patronales. L'Union patronale suisse (UPS ; Union centrale des associations patronales suisses) regroupe maintenant 36 associations professionnelles et 41 associations régionales. L'Union suisse du commerce et de l'industrie a fusionné avec la Société pour le développement de l'économie suisse pour créer economiesuisse. Cette association défend les intérêts des milieux économiques (conditions-cadre, politique économique internationale, formation et recherche, énergie et environnement, finances, fiscalité, politique sociale, de sécurité, concurrence, etc.) et joue le rôle de porte-parole de l'économie auprès de l'opinion publique. Au service des PME, l'Union suisse des arts et métiers (USAM) est toujours présente sous la même forme.

⁹³ Modification du 17 décembre 2004, en principe en vigueur le 1^{er} janvier 2006

⁹⁴ ATF 129 I 113

22. Droit de grève

226. Depuis la mise à jour de la Constitution, la controverse sur la reconnaissance du droit de grève en Suisse a pris fin. L'art. 28, al. 3, Cst. déclare en effet licites la grève et le lock-out, à condition qu'ils se rapportent aux relations de travail et qu'ils soient conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation. L'al. 4 de cette disposition réserve les interdictions légales pour certaines catégories de personnes.

227. La question de la reconnaissance du droit de grève étant maintenant réglée, il demeure encore une controverse quant à son étendue. En effet, dans un arrêt du 28 juin 1999⁹⁵, le Tribunal fédéral avait posé les conditions suivantes pour qu'une grève soit licite :

- 1) la grève doit être appuyée par une organisation ayant la capacité de négocier une CCT ;
- 2) elle doit poursuivre des buts susceptibles d'être réglés par une telle convention ;
- 3) elle doit respecter une obligation de maintien de la paix du travail et
- 4) elle doit respecter le principe de la proportionnalité.

Cette controverse – pour l'instant non résolue faute d'une jurisprudence – porte sur la question de savoir si l'art. 28 de la Cst. exige également le respect des conditions 1 et 4.

228. La jurisprudence du Tribunal fédéral suisse relative aux dispositions pertinentes du droit privé du contrat de travail (art. 319ss CO) reconnaît que, en cas de grève licite, les obligations principales résultant du contrat de travail sont suspendues et que le licenciement ordinaire pour motif de grève licite est donc abusif. De même, un licenciement immédiat serait injustifié⁹⁶.

Tableau 14 : Arrêts de travail

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
# d'arrêts de travail	3	2	7	5	8	3	4	9	8
Jours perdus	7 266	435	24 719	2 675	4 757	20 098	21 447	6 141	38 915
Employeurs touchés	5	3	12	129	19	702	535	189	1 117
Travailleurs touchés	5 888	327	16 125	2 255	3 894	20 098	21 947	8 111	24 399

22.1. Restrictions pour les fonctionnaires et les militaires en service

§ 28 : Le Comité recommande que le projet de législation concernant le droit de grève des fonctionnaires soit adopté dans les meilleurs délais, conformément aux obligations qui incombent à l'État partie en vertu du paragraphe 2 de l'article 8 du Pacte.
§ 29 : Il recommande en outre que, quelles que soient les modifications apportées au statut des fonctionnaires, leurs droits acquis soient préservés.

229. La liberté de coalition et d'association visée aux art. 23 et 28 Cst. est garantie pour tous les citoyens. Ces principes constitutionnels ne peuvent pas être limités dans leur essence par une loi ou être supprimés pour certaines catégories de citoyens. Ce principe s'applique notamment aux employés du service public, qui ont également le droit de créer des associations et de s'y affilier.

⁹⁵ ATF 125 III 277, traduit en français au JT 2000 I 240

⁹⁶ ATF du 23 mars 1995, Plädoyer 5/95 ; confirmé dans ATF 125 III 277, 284-285

230. Le statut des fonctionnaires fédéraux interdisait aussi le droit de grève aux fonctionnaires qui n'avaient pas de fonction d'autorité au nom de l'Etat. L'abrogation de la loi sur le statut des fonctionnaires a entraîné la suppression de l'interdiction du droit de grève pour les fonctionnaires fédéraux. La nouvelle loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération⁹⁷ prévoit la possibilité de restreindre l'exercice du droit de grève uniquement lorsque la sécurité de l'Etat, la sauvegarde d'intérêts importants commandés par les relations extérieures ou la garantie de l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux le requièrent. L'exercice du droit de grève est réglé à l'art. 96 OPers. Cette disposition prévoit ce qui suit :

« L'exercice du droit de grève est interdit aux membres des catégories de personnel ci-après qui remplissent des tâches essentielles pour la protection de la sécurité de l'Etat, pour la sauvegarde d'intérêts importants commandés par les relations extérieures ou pour la garantie de l'approvisionnement du pays en biens et services vitaux :

- a. membres des états-majors de conduite civils et militaires des départements ;
- b. autorités fédérales chargées de la poursuite pénale ;
- c. personnel du DFAE soumis à la discipline des transferts qui travaille à l'étranger ;
- d. corps des gardes-frontière et personnel civil des douanes ;
- e. les membres de l'escadre de surveillance, du personnel militaire de la sécurité de la navigation aérienne et de la formation professionnelle de la sécurité militaire. »

Tous les autres employés de l'administration fédérale disposent du droit de grève.⁹⁸

231. Pour les CFF et la Poste, la question de la limitation du droit de grève est réglée dans le cadre des CCT propres à chacune des entreprises.

232. L'administration fédérale n'a connu de grève ni avant, ni depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur le personnel de la Confédération. Aucune décision de justice n'a été rendue dans ce domaine au sein de l'administration fédérale.

⁹⁷ Cf. supra § 167

⁹⁸ Pour de plus amples informations, consulter le rapport du 20 septembre 2002 sur la mise en œuvre de la Convention 87 de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical

Article 9 – Droit à la sécurité sociale

23. Généralités

233. Depuis la présentation du dernier rapport, plusieurs branches des assurances sociales ont été modifiées. Certaines réformes (assurance-maladie, maternité) ont une portée majeure, d'autres (assurance-vieillesse, assurance-invalidité, allocations familiales, prévoyance professionnelle) ciblent certains aspects en adaptant l'assurance aux nouvelles conditions de vie et de travail et introduisent des mesures de simplification et d'harmonisation. Les différentes réformes législatives démontrent le souci du gouvernement et du Parlement de maintenir un système solide de sécurité sociale. La mise sur pied d'une assurance des soins obligatoire pour tous avec une aide des pouvoirs publics pour les personnes de condition économique modeste, l'introduction d'une allocation de maternité, l'introduction dans l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) d'une rente individuelle et de bonifications pour tâches éducatives et d'assistance, les améliorations apportées à la prévoyance professionnelle, la généralisation des allocations familiales versées indépendamment du degré d'occupation du parent, ainsi que la proposition du gouvernement de créer une prestation de préretraite pour les petits revenus mettent en évidence la volonté des autorités fédérales de tenir compte de toutes les composantes de la société et plus particulièrement de ses membres les plus démunis.

234. La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Elle coordonne le droit fédéral des assurances sociales en définissant les principes, les notions et les institutions du droit des assurances sociales. Elle fixe aussi les normes d'une procédure uniforme et règle l'organisation judiciaire dans ce domaine ; elle harmonise les prestations des assurances sociales et règle le droit de recours de celles-ci envers les tiers.

235. Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2007, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 18 juin 2004 sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe, le partenariat enregistré est, pendant toute sa durée, assimilé au mariage dans le droit des assurances sociales ; le partenaire enregistré survivant est assimilé à un veuf et la dissolution du partenariat enregistré est assimilée à un divorce (nouvel art. 13a LPGA).

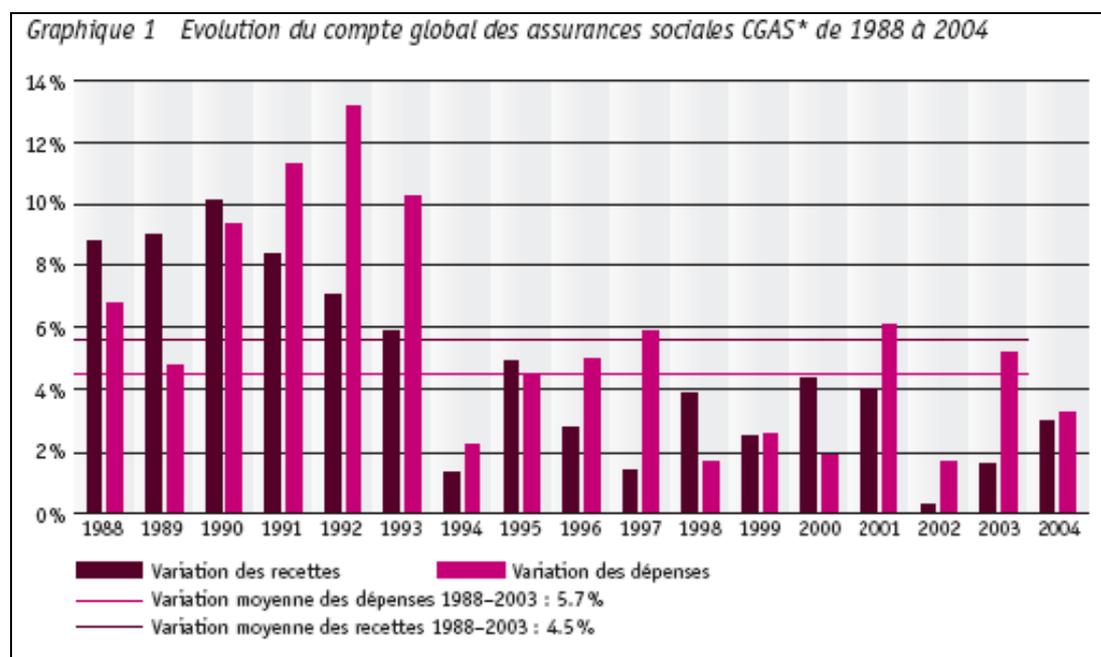
Tableau 15 : Dépenses des assurances sociales, en millions de francs⁹⁹

Compte global des assurances sociales CGAS* 2004, en millions de francs				
	Recettes CGAS*	Dépenses CGAS*	Résultats CGAS*	Capital CGAS*
	2004	2004	2004 ¹	2004
AVS*	31 686	30 423	1 263	27 008
PC à l'AVS*	1 651	1 651	–	–
AI*	9 511	11 096	- 1 586	- 6 036
PC à l'AI*	1 197	1 197	–	–
PP*	48 093	35 202	12 892	491 900
AM*	18 285	17 446	840	8 008
AA*	6 914	5 364	1 551	33 563
APG*	880	550	330	2 680
AC*	4 802	7 074	- 2 272	- 797
AF*	4 823	4 790	33	...
Total AS*	127 065	114 015	13 050	556 326

* Signifie dans tout le texte : selon les définitions du compte global des assurances sociales (CGAS). Les recettes n'incluent pas les variations de valeur du capital ; les dépenses ne comprennent pas la constitution de provisions et de réserves.

¹ Avant constitution de provisions et de réserves.

Graphique 2 : Pourcentage du PIB consacré aux prestations des assurances sociales



24. Soins médicaux

236. La loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance-maladie (LAMA) a été abrogée et remplacée par la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Elle a fait l'objet d'une révision.

⁹⁹ OFAS, Statistique des assurances sociales suisses 2006, <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00095/00420/index.html?lang=fr>

24.1. Champ d'application personnel

237. La principale innovation introduite par la LAMal a été de rendre l'assurance des soins médicaux et pharmaceutiques obligatoire pour toute la population (art. 3, al. 1, LAMal).

238. La loi prévoit une obligation de s'assurer et non une assurance automatique. Toute la population devrait en fait être assurée grâce au contrôle opéré par les cantons, à l'affiliation d'office (art. 6 LAMal), à l'impossibilité de quitter un assureur sans être repris par un autre (art. 7, al. 5, LAMal) et à la « sanction » financière prévue en cas d'affiliation tardive (art. 5, al. 2, LAMal). Les personnes tenues de s'assurer ont un délai de trois mois pour le faire (ou assurer un mineur domicilié en Suisse) auprès d'un assureur au sens de la loi. Si ce délai est observé, l'assurance déploie rétroactivement ses effets à partir de la prise de domicile (ou de la naissance) en Suisse (art. 5, al. 1, LAMal).

239. La LAMal a maintenu le système de l'assurance individuelle, ce qui veut dire en pratique qu'une prime est perçue pour chaque personne. Par ailleurs, les primes (cotisations) d'assurance-maladie ne sont pas proportionnelles au revenu de l'assuré.

24.2. Nature et niveau des prestations

240. La LAMal régit l'assurance-maladie sociale. La loi comporte deux volets : l'assurance des soins médicaux et pharmaceutiques, dite « assurance des soins », et l'assurance d'indemnités journalières.

241. Dans le domaine de l'assurance des soins, la loi ne s'applique qu'à l'assurance dite « de base ». La distinction a été clairement opérée entre l'assurance sociale, qui offre un éventail complet de prestations, et l'assurance complémentaire, qui répond à des souhaits particuliers tels que l'hospitalisation en chambre privée ou semi-privée, ou qui offre des prestations supplémentaires. L'assurance complémentaire est régie par le droit des assurances privées.

242. L'assurance-maladie sociale couvre la maladie mais aussi l'accident et la maternité. Les accidents ne sont toutefois couverts que dans la mesure où ils ne sont pas pris en charge par une assurance-accidents, qu'elle soit obligatoire ou privée. L'assurance-maladie remplit dans ce cas une fonction subsidiaire, c'est-à-dire qu'elle peut être amenée à prendre en charge des frais non couverts par une assurance-accidents.

243. Compte tenu du caractère uniforme des prestations prises en charge par l'assurance de base, le législateur a étendu l'éventail des prestations afin de combler les principales lacunes de l'ancien système. Mais l'innovation essentielle de la LAMal par rapport à la LAMA réside dans la mise sur pied d'égalité du traitement ambulatoire et du traitement hospitalier, ce qui signifie qu'en cas d'hospitalisation, l'assurance prendra à sa charge les prestations sans limite de durée ; la limite des 720 jours que connaissait la LAMA a donc été supprimée. De surcroît, la LAMal prend aussi en charge le séjour à l'hôpital en division commune. Il s'agit de ce que l'on appelle « les frais d'hôtellerie », frais résultant du logement et de la nourriture à l'hôpital. Une autre innovation réside dans l'introduction des soins à domicile dans le catalogue des prestations. Cette notion recouvre les soins prodigués hors de l'hôpital, connus sous l'abréviation de SPITEX. Les dispositions d'exécution de la loi désignent les prestations à prendre en charge à ce titre qui, outre les quelques soins à domicile déjà pris en charge sous l'ancienne loi, comprennent des prestations plus étendues, à la condition toutefois qu'elles soient prescrites par un médecin.

244. Les prestations prises en charge par l'assurance obligatoire des soins sont les suivantes (art. 25 à 31 LAMal) :

- en cas de maladie, de maternité, d'accident (non couvert par une autre assurance-accidents), d'infirmité congénitale (non couverte par l'assurance-invalidité) et d'interruption non punissable de la grossesse :

- les examens, traitements et soins dispensés sous forme ambulatoire, au domicile du patient, en milieu hospitalier ou semi-hospitalier ou dans un établissement médico-social par des médecins, des chiropraticiens ou des personnes fournissant des prestations sur prescription ou sur mandat médical ;
- les analyses, médicaments, moyens et appareils diagnostiques ou thérapeutiques prescrits par un médecin ou, dans les limites fixées par le Conseil fédéral, par un chiropraticien ;
- une participation aux frais des cures balnéaires prescrites par un médecin ;
- les mesures de réadaptation effectuées ou prescrites par un médecin ;
- le séjour en division commune d'un hôpital ;
- le séjour dans une institution prodiguant des soins semi-hospitaliers ;
- une contribution aux frais de transport médicalement nécessaires ainsi qu'aux frais de sauvetage ;
- les prestations des pharmaciens (conseils) lors de la remise de médicaments prescrits.
- certains examens destinés à détecter à temps les maladies ainsi que des mesures préventives en faveur d'assurés particulièrement menacés. Ces examens ou mesures préventives sont effectués ou prescrits par un médecin et figurent sur une liste.
- les prestations spécifiques de maternité, à savoir :
 - les examens de contrôle, effectués par un médecin ou une sage-femme ou prescrits par un médecin, pendant et après la grossesse ;
 - une contribution pour un cours collectif de préparation à l'accouchement dispensé par une sage-femme ;
 - l'accouchement à domicile, dans un hôpital ou dans une institution de soins semi-hospitaliers ainsi que l'assistance d'un médecin ou d'une sage-femme ;
 - les conseils nécessaires en cas d'allaitement ;
 - les soins accordés au nouveau-né en bonne santé et son séjour, tant qu'il demeure à l'hôpital avec sa mère.
- les soins dentaires s'ils sont occasionnés par une maladie grave et non évitable du système de la mastication, ou s'ils sont occasionnés par une autre maladie grave ou ses séquelles (par ex. sida, leucémie), ou s'ils sont nécessaires pour traiter une maladie grave ou ses séquelles. Sont également pris en charge les coûts du traitement de lésions du système de la mastication causées par un accident qui n'est couvert par aucune assurance-accidents.

245. Les prestations doivent être efficaces, appropriées et économiques, l'efficacité devant être démontrée selon des méthodes scientifiques (art. 32, al. 1, LAMal).

24.3. Financement

§ 36 : Le Comité recommande à l'État partie de revoir son système de soins de santé, conformément au paragraphe 2 d) de l'article 12 du Pacte, pour éviter que le coût élevé des soins n'ait un effet négatif sur le niveau de vie des familles, ce qui est incompatible avec le paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte.

246. Le système de financement de l'assurance-maladie est celui de la répartition des dépenses comprenant un fonds de réserve par assureur. Ce système est aussi fondé sur la règle de la mutualité, qui suppose que les ressources de l'assurance ne puissent être affectées à d'autres fins que celles de l'assurance ; toute recherche de profit est ainsi interdite. La LAMal a maintenu un système de financement à trois volets, c'est-à-dire sous forme de primes « par tête », de participation des assurés aux frais et de subsides des pouvoirs publics. Toutefois, la forme que prend la contribution des pouvoirs publics a radicalement changé : il n'y a plus comme auparavant de versement de subsides aux assureurs, mais un système de subventionnement aux assurés visant à réduire les cotisations de ceux qui sont dans des conditions économiques modestes.

247. Chaque assureur fixe les primes nécessaires pour couvrir ses dépenses. Le montant des primes est le même pour tous les assurés d'un même assureur. Les primes ne peuvent donc pas être échelonnées en fonction de divers paramètres (par ex. l'âge ou le sexe) ni d'après le revenu de l'assuré. Il va de soi qu'à l'égalité des primes correspond l'égalité des prestations, puisque ces dernières sont définies dans la loi.

248. Des échelonnements régionaux de primes restent toutefois permis chez un même assureur, étant donné qu'il peut y avoir des différences régionales de tarifs et que les coûts de la santé publique peuvent aussi dépendre des mesures adoptées par les cantons en matière de politique de la santé. En raison du rapport entre les coûts de la santé, en particulier des coûts hospitaliers, et les impôts cantonaux, c'est le domicile, et non le lieu de travail de l'assuré, qui est déterminant pour l'échelonnement régional des primes. Les différences de primes doivent être en relation avec des différences régionales de coûts et non résulter de réflexions commerciales des assureurs. De surcroît, ces différences de coûts devront être prouvées.

249. La prime pour les enfants constitue une autre exception au principe de l'égalité des primes. La loi prévoit que pour les assurés de moins de 18 ans révolus, l'assureur doit fixer une prime plus basse que celle des assurés plus âgés. Il est autorisé à le faire pour les assurés de moins de 25 ans révolus (art. 61, al. 3, LAMal).

250. La LAMal prévoit en outre que l'assuré peut, en accord avec l'assureur, limiter son choix aux fournisseurs de prestations que l'assureur désigne en fonction de leurs prestations plus avantageuses. L'assureur ne prend en charge que les coûts des prestations prodiguées ou ordonnées par ces fournisseurs, les prestations rendues obligatoires par la loi étant en tout cas garanties. En contrepartie, l'assureur réduit les primes de cette forme d'assurance impliquant un choix limité du fournisseur de prestations (art. 41, al. 4, et art. 62, al. 1, LAMal). La loi prévoit aussi la pratique d'une forme d'assurance dans laquelle le montant de la prime de l'assuré dépend de la question de savoir si, pendant une certaine période, il a bénéficié ou non de prestations (art. 62, al. 2b, LAMal).

251. Les assurés participent aux coûts des prestations dont ils bénéficient. Cette participation comprend un montant fixe par année qui est appelé « franchise » et 10 % des coûts qui dépassent la franchise, ce montant étant dénommé « quote-part ». Le Conseil fédéral fixe le montant minimal de la franchise (actuellement 300 francs) et le montant maximal annuel de la quote-part (700 francs). Aucune franchise ne peut être exigée pour les enfants et le montant maximum de la quote-part est réduit de moitié. Plusieurs enfants d'une même famille, assurés par le même assureur, paient ensemble au maximum le montant de la franchise et de la quote-part dû par un adulte, soit actuellement 1000 francs (art. 64, al. 1 à 4, LAMal).

252. En cas d'hospitalisation, les assurés versent, en outre, une contribution aux frais de séjour, échelonnée en fonction des charges de famille. Le Conseil fédéral fixe le montant de cette contribution, qui est actuellement de 10 francs par jour (art. 64, al. 5, LAMal). Les assurés qui vivent en ménage commun avec une ou plusieurs personnes avec lesquelles ils ont une relation relevant du droit de la famille, et les femmes, pour les prestations de maternité, sont exemptés du versement de cette contribution, ce qui en relativise la portée effective.

253. Par ailleurs, le Conseil fédéral peut prévoir une participation plus élevée pour certaines prestations. Il peut aussi prévoir que la participation est augmentée lorsque la prestation a été fournie pendant une durée déterminée ou a atteint un volume déterminé. Le Conseil fédéral peut également réduire ou supprimer la participation aux coûts des traitements de

longue durée et du traitement de maladies graves. Enfin, l'assureur ne peut exiger aucune participation s'il s'agit de prestations en cas de maternité.

254. L'assurance des soins fait intervenir, comme par le passé, les subsides des pouvoirs publics, mais le mode de subventionnement a totalement changé : en effet, ces subsides ne servent plus, comme auparavant, à la réduction des primes de tous les assurés sans considération de leur situation financière (système dit « de l'arrosoir »), mais servent à réduire les primes des assurés de condition économique modeste. Ce nouveau système contribue ainsi à corriger les inégalités provenant du maintien de la prime individuelle indépendante du revenu ou des charges de famille. L'organisation du système de l'aide au paiement des primes et la définition du cercle des bénéficiaires sont attribuées aux cantons. Aux termes de la première révision de la LAMal, en vigueur depuis 2001, les cantons sont tenus d'informer régulièrement les assurés de leur droit à la réduction des primes ; ils doivent recourir aux données fiscales les plus récentes pour déterminer le droit à une telle réduction et veiller à ce que le versement du subside pour la réduction des primes intervienne de sorte que les bénéficiaires n'aient pas à satisfaire, à titre d'avance, à leur obligation de payer les primes. En outre, depuis 2006, les cantons sont également tenus d'organiser leur système de réduction des primes de sorte que, pour les bas et moyens revenus, la prime des enfants et des jeunes adultes en formation soit réduite de moitié. Conformément à l'article 66 LAMal, la Confédération accorde aux cantons des subsides annuels destinés à réduire les primes. Les cantons sont tenus d'y apporter un complément minimum. Le Conseil fédéral fixe la part qui revient à chaque canton d'après sa population résidente et sa capacité financière. Le montant des subsides fédéraux pour l'année 2007 a été fixé à 2658 millions de francs.

255. En résumé, l'assurance obligatoire des soins comporte une importante composante de solidarité. En effet, l'introduction d'une assurance obligatoire instaure la première des solidarités. Elle garantit l'accès à l'assurance sans limite d'âge et sans réserves imposées en cas de maladie. L'égalité des primes contribue également à la solidarité. La prime unique par assureur est le gage de la solidarité entre des groupes de risques différents (personnes âgées et jeunes, hommes et femmes). Le système de réduction des primes pour les personnes de condition économique modeste constitue l'élément de solidarité entre les personnes disposant de revenus différents. Il s'agit là d'un important correctif social à la prime « par tête ». Par ailleurs, en ce qui concerne plus particulièrement les familles, rappelons que les primes des enfants et des jeunes adultes sont inférieures, qu'il n'y a pas de franchise pour les enfants et que le montant maximum de leur quote-part est réduit de moitié, que la participation totale de tous les enfants d'une même famille assurés auprès du même assureur est plafonnée et que les familles ne paient pas la contribution aux frais de séjour dans un hôpital. Enfin, pour les bas et moyens revenus, les cantons doivent réduire de 50 % au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation.

25. Prestations en espèces en cas de maladie

25.1. Champ d'application personnel

256. L'assurance d'une indemnité journalière demeure facultative. Toute personne âgée de plus de 15 ans mais de moins de 65 ans, domiciliée en Suisse ou qui y exerce une activité lucrative, peut conclure une assurance d'indemnités journalières avec un assureur au sens de la loi (art. 67, al. 1, LAMal). Une obligation d'assurance peut toutefois résulter du contrat individuel de travail, d'un contrat-type de travail ou d'une convention collective de travail. L'assurance d'indemnités journalières peut être passée sous la forme d'une assurance collective. Les assurances collectives peuvent être conclues par les employeurs (pour leurs travailleurs ou pour eux-mêmes), par des organisations d'employeurs ou des associations professionnelles (pour leurs membres et les travailleurs de leurs membres) et par des organisations de travailleurs (pour leurs membres) (art. 67, al. 3, LAMal).

25.2. Nature et niveau des prestations

257. Les assureurs peuvent exclure de l'assurance, par une clause de réserve, les maladies existant au moment de l'admission. Il en va de même pour les maladies antérieures si, selon l'expérience, une rechute est possible (art. 69, al. 1, LAMal). Les réserves sont caduques au plus tard après cinq ans. Si l'assuré change d'assureur, ce dernier doit, pour une même maladie, imputer sur la durée de la réserve qu'il est en droit d'imposer la durée déjà accomplie auprès de l'assureur précédent. Le nouvel assureur n'a en revanche pas le droit d'instituer de nouvelles réserves si l'assuré a changé d'assureur parce que ses rapports de travail ou la fin de ceux-ci l'exigent ou parce qu'il sort du rayon d'activité de son assureur antérieur ou encore parce que son assureur ne pratique plus l'assurance-maladie sociale (art. 70, al. 1, LAMal). Lorsqu'un assuré sort de l'assurance collective parce qu'il cesse d'appartenir au cercle des assurés défini par le contrat ou parce que le contrat est résilié, il a le droit de passer dans l'assurance individuelle de l'assureur. Si, dans ce cas, l'assuré ne s'assure pas pour des prestations plus élevées, de nouvelles réserves ne peuvent pas être instituées. De plus, l'âge d'entrée déterminant dans le contrat collectif est maintenu (art. 71, al. 1, LAMal).

258. L'assureur convient avec le preneur d'assurance du montant des indemnités journalières assurées. Le droit à l'indemnité journalière prend naissance lorsque l'assuré a une capacité de travail réduite au moins de moitié. A défaut d'accord contraire, le droit prend naissance le 3^e jour qui suit le début de la maladie. Le versement des prestations peut être différé moyennant une réduction correspondante du montant de la prime. Les indemnités journalières doivent être versées, pour une ou plusieurs maladies, durant 720 jours au moins dans une période de 900 jours (art. 72 LAMal).

25.3. Financement

259. L'assureur peut échelonner les primes d'après l'âge d'entrée et s'il est prouvé que les coûts diffèrent selon les cantons et les régions. Il fixe le montant des primes à payer par ses assurés, mais à prestations assurées égales doivent correspondre des primes égales. Si un délai d'attente est applicable au versement de l'indemnité journalière, l'assureur doit réduire les primes de manière correspondante (art. 76). Dans l'assurance collective, les assureurs peuvent prévoir des primes qui diffèrent de celles de l'assurance individuelle. Leurs montants doivent être fixés de manière à ce que l'assurance collective soit au moins autonome (art. 77).

260. Comme l'ancienne LAMA, la LAMal ne prévoit aucune participation des pouvoirs publics en ce qui concerne l'assurance d'une indemnité journalière.

26. Prestations en cas de maternité

§ 31 : Le Comité recommande d'accorder aux femmes enceintes et aux mères qui viennent d'accoucher une protection adéquate sur le plan de la sécurité sociale. Il souligne en outre l'importance des campagnes de sensibilisation au problème de la discrimination et recommande que toutes les mesures possibles soient prises, notamment au niveau des infrastructures sociales, pour que les femmes désireuses de travailler à l'extérieur puissent le faire plus facilement.

261. Les prestations en nature en cas de maternité sont accordées conformément à la loi sur l'assurance-maladie (LAMal)¹⁰⁰ et les prestations en espèces en cas de maternité sont versées aux termes de la loi sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (loi sur les allocations pour perte de gain ; LAPG).

¹⁰⁰ Cf. supra, § 240ss

262. En dépit d'une disposition fixée dans la Cst. depuis presque 60 ans (art. 116, al. 3, Cst ; art. 34^{quinquies}, al. 4, aCst), le gouvernement et le Parlement suisses n'avaient pas été en mesure d'introduire un congé maternité payé pour toutes les femmes actives. Une partie de la population bénéficiait d'un congé rémunéré du fait de CCT ou du fait de la conclusion, à titre individuel et volontaire, d'une assurance d'indemnités journalières dans le cadre de l'assurance-maladie. Depuis l'introduction de l'article constitutionnel, les tentatives pour instaurer une assurance maternité ont été nombreuses. Aucune n'a toutefois abouti : certains projets ont été retirés, d'autres n'ont pas passé le cap des débats parlementaires et d'autres encore ont échoué en votation populaire. La dernière tentative remonte à 1999. Après cet échec, le Parlement a immédiatement repris le dossier et a envisagé de régler la question du congé maternité payé en modifiant une loi de 1952 sur le régime des allocations pour perte de gain. Cette loi révisée a également été frappée du référendum mais le peuple suisse l'a acceptée le 26 septembre 2004. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005.

263. Cette allocation de maternité a été introduite dans le régime des allocations pour perte de gain (APG) qui, à l'origine, avait été conçu pour fournir des allocations aux personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile. La révision de la loi a permis de créer un congé maternité payé standard sans pour autant exclure des solutions plus généreuses, comme un congé maternité payé plus long ou d'autres prestations (par ex. en cas d'adoption) prévues par certaines CCT.

264. Les femmes exerçant une activité lucrative (salariée ou indépendante) reçoivent une allocation de maternité égale à 80 % de leur dernier salaire/revenu – mais au maximum 172 francs par jour – pendant 14 semaines suivant l'accouchement. Pour avoir droit à l'allocation de maternité, les femmes doivent avoir été assurées pendant les neuf mois précédant l'accouchement et, au cours de cette période, avoir exercé une activité lucrative pendant au moins cinq mois.

265. La réglementation fédérale représente un standard minimal. Des dispositions plus favorables (allocations plus élevées, période d'octroi plus longue) peuvent toujours être prévues par contrat individuel de travail, par CCT ou par d'autres dispositions de droit public, par ex. l'assurance-maternité cantonale. En effet, les cantons peuvent prévoir l'octroi d'une allocation de maternité plus élevée ou de plus longue durée et l'instauration d'une allocation d'adoption et prélever, pour le financement de ces prestations, des cotisations particulières (par ex. dans le canton de Genève).

266. Les administrations publiques, souvent plus généreuses, ont maintenu les acquis.

267. Dans le secteur privé, les prestations supplémentaires offertes par les employeurs ont généralement été maintenues.

27. Assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale de base (1^{er} pilier)

268. L'art. 111 Cst. stipule que « la Confédération prend des mesures afin d'assurer une prévoyance vieillesse, survivants et invalidité suffisante. Cette prévoyance repose sur les trois piliers que sont l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale, la prévoyance professionnelle et la prévoyance individuelle ».

269. Selon l'art. 112 Cst., la Confédération légifère sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité ; cette assurance doit être obligatoire et les rentes qu'elle alloue doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée.

270. Les branches vieillesse et survivants sont régies par la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS). Depuis son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1948, la LAVS a fait l'objet de dix révisions. La LAVS, dans sa teneur modifiée par la 10^e révision, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997 ; la 10^e révision a profondément

modifié le système appliqué auparavant. Le projet de 11^e révision est en examen devant le Parlement. Il a été présenté par le gouvernement en deux paquets : le premier prévoit notamment un âge égal de la retraite des hommes et des femmes (65 ans) et un assouplissement des modalités de départ à la retraite ; le 2^e paquet prévoit l'introduction d'une prestation de préretraite (rente-pont) entre 62 et 65 ans pour les assurés de condition économique modeste.

271. La branche invalidité est régie par la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1960. La LAI a fait l'objet de cinq révisions. La 5^e révision est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008¹⁰¹.

27.1. Champ d'application personnel

272. Les personnes domiciliées en Suisse ou qui y exercent une activité lucrative sont assurées à titre obligatoire conformément à ces deux lois (art. 1a, al. 1, LAVS et art. 1b LAI).

27.2. Nature et niveau des prestations

Rentes

273. Les rentes fondées sur des cotisations sont dites rentes ordinaires par opposition aux rentes extraordinaires qui ne sont pas dépendantes de cotisations.

Rentes de vieillesse

274. On distingue :

- la rente de vieillesse proprement dite (art. 21 LAVS) ;
- la rente complémentaire (art. 22^{bis} LAVS) ;
- la rente pour enfant (art. 22^{ter} LAVS).

275. Les hommes qui ont atteint 65 ans révolus et les femmes qui ont atteint 64 ans révolus peuvent prétendre une rente de vieillesse. Les hommes et les femmes qui ont bénéficié d'une rente complémentaire de l'assurance-invalidité jusqu'à la naissance du droit à la rente de vieillesse continuent de percevoir cette rente jusqu'au moment où leur conjoint peut prétendre une rente de vieillesse ou d'invalidité. Les personnes auxquelles une rente de vieillesse a été allouée ont droit à une rente pour chacun des enfants qui, au décès de ces personnes, auraient droit à une rente d'orphelin.

Rentes de survivants

276. On distingue :

- la rente de veuve et de veuf (art. 23 LAVS) ;
- la rente d'orphelin (art. 25 LAVS).

277. Les veuves et les veufs ont droit à une rente si, au décès de leur conjoint, ils ont un ou plusieurs enfants. Ils peuvent également prétendre, à certaines conditions, une telle prestation lorsque des enfants recueillis vivaient dans le ménage avant le décès. Par ailleurs, les veuves ont droit à une rente si, au décès de leur conjoint, elles n'ont pas d'enfant ou d'enfant recueilli, mais qu'elles ont 45 ans révolus et ont été mariées pendant 5 ans au moins. Le droit à la rente de veuve ou de veuf s'éteint par le remariage ou en cas de décès ; le droit à la rente de veuf s'éteint aussi lorsque le dernier enfant atteint l'âge de 18 ans.

278. Les enfants dont le père ou la mère est décédé(e) ont droit à une rente d'orphelin. Les enfants dont les deux parents sont décédés ont droit à deux rentes d'orphelin. Le droit à la rente d'orphelin s'éteint au 18^e anniversaire (25 ans en cas de formation) ou au décès de l'orphelin.

¹⁰¹ Cf. infra, § 312

Rentes d'invalidité

279. On distingue :

- la rente d'invalidité (art. 28 LAI) ;
- la rente pour enfant (art. 35 LAI).

280. L'assuré a droit, dès l'âge de 18 ans, à une rente s'il est invalide à 40 % au moins. La rente d'invalidité 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, l'assuré qui est invalide à 60 % au moins à un trois-quarts de rente et l'assuré qui est invalide à 70 % au moins à une rente entière.

281. Les personnes 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 une rente d'orphelin.

Rentes ordinaires de vieillesse, de survivants et d'invalidité

282. La rente ordinaire est allouée aux personnes à qui il peut être porté en compte au moins une année entière de cotisations, ainsi qu'à leurs survivants. Le calcul de la rente est fonction du revenu annuel moyen et des années de cotisations (art. 29 al. 1 et 29 bis al. 1 LAVS).

283. Le revenu annuel moyen se compose des revenus de l'activité lucrative, des bonifications pour tâches éducatives et des bonifications pour tâches d'assistance (art. 29^{quater} LAVS).

284. Pour déterminer le revenu de l'activité lucrative, on prend en considération les revenus d'une activité lucrative sur lesquels des cotisations ont été versées. Les cotisations des personnes sans activité lucrative sont converties et comptées comme revenu d'une activité lucrative. Les revenus que les époux ont réalisés pendant les années civiles de mariage commun sont répartis et attribués pour moitié à chacun d'eux (*splitting*). La répartition des revenus est effectuée lorsque les deux conjoints ont droit à la rente ou lorsqu'une veuve ou un veuf a droit à une rente de vieillesse ou lorsque le mariage est dissous par le divorce (art. 29^{quinquies} LAVS).

285. Les assurés peuvent prétendre à une bonification pour tâches éducatives pour les années durant lesquelles ils exercent l'autorité parentale sur un ou plusieurs enfants âgés de moins de 16 ans. Les père et mère détenant conjointement l'autorité parentale ne peuvent pas prétendre à deux bonifications cumulées. La bonification correspond au triple du montant de la rente de vieillesse annuelle minimale, montant établi au moment de la naissance du droit à la rente. La bonification attribuée pendant les années civiles de mariage est répartie par moitié entre les conjoints (art. 29^{sexies} LAVS).

286. Les assurés qui prennent en charge des parents de ligne ascendante ou descendante ainsi que des frères et sœurs au bénéfice d'une allocation de l'AVS ou de l'AI pour impotent de degré moyen au moins et avec lesquels ils font ménage commun, peuvent prétendre à une bonification pour tâches d'assistance. Aucune bonification pour tâches d'assistance ne peut être attribuée si, durant la même période, il existe un droit à une bonification pour tâches éducatives. Le montant de la bonification correspond au triple du montant de la rente de vieillesse annuelle minimale, montant établi au moment de la naissance du droit à la rente. La bonification attribuée pendant les années civiles de mariage est répartie par moitié entre les conjoints (art. 29^{septies} LAVS).

287. La durée de cotisations est complète lorsque la personne présente le même nombre d'années de cotisations que les assurés de sa classe d'âge ; elle a alors droit à une rente complète. Lorsque cette durée de cotisations est incomplète, elle n'a droit qu'à une rente partielle. Les périodes suivantes sont considérées comme années de cotisations : celles

pendant lesquelles une personne a payé des cotisations ; celles pendant lesquelles le conjoint d'une personne (cette dernière sans activité lucrative ou sans salaire en espèces si elle travaille dans l'entreprise du conjoint) a versé au moins le double de la cotisation minimale ; celles pour lesquelles des bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance peuvent être prises en compte (art. 29^{er} LAVS).

288. La rente mensuelle de vieillesse se compose d'un montant fixe, qui est une fraction du montant minimal de la rente de vieillesse, et d'un montant variable, qui est une fraction du revenu annuel moyen déterminant. La rente minimale (1105 francs/mois) est versée lorsque le revenu annuel moyen déterminant ne dépasse pas douze fois son montant et la rente maximale (2210 francs, soit le double de la rente minimale) lorsque le revenu annuel moyen déterminant correspond au moins à 72 fois le montant de la rente minimale. La somme des deux rentes versées à un couple s'élève au plus à 150 % du montant maximum de la rente de vieillesse (3315 francs) (art. 34 LAVS).

289. La rente complète d'invalidité est du même montant que la rente de vieillesse.

290. Lorsqu'un assuré comptant une durée complète de cotisations n'a pas encore accompli sa 25^e année au moment de la survenance de l'invalidité, 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.

291. La rente pour enfant ainsi que la rente d'orphelin représentent 40 % de la rente de vieillesse correspondante (442 francs au minimum et 884 francs au maximum). La rente de veuve ou de veuf représente 80 % de la rente de vieillesse correspondante (884 francs au minimum et 1768 francs au maximum).

292. 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 (art. 33^{er} LAVS).

Rentes extraordinaires

293. Les rentes extraordinaires sont versées aux ressortissants suisses qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse, s'ils ont le même nombre d'années d'assurance que les personnes de leur classe d'âge mais ne peuvent pas prétendre une rente ordinaire parce qu'ils n'ont pas été soumis à l'obligation de verser des cotisations pendant une année entière au moins. En matière de rentes d'invalidité et de survivants, il s'agit de cas où, étant donné le jeune âge de l'assuré invalide ou décédé, il ne peut lui être porté en compte une année entière de revenus, de bonifications pour tâches éducatives ou d'assistance. Les rentes extraordinaires sont égales au montant minimum des rentes ordinaires complètes qui leur correspondent (art. 42 et 43 LAVS).

Autres prestations LAVS

294. Les bénéficiaires d'une rente de vieillesse ou de prestations complémentaires¹⁰² 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. Ceux qui étaient déjà au bénéfice d'une allocation pour impotent de l'assurance-invalidité ont droit à une allocation pour impotent de l'AVS au moins égale. L'allocation pour impotent s'élève à 80 % du montant minimal de la rente de vieillesse s'il s'agit d'une impotence grave, et à 50 % de ce montant s'il s'agit d'une impotence moyenne (art. 43^{bis} LAVS).

¹⁰² Cf. infra, § 300ss

295. Les bénéficiaires d'une rente de vieillesse ou de prestations complémentaires qui ont leur domicile et leur résidence habituelle 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} LAVS).

Autres prestations LAI

296. 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 (art. 8ss LAI). 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 lorsque l'assuré atteint l'âge ouvrant droit à la rente de vieillesse.

297. Les mesures de réadaptation sont de plusieurs ordres :

- **Les mesures médicales** : elles n'ont pas pour objet le traitement de l'affection comme telle, mais sont directement nécessaires à la réadaptation professionnelle ou à la réadaptation en vue de l'accomplissement des travaux habituels et sont de nature à améliorer de façon durable et importante la capacité de gain ou l'accomplissement des travaux habituels, ou à les préserver d'une diminution notable. Dans ce contexte, l'AI assume les frais du traitement médical (ambulatoire ou en division commune d'un hôpital), des soins prodigués par le personnel paramédical et des médicaments prescrits par un médecin. A noter que les assurés de moins de 20 ans atteints d'une infirmité congénitale bénéficient de conditions spéciales en ce sens que l'AI prend en charge les mesures médicales nécessaires au traitement de l'infirmité, quelles que soient les possibilités de réadaptation à la vie professionnelle ou à l'accomplissement des travaux habituels ; les infirmités congénitales reconnues comme telles figurent dans une liste établie par le Conseil fédéral.
- **Les mesures d'ordre professionnel** :
 - l'orientation professionnelle aux assurés auxquels l'invalidité rend difficile le choix d'une profession ou l'exercice de leur activité antérieure ;
 - la couverture des frais supplémentaires causés par l'invalidité pour la formation professionnelle initiale, pour la préparation à un travail auxiliaire ou à une activité en atelier protégé, pour la formation dans une nouvelle profession ainsi que pour le perfectionnement professionnel ;
 - le reclassement dans une nouvelle profession, s'il se révèle nécessaire en raison de l'invalidité et la rééducation dans la même profession;
 - le soutien actif dans la recherche d'un emploi approprié et un conseil suivi pour conserver son emploi actuel;
 - une aide en capital à certaines conditions, afin de permettre à l'assuré d'entreprendre ou de développer une activité indépendante ainsi que de couvrir le coût des transformations de l'entreprise nécessitées par l'invalidité.
- **Les mesures de formation scolaire spéciale** : subsides accordés pour la formation scolaire spéciale des assurés âgés de moins de 20 ans qui, par suite d'invalidité, ne peuvent suivre l'école publique ou dont on ne peut attendre qu'ils la suivent. 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 moyens auxiliaires** : l'AI accorde les moyens auxiliaires dont l'invalidité a besoin pour exercer une activité lucrative ou accomplir ses travaux habituels, pour maintenir ou améliorer sa capacité de gain, pour étudier, apprendre un métier ou se perfectionner, ou à des fins d'accoutumance fonctionnelle. Il s'agit notamment des prothèses, des appareils acoustiques, des chiens d'aveugles, des fauteuils roulants,

des véhicules à moteur et des moyens auxiliaires servant à l'aménagement du poste de travail.

- **Les indemnités journalières** : l'assuré a droit à une indemnité journalière pendant la réadaptation si les mesures de réadaptation l'empêchent d'exercer une activité lucrative durant trois jours consécutifs au moins ou s'il présente, dans son 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 âgés de moins de 20 ans révolus qui n'ont pas encore exercé d'activité lucrative, lorsqu'ils subissent un manque à gagner dû à l'invalidité.

298. Les assurés qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse et qui présentent une impotence faible, moyenne ou grave ont également droit à une allocation pour impotent (art. 42 LAI). L'allocation pour impotent s'élève à 80 % du montant maximum de la rente 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 (art. 42^{ter} LAI).

299. 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 impotent à condition toutefois qu'ils aient leur domicile civil en Suisse et y résident habituellement et qu'avant la survenance du risque assuré, ils comptent au moins une année entière de cotisations ou dix ans de résidence ininterrompue en Suisse (art. 6, al. 2, LAI).

Prestations complémentaires à l'AVS/AI

300. Aux termes du ch. 10 de l'art. 196 Cst. (disposition transitoire *ad* art. 112 Cst.), tant que les prestations de l'assurance fédérale ne couvrent pas les besoins vitaux, la Confédération verse aux cantons des aides 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). Tous les cantons ont légiféré en matière de prestations complémentaires. De plus, les cantons peuvent allouer, indépendamment de celles prévues par la loi sur les prestations complémentaires à AVS/AI (LPC), des prestations d'assurance ou d'aide et en fixer les conditions d'octroi (art. 2, al. 2, LPC).

301. Les prestations complémentaires sont des prestations non contributives versées, sous conditions de ressources, par les cantons aux personnes âgées, aux survivants et aux personnes handicapées. Elles se composent de deux éléments : la prestation complémentaire annuelle, versée mensuellement, et le remboursement des frais de maladie et d'invalidité (art. 3 LPC). Les conditions d'octroi sont doubles : personnelles et conditions. Les prestations complémentaires sont, en règle générale, des prestations accessoires aux rentes AVS/AI. Dans certains cas, elles sont versées indépendamment de la rente. La personne doit avoir son domicile en Suisse et y séjourner habituellement. Les étrangers ne peuvent prétendre une prestation complémentaire que s'ils ont habité en Suisse sans interruption pendant les dix années précédant immédiatement la date à partir de laquelle ils demandent la prestation (art. 5 LPC). Les dispositions de l'Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'UE et la Convention AELE révisée sont réservées.

302. La prestation complémentaire annuelle correspond à l'excédent des dépenses d'une personne par rapport à ses revenus, mais jusqu'à concurrence d'un montant maximum (53 040 francs pour les personnes vivant à domicile et 31 745 francs pour les personnes vivant dans un home). Les revenus de la personne pris en compte peuvent être des rentes, des pensions et autres prestations périodiques, le rendement de la fortune, la prise en compte de la substance de la fortune, le revenu d'une activité lucrative, les allocations

familiales, les pensions alimentaires, les ressources et parts de fortune dont un ayant droit s'est dessaisi.

303. Les dépenses reconnues des personnes vivant à domicile prévoient notamment un montant destiné à la couverture des besoins vitaux. A ce titre, les montants prévus sont les suivants, par an : 18 140 francs pour une personne seule, 27 210 francs pour un couple, 9480 francs pour le 1^{er} et le 2^e enfant, chacun, 6320 francs pour le 3^e et 4^e enfant, chacun et 3160 francs dès le 5^e enfant, chacun.

27.3. Financement de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité de base

304. 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, par les recettes provenant des actions récursoires contre le tiers responsable et par les recettes de la taxe sur les maisons de jeux (art. 102 et 103 LAVS).

305. 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.

306. Aux termes de l'art. 3 LAVS, les assurés sont tenus de payer des cotisations tant qu'ils exercent une activité lucrative, mais au plus tôt à partir du 1^{er} janvier de l'année qui suit celle où ils ont accompli leur 17^e année. L'obligation de cotiser dure jusqu'au moment où cesse cette activité lucrative, mais au plus tôt à la fin du mois où les femmes atteignent l'âge de 64 ans et les hommes, l'âge de 65 ans. Pour les assurés n'exerçant pas d'activité lucrative, l'obligation de payer des cotisations commence le 1^{er} janvier de l'année qui suit celle où ils ont accompli leur 20^e année et cesse à l'âge de 64 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes. Les conjoints sans activité lucrative d'assurés exerçant une activité lucrative et les personnes qui travaillent dans l'entreprise de leur conjoint si elles ne touchent aucun salaire en espèces sont réputés avoir payé eux-mêmes des cotisations, pour autant que leur conjoint ait versé des cotisations équivalant au moins au double de la cotisation minimale. 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 53 100 francs par an, un barème dégressif est appliqué. L'assiette des cotisations repose sur la totalité des revenus (cotisations sur un revenu dé plafonné). Enfin, les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative paient une cotisation comprise entre 370 et 8400 francs par an, selon leur condition sociale.

307. La contribution des pouvoirs publics représente un pourcentage des dépenses de l'assurance, actuellement fixé à 16,36 % pour la Confédération et à 3,64 % pour les cantons (art. 103 LAVS).

308. Par ailleurs, 13,33 % du total des recettes annuelles provenant de la perception de la TVA sont affectés à l'AVS.

309. Le financement de l'AI 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. Les assurés sans activité lucrative paient une cotisation comprise entre 62 et 1400 francs par an (art. 3 LAI).

310. Les pouvoirs publics prennent à leur charge 50 % des dépenses annuelles de l'AI, soit trois quarts de cette somme par la Confédération et un quart par les cantons.

311. 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 (art. 9 LPC).

27.4. La 5^e révision de l'AI

312. Le 6 octobre 2006, le Parlement a adopté la 5^e révision de l'AI. Le peuple suisse l'a acceptée lors de la votation populaire du 17 juin 2007. Cette révision est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Son principal objectif est de maintenir la capacité de gain des assurés et de freiner ainsi l'accroissement du nombre de nouvelles rentes. Pour atteindre cet objectif, la 5^e révision prévoit la mise sur pied d'un système de détection et d'intervention précoces, l'introduction de mesures de réinsertion préparant à la réadaptation professionnelle et l'extension des mesures de réadaptation d'ordre professionnel existantes. Ces instruments devraient permettre d'assurer suffisamment tôt le suivi des personnes concernées et leur permettre de conserver leur emploi afin d'éviter autant que possible de devoir leur verser une rente. En contrepartie de l'extension des mesures de réadaptation, l'accès à la rente est restreint par une adaptation de la notion d'invalidité et par l'augmentation de la durée minimale de cotisation ouvrant droit à la rente. La 5^e révision prévoit également de corriger les incitations négatives : afin de ne pas décourager les bénéficiaires d'une rente de reprendre une activité lucrative, seule une fraction du revenu supplémentaire est prise en considération pour la révision de la rente. La 5^e révision prévoit aussi un certain nombre de mesures d'économie : suppression du supplément de carrière (supplément ajouté au revenu servant de base au calcul de la rente pour les assurés qui deviennent invalides avant d'avoir accompli 45 ans) et des rentes complémentaires pour conjoint en cours (les rentes complémentaires pour conjoint ont été supprimées par la 4^e révision de l'AI ; la 5^e révision supprime désormais également les rentes complémentaires en cours) et transfert des mesures médicales de réadaptation pour les assurés de plus de 20 ans dans l'assurance-maladie. Enfin, les compétences de surveillance de la Confédération sont renforcées pour assurer une application unifiée de la législation sur l'AI dans toute la Suisse.

27.5. Nouvelle péréquation financière

313. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)¹⁰³ aura les conséquences suivantes sur le 1^{er} pilier :

- en matière d'AVS, seule la Confédération participera à son financement ;
- en matière d'AI, le financement et l'exécution des prestations individuelles (mesures de réadaptation, rentes, allocations pour impotent) seront entièrement du ressort de la Confédération, tandis que le financement et l'exécution des prestations collectives (subventions pour la construction et l'exploitation de homes, d'ateliers et d'institutions destinés à la réadaptation professionnelle et médicale) seront entièrement de la compétence des cantons ;
- en matière de prestations complémentaires à l'AVS/AI, la couverture des besoins vitaux sera de la compétence de la Confédération, tandis que les cantons seront entièrement responsables des frais de séjour dans les homes.

La RPT est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

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

314. En ce qui concerne la prévoyance professionnelle, l'art. 113 Cst. stipule que la Confédération légifère sur la prévoyance professionnelle, en respectant les principes suivants :

- la prévoyance professionnelle conjuguée avec l'AVS/AI permet à l'assuré de maintenir de manière appropriée son niveau de vie antérieur ;
- elle est obligatoire pour les salariés ;
- l'employeur assure ses salariés auprès d'une institution de prévoyance ;

¹⁰³ Cf. supra, § 26ss

- les indépendants peuvent s'assurer auprès d'une institution de prévoyance à titre facultatif;
- la prévoyance professionnelle peut être rendue obligatoire pour certaines catégories d'indépendants, d'une façon générale ou pour couvrir des risques particuliers ;
- les institutions de prévoyance doivent satisfaire aux exigences minimales fixées par le droit fédéral.

315. La loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985. Elle a fait l'objet d'une seule révision, dont les dispositions essentielles sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

28.1. Champ d'application personnel

316. Les salariés qui ont plus de 17 ans et qui reçoivent d'un même employeur un salaire annuel supérieur à 19 890 francs sont soumis à l'assurance obligatoire. Les bénéficiaires d'indemnités journalières de l'assurance-chômage sont soumis à l'assurance obligatoire en ce qui concerne les risques de décès et d'invalidité (art. 2 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).

28.2. Nature et niveau des prestations

317. La LPP offre aux assurés une protection minimale. 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, elles peuvent prévoir, par exemple, un salaire assuré plus élevé ou un plan de prestations plus généreux.

318. La partie du salaire annuel comprise entre 23 205 et 79 560 francs doit être assurée. Cette partie du salaire est appelée « salaire coordonné » (art. 8, al. 1, LPP).

319. La LPP prévoit des prestations de vieillesse, de survivants et d'invalidité. Elle permet en outre de financer la propriété d'un logement servant aux propres besoins de l'assuré. La loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LFLP) règle les cas de passage d'une institution de prévoyance à une autre dans le but de maintenir la prévoyance.

320. Les hommes ont droit aux prestations de vieillesse dès qu'ils ont atteint l'âge de 65 ans et les femmes, dès qu'elles ont atteint l'âge de 64 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 5 ans avant l'âge légal (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 une rente d'orphelin.

321. Les prestations de survivants prévues dans la LPP ne sont dues que si le défunt était assuré au moment de son décès ou au moment du début de 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).

322. Les prestations de survivants de la LPP sont :

- la rente au conjoint survivant (art. 19 LPP) et
- la rente d'orphelin (art. 20 LPP).

323. Le conjoint survivant a droit à une rente si, au décès du conjoint, il a au moins un enfant à charge ou s'il a atteint l'âge de 45 ans et que le mariage a duré au moins 5 ans. La

rente du conjoint survivant s'élève à 60 % de la rente d'invalidité entière qu'aurait pu toucher l'assuré au moment de son décès. 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 LPP).

324. Les personnes invalides à 40 % au moins au sens de l'AI et assurées lorsqu'est survenue l'incapacité de travail dont la cause est à l'origine de l'invalidité ont droit aux prestations d'invalidité prévues dans la LPP (art. 23 LPP). Les rentes d'invalidité de la LPP sont soumises au même échelonnement des rentes que l'AI : quart de rente, demi-rente, trois-quarts de rente et rente entière. La rente d'invalidité est calculée selon le même taux de conversion que la rente de vieillesse à 65 ans. 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, jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite, sans les intérêts (art. 24 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).

325. Les rentes d'invalidité et de survivants en cours depuis plus de trois ans sont adaptées à l'évolution des prix, jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite. Les rentes de vieillesse sont adaptées à l'évolution des prix dans les limites des possibilités financières des institutions de prévoyance (art. 36 LPP).

326. Les personnes qui quittent leur institution de prévoyance avant la survenance de l'un des événements assurés (vieillesse, décès ou invalidité) ont droit à une prestation dite de sortie ou de libre passage (art. 2 LFLP). Celle-ci a pour objectif le maintien de la prévoyance acquise. En général, cette prestation est versée à la nouvelle institution de prévoyance. Dans les institutions à primauté des cotisations, l'assuré sortant a droit au montant de l'avoir épargné ou de la réserve mathématique qu'il a accumulé(e) dans l'institution de prévoyance. Autrement dit, il touche les cotisations versées par lui-même et par son employeur, les autres versements éventuellement effectués et l'ensemble des intérêts (art. 15 LFLP). Dans les institutions à primauté des prestations, la prestation de libre passage correspond au montant qui, selon des calculs actuariels, serait nécessaire pour racheter dans la même caisse les prestations accumulées par l'assuré au moment de sa sortie. Elle est donc égale à la valeur actuelle des prestations acquises (art. 16 LFLP). Dans tous les cas, la loi garantit un montant minimal au titre de prestation de libre passage. Ce montant comprend les cotisations versées par l'assuré, majorées de 4 % par année d'âge suivant la 20^e année, jusqu'à 100 % au maximum (art. 17 LFLP).

28.3. Financement de la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité

327. 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, s'accroît des intérêts et des bonifications de vieillesse fixées dans la loi. Les prestations sont calculées sur la base de cet avoir de vieillesse.

328. En principe, les institutions de prévoyance doivent offrir en tout temps la garantie qu'elles peuvent remplir leurs engagements. Elles établissent elles-mêmes leur système de cotisations et leur financement de manière à ce que les prestations prévues par la LPP puissent être fournies dès leur exigibilité (art. 65 LPP). 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).

29. Prévoyance individuelle (3^e pilier)

329. Enfin, pour ce qui est de la prévoyance individuelle, l'art. 111, al. 4, Cst. prévoit que la Confédération, en collaboration avec les cantons, encourage la prévoyance individuelle,

notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accès à la propriété. Ainsi, le 3^e 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 (3^e pilier a), par certaines formes de prévoyance personnelle, comme l'assurance-vie, l'épargne individuelle (3^e pilier b) et par la propriété du logement.

330. 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 :

- les salariés peuvent déduire jusqu'à 6365 francs ;
- les indépendants peuvent déduire jusqu'à 20 % du revenu provenant d'une activité lucrative, mais au plus 31 824 francs.

30. Accidents de travail et maladies professionnelles

331. L'art. 117 Cst. dispose que la Confédération légifère sur l'assurance-accidents. Elle peut déclarer l'assurance obligatoire en général ou pour certaines catégories de personnes.

332. Les indemnités journalières et les rentes sont calculées d'après le gain assuré. Est réputé gain assuré, pour le calcul des indemnités journalières, le dernier salaire que l'assuré a reçu avant l'accident ; est déterminant pour le calcul des rentes le salaire 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 est actuellement de 126 000 francs par an.

333. Nous renvoyons par ailleurs au rapport de la Suisse du 5 octobre 2006 sur la mise en œuvre de la Convention 18 de l'OIT sur les maladies professionnelles durant la période allant du 1^{er} juin 1999 au 31 mai 2006.

31. Prestations de chômage

334. Le principe général de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) stipule que toute personne ayant cotisé douze mois à l'assurance-chômage dans les deux ans qui précèdent son inscription au chômage a le droit de toucher les prestations de l'assurance. Il existe bien évidemment des exceptions à ce principe, concernant notamment les jeunes en fin de formation, les mères au foyer qui doivent travailler à nouveau, etc.

335. Nous renvoyons aux commentaires de l'article 6 (§141ss) et au rapport de la Suisse du 5 octobre 2006 sur la mise en œuvre de la Convention 168 de l'OIT sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage.

32. Allocations familiales

336. L'art. 116 Cst. stipule que la Confédération, dans l'accomplissement de ses tâches, prend en considération les besoins de la famille. Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille, légiférer sur les allocations familiales, déclarer l'affiliation obligatoire en général ou pour certaines catégories de personnes et faire dépendre ses prestations financières d'une juste contribution des cantons.

337. Pour l'heure, ce sont les cantons qui sont compétents en matière d'allocations familiales (cf. § 376-387 du rapport initial). Il existe donc 26 réglementations cantonales différentes qui fixent les modalités et le montant des allocations, les bénéficiaires et la structure des allocations familiales. Tous les cantons prévoient des allocations familiales pour les travailleurs. Dix d'entre eux (AR, AI, GE, GR, LU, SG, SH, SZ, UR, ZG) prévoient également des allocations familiales pour les indépendants ; cinq cantons (FR, GE, JU, SH, VS) versent aussi des allocations familiales aux personnes sans activité lucrative. Neuf cantons (GE, JU, NE, SG, SH, SO, VD, VS, ZH) versent des allocations complémentaires aux personnes travaillant dans l'agriculture. Seuls les personnes actives dans le domaine

agricole et le personnel de la Confédération bénéficient des allocations familiales versées au titre de la réglementation fédérale.

338. L'harmonisation des allocations familiales a fait l'objet de plusieurs interventions politiques¹⁰⁴. Le Parlement a adopté le 24 mars 2006 la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam), qui harmonise un certain nombre de dispositions sur le plan national. Les cantons demeurent compétents pour toutes les questions qui ne sont pas réglées par la LAFam. Celle-ci harmonise notamment les conditions d'octroi des allocations familiales, le cercle des enfants y donnant droit, l'âge limite ainsi que les règles applicables lorsque plusieurs personnes peuvent faire valoir un droit à des allocations pour le même enfant. Elle ne concerne toutefois que les travailleurs salariés et les personnes sans activité lucrative. Les travailleurs indépendants ne figurent pas parmi les ayants droit au sens de la LAFam, mais les cantons peuvent leur accorder des allocations familiales. La LAFam prévoit une allocation pour enfant octroyée dès la naissance jusqu'au 16^e anniversaire de l'enfant, égale à 200 francs par mois au moins, et une allocation de formation professionnelle de 250 francs par mois au moins, octroyée dès 16 ans et jusqu'à la fin de la formation de l'enfant, mais au plus tard jusqu'à ce que celui-ci ait atteint l'âge de 25 ans. Seules des allocations entières sont versées, le taux d'occupation du parent ne joue plus de rôle. Les cantons peuvent accorder des prestations plus élevées et prévoir des allocations de naissance ou d'adoption. Les allocations familiales dans l'agriculture demeurent régies par la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture, excepté quelques adaptations. La LAFam a fait l'objet d'un référendum et elle a été acceptée par le peuple à une large majorité (68 %) le 26 novembre 2006. Elle entrera en vigueur en 2009, pour laisser le temps aux cantons d'adapter leur régime d'allocations familiales à la réglementation fédérale.

339. Les allocations familiales ont été augmentées depuis le rapport initial. Les brochures « Genres et montants des allocations familiales » (état au 1^{er} janvier 2008)¹⁰⁵ donnent des informations détaillées sur le montant des allocations familiales dans les différents cantons.

¹⁰⁴ Initiative parlementaire Fankhauser 91.411 ; initiative populaire « Pour de plus justes allocations pour enfant »

¹⁰⁵ OFAS, *Genres et montants des allocations familiales*
(www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/00582/index.html?lang=fr)

Article 10 – Protection de la famille, de la mère et de l'enfant

33. Généralités

340. Depuis l'établissement du rapport initial, la Suisse a ratifié six accords en relation avec l'art. 10 :

- Convention du 20 novembre 1999 relative aux droits de l'enfant (entrée en vigueur le 16 mars 1997);
- Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (entrée en vigueur le 26 avril 1997);
- Convention n°138 de l'Organisation internationale du travail concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi (17 août 2000);
- Convention n°182 de l'Organisation internationale du travail concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (28 juin 2001);
- Protocole facultatif du 25 mai 2000 à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (26 juillet 2002);
- Protocole facultatif du 25 mai 2000 à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (19 octobre 2006).

34. Protection de la famille

34.1. Bases légales

341. Les principales dispositions de la Constitution fédérale traitant de la politique familiale sont les art. 41 et 116. L'art. 41 énumère les buts sociaux de la politique familiale, alors que l'art. 116 stipule que la Confédération, dans l'accomplissement de ses tâches, doit prendre en considération les besoins de la famille et peut soutenir les mesures destinées à protéger celle-ci.

342. Le droit au mariage et à la famille est inscrit à l'art. 14 Cst. Il n'existe pas dans le droit suisse de définition de portée générale de la famille, mais le Tribunal fédéral a rendu, dans ce domaine, de nombreux arrêts concernant des questions d'immigration et de regroupement familial. A ce sujet, on se référera au troisième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte relatif aux droits civils et politiques (§ 253).

343. L'art. 8, al. 3, Cst. charge le législateur de pourvoir à l'égalité entre homme et femme au sein de la famille, ce qui a donné lieu, ces dernières années, à différentes révisions du code civil (CC).

- Les nouvelles dispositions de 1994 qui uniformisaient et abaissaient l'âge de la majorité et l'âge requis pour contracter un mariage sont entrées en vigueur en 1996.
- Le nouveau droit du divorce de 1998 est entré en vigueur en 2000. Il contient notamment une refonte des causes et des effets économiques du divorce.

34.2. Situation de la famille

344. Les structures du ménage et les formes de la famille ont beaucoup changé ces dernières années. En 2000, les ménages composés d'un couple marié et d'enfants abritaient 44,6 % (1990 : 52,5 %) des personnes vivant dans un ménage familial. La proportion de familles monoparentales est restée stable (5,1 % du total des ménages), pendant qu'augmentait celle des couples non mariés, avec (1,1 % contre 0,9 % en 1990) ou sans enfants (4,7 % contre 4,2 % en 1990). L'âge au mariage a lui aussi augmenté, aussi bien chez les femmes que chez les hommes, tout comme l'âge à la naissance du premier enfant (29 ans en moyenne pour les femmes et 32 ans pour les hommes). La tendance à repousser la décision de mettre un enfant au monde s'explique en partie par l'allongement de la durée des études chez les femmes, le gain d'importance de l'aspect financier et professionnel et les difficultés persistantes à concilier travail, formation et famille.

345. La diversité des modèles familiaux dans les ménages abritant des couples s'est fortement accrue ces dernières années. Le plus courant, aujourd'hui en Suisse, est celui où les deux parents travaillent, le père à plein temps et la mère à temps partiel. Les femmes sont davantage impliquées dans la vie professionnelle qu'il y a dix ans, mais la situation familiale a une forte influence sur leur taux d'activité. Le mariage et, surtout, la naissance des enfants exercent une forte pression sur l'activité des femmes, alors que ce phénomène est absent chez les hommes.

346. Sur dix femmes qui vivent dans un ménage comptant des enfants de moins de quinze ans, huit environ portent seules la responsabilité du travail domestique. Les couples d'âge moyen sont proportionnellement moins nombreux à tenir ensemble leur ménage que les couples plus jeunes qui n'ont pas encore d'enfants. Ce n'est qu'à l'âge de la retraite que la proportion des conjoints qui se partagent le travail domestique augmente légèrement. Dans l'ensemble, les femmes consacrent presque deux fois plus de temps que les hommes au travail domestique et à la famille (en moyenne 30 heures par semaine contre 17 heures). Alors que les hommes exercent davantage des activités honorifiques ou bénévoles en faveur d'associations ou d'organisations, les femmes sont proportionnellement nettement plus nombreuses à apporter une assistance gratuite à des parents ou à des connaissances (29 % contre 17 % des hommes).

347. A la fin de l'an 2000, une famille sur trois vivant en Suisse était issue de l'immigration. Le nombre des familles dans lesquelles le père et/ou la mère sont nés à l'étranger ou ne possèdent pas le passeport suisse a augmenté d'un tiers depuis 1970.

348. Les familles, en particulier les familles monoparentales et les couples avec deux enfants ou plus, sont nettement plus vulnérables face à la pauvreté que le reste de la population. Près d'un quart des familles monoparentales vivent sous le seuil de pauvreté. Elles recourent beaucoup plus à l'aide sociale que le reste de la population. Les familles disposent d'un revenu moins élevé que les ménages sans enfant et en dépensent une plus grande partie. Les frais de logement et les dépenses liées aux enfants constituent les postes les plus importants de leur budget¹⁰⁶.

34.3. Droit au mariage librement consenti

349. Comme annoncé dans le rapport initial, l'âge de la majorité civile et de la capacité matrimoniale a été abaissé à 18 ans par une révision du code civil entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996 (art. 96 CC). Cette limite d'âge vaut sans exception pour l'homme et la femme. Pour obtenir des informations plus précises sur les modifications du droit matrimonial, voir les commentaires de l'art. 3 (§ 77) ainsi que le deuxième et le troisième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte sur les droits civils et politiques, commentaires de l'art. 23 (deuxième rapport : § 192-196 ; troisième rapport : § 287-289).

350. On ne dispose pas, à l'heure actuelle, de statistique fiable sur les mariages forcés ou arrangés en Suisse. Selon la seule étude réalisée à ce jour, le nombre de ces mariages dans notre pays se monterait à environ 17 000. Un tiers des victimes seraient mineures¹⁰⁷. Dans sa réponse du 20 septembre 2006 à la motion de la conseillère de ville Rania Bahnan Buechi, « Weniger Zwangsehen in der Stadt Bern » (« Moins de mariages forcés en ville de Berne »), l'exécutif de la ville de Berne déclarait que la police municipale des étrangers avait engagé 80 procédures contre des mariages forcés en 2005 dans la capitale fédérale. Il estimait par ailleurs le nombre effectif à quelque 450 cas pour les cinq dernières années, avec une tendance à la hausse.

¹⁰⁶ OFAS, Rapport sur la situation des familles 2004 : Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins, 2004 (en annexe)

¹⁰⁷ FONDATION SURGIR, La prévalence du mariage forcé en Suisse : Rapport de l'enquête exploratoire, Lausanne, 2006, p. 11.

351. Par son postulat du 9 septembre 2005, la Commission des institutions politiques du Conseil national a chargé le Conseil fédéral d'étudier la manière de sanctionner, sur le plan pénal et civil, les mariages forcés ou arrangés par des personnes domiciliées en Suisse et de présenter ses conclusions dans un rapport. Dans ce dernier, rendu le 14 novembre 2007, le Conseil fédéral propose différentes mesures, notamment d'ordre juridique, afin de lutter contre ce phénomène. Il s'agirait ainsi d'inscrire expressément, dans le code civil et l'ordonnance sur l'état civil, la nécessité absolue du libre consentement des deux époux pour la conclusion de tout mariage. La contrainte devrait également constituer à tout moment un motif d'annulation. Enfin, les mariages de personnes de moins de 18 ans ne devraient plus être reconnus au niveau international. Sur le plan pénal, en revanche, le Conseil fédéral estime le droit actuel déjà bien armé : selon l'art. 181 CP sur la contrainte, les contrevenants sont poursuivis d'office et sont passibles de peines privatives de liberté pouvant aller jusqu'à trois ans ou d'amendes. Il reste à vérifier dans quelle mesure les mariages forcés conclus hors de Suisse et impliquant deux conjoints étrangers tombent sous le coup du droit pénal suisse. Peut-être pourraient-ils, dans ce cas, être assimilés à des actes d'ordre sexuel commis à l'étranger sur des enfants de moins de quatorze ans (art. 5, al. 1, let. b, CP).

352. Le Conseil fédéral esquisse également d'autres mesures, notamment des campagnes d'information et de sensibilisation destinées aux communautés immigrées et aux personnes pouvant être confrontées à des mariages forcés dans l'exercice de leur profession. Des informations spécifiques pourraient aussi être données aux futures épouses durant la période précédant le mariage ainsi qu'aux étrangers des deux sexes, avant ou immédiatement après leur arrivée en Suisse. D'autres propositions portent sur le soutien aux initiatives d'organisations de migrants ou la coopération entre les autorités elles-mêmes (droits et devoirs de communication) et entre celles-ci et d'autres composantes de la société civile. Au besoin, on pourra instituer des conventions d'intégration prévoyant l'apprentissage d'une langue nationale par les conjoints entrant en Suisse dans le cadre du regroupement familial, proposer des conseils et une assistance spécifiques, mettre en place des lignes téléphoniques d'urgence, informer par le biais de l'internet et venir en aide de manière ciblée et confidentielle par différents moyens aux victimes avérées ou potentielles d'un mariage forcé. Le Conseil fédéral rappelle en conclusion que les dispositions du droit pénal, civil et des étrangers doivent être appliquées de manière systématique¹⁰⁸.

34.4. Mesures de protection de la famille

353. En matière de politique familiale, la Confédération prend surtout des mesures d'ordre économique : fiscalité, allocations familiales, prestations liées aux besoins ou encore allocation maternité. Sur le plan socioéconomique, on peut citer l'encouragement à la construction de logements, l'aide financière à l'accueil d'enfants hors du cadre familial ainsi que l'engagement de la Confédération au titre des consultations en matière de grossesse, de la protection des enfants et de la protection contre les violences domestiques.

354. Le nouveau domaine *Famille, générations et société*, qui remplace depuis le 1^{er} janvier 2006 la Centrale pour les questions familiales (voir le rapport initial, § 415), est compétent au niveau fédéral pour les questions relatives aux familles (allocations familiales, aides financières à l'accueil extra-familial des enfants, rapport sur les familles, secrétariat de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, etc.), aux enfants (droits de l'enfant, protection de l'enfance, etc.), à la jeunesse (activités de jeunesse extra-scolaires, session du parlement des jeunes, secrétariat de la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, etc.) et à la vieillesse (aide aux personnes âgées), aux relations intergénérationnelles, ainsi qu'à la politique sociale en général.

¹⁰⁸ Répression des mariages forcés et des mariages arrangés ; Rapport du Conseil fédéral du 14 novembre 2007 en exécution du postulat 05.3477 du 9 septembre 2005 de la Commission des institutions politiques du Conseil national (www.dfp.admin.ch)

355. L'imposition des familles reposant sur le principe de la taxation commune des revenus des conjoints, les couples mariés dont les deux conjoints travaillent sont discriminés par rapport aux couples de concubins dans la même situation (voir le rapport initial, § 400). Après l'échec de diverses tentatives de réforme, le Parlement a adopté en automne 2006 une mesure d'urgence permettant d'atténuer sensiblement cette discrimination. La nouvelle disposition est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Début 2007, une consultation a été lancée en vue d'une réforme fondamentale de l'imposition des couples mariés et de la famille (passage à l'imposition individuelle ou maintien de la taxation commune des époux). Cette consultation n'a toutefois pas donné de résultats clairs en faveur de l'un ou l'autre système d'imposition. Par conséquent, la future réforme portera désormais sur un allègement fiscal en faveur des familles avec enfants.

356. Les commentaires de l'article 9 (§ 336 ss.) présentent des informations détaillées sur le système d'allocations familiales.

357. Ces dernières années, onze cantons (Zurich, Lucerne, Glaris, Zoug, Fribourg, Schaffhouse, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Tessin et Vaud) ont mis en place des prestations en faveur des mères – et parfois des pères – de petits enfants connaissant des difficultés financières. Ces prestations dites « en cas de besoin » sont conçues sur le modèle des prestations complémentaires (PC)¹⁰⁹. Elles représentent, en quelque sorte, un compromis entre assurances sociales et aide sociale : il existe certes un droit aux prestations lorsque les conditions légales sont remplies ; mais, contrairement à une prestation d'assurance, le droit à la prestation en cas de besoin ainsi que son montant dépendent du revenu et de la fortune du bénéficiaire.

358. Un système d'aide financière au niveau fédéral a été mis en place en faveur de la garde extra-familiale des enfants. La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants est ainsi entrée en vigueur le 1^{er} février 2003. Il s'agit d'un programme d'impulsion d'une durée de huit ans visant à encourager la création de places d'accueil pour les enfants et ainsi permettre aux parents de mieux concilier famille et travail ou formation. Pour les huit années du programme, le Parlement a accordé un crédit de 320 millions de francs. Les demandes d'aides financières acceptées jusqu'au 31 janvier 2007 ont permis la création de plus de 13 000 places d'accueil. Depuis le 1^{er} octobre 2007, la Confédération peut également verser, dans le cadre de ce programme, des aides financières aux projets pilotes de cantons et de communes dans lesquels des bons pour la garde des enfants dans des structures d'accueil de jour sont remis à des particuliers.

359. Des conseils en matière de grossesse et de sexualité sont dispensés aujourd'hui par 75 centres de planning familial, 22 centres de conseils de l'Aide suisse contre le sida et une vingtaine d'organismes privés. Il convient de mentionner également diverses initiatives privées. La Fondation suisse pour la santé sexuelle et reproductive PLANes¹¹⁰ est l'organisation faîtière qui réunit et représente les spécialistes de ces domaines, en particulier les centres de planning familial et de conseil en matière d'éducation sexuelle. Elle publie notamment une liste régulièrement mise à jour des organismes reconnus par la loi fédérale sur les centres de consultation en matière de grossesse et cofinancés par la Confédération.

360. Les cantons et les communes (plus spécialement les centres de consultations parentales, les services de la jeunesse et les services sociaux) ainsi que des structures privées proposent également des consultations parentales et autres conseils ainsi que divers services en faveur des familles. Les associations faîtières œuvrant dans ce cadre reçoivent un soutien financier de la Confédération.

¹⁰⁹ Cf. supra § 300ss

¹¹⁰ www.planes.ch

35. Protection de la maternité

361. Après trois échecs, l'allocation maternité a finalement été acceptée en votation populaire le 26 septembre 2004. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005. A ce sujet, nous renvoyons aux commentaires de l'art. 9 (§ 261 ss).

362. Des informations sur la violence faite aux femmes et les mesures de protection figurent dans les commentaires de l'art. 12 (§ 439).

36. Protection des enfants et des adolescents

36.1. Protection des enfants

363. Les prescriptions de la nouvelle législation sur le divorce, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, permettent de mieux garantir le bien des enfants. Les parents divorcés ont désormais la possibilité de demander la garde commune des enfants. Cette réglementation s'applique également aux couples non mariés. Les couples divorcés avant le 1^{er} janvier 2000 peuvent également en bénéficier. Par ailleurs, les parents doivent se mettre d'accord sur leur participation à la prise en charge des enfants ainsi que sur le partage des pensions alimentaires. L'autorité parentale conjointe doit en outre être compatible avec le bien de l'enfant. Sous certaines conditions, les tribunaux peuvent dorénavant ordonner la nomination d'un curateur chargé de veiller aux intérêts des enfants concernés par le divorce. Enfin, la nouvelle législation sur le divorce comprend un droit fondamental des enfants à être entendus.

364. Le domaine Famille, générations et société de l'OFAS¹¹¹ se charge des tâches de coordination et d'information et accorde une attention particulière à la prévention, en collaboration avec des organisations actives dans le domaine de la protection de l'enfance. Ces tâches consistent par exemple à informer sur les possibilités en matière d'aide et de formation et à soutenir des projets de prévention de la maltraitance infantile et des travaux de recherche.

365. On trouvera des informations sur les mauvais traitements subis par les enfants ainsi que sur les mesures de protection de l'enfance dans les commentaires de l'art. 12 (§ 417ss).

36.2. Protection des jeunes travailleurs

366. Depuis la présentation du rapport initial, la Suisse a ratifié la Convention 138 de l'OIT concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi (1973) et la Convention 182 de 1999 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination. Nous renvoyons aux rapports de la Suisse à l'intention des organes de contrôle de l'OIT concernant la mise en œuvre de ces deux conventions¹¹².

367. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le travail (LTr) révisée, les dispositions concernant l'âge minimum s'appliquent également aux entreprises agricoles, aux entreprises horticoles, à la pêche et aux ménages privés (art. 2, al. 1, let. d à g, LTr).

368. L'ordonnance 5 relative à la loi sur le travail du 28 septembre 2007 (ordonnance sur la protection des jeunes travailleurs ; OLT 5), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008, prévoit une interdiction d'employer des jeunes gens de moins de 18 ans à des travaux dangereux (art. 4 OLT 5). Une autorisation n'est possible que si les activités dangereuses sont exécutées dans le cadre d'une formation professionnelle reconnue par les autorités compétentes et qu'elles sont nécessaires pour atteindre les buts de la formation professionnelle initiale. C'est pourquoi leur exécution est réglementée par des ordonnances sur la formation, qui contiennent des dispositions indiquant les mesures de sécurité qui doivent être prises et sur

¹¹¹ Cf. supra, § 354

¹¹² Les derniers rapports concernant ces deux conventions datent du 26 septembre 2005.

la base desquelles l'activité dangereuse spécifique au métier peut être autorisée. La liste des travaux considérés comme étant dangereux est contenue dans l'ordonnance du 4 décembre 2007 du DFE sur les travaux dangereux pour les jeunes. De telles autorisations ne sont possibles que pour des jeunes âgés de plus de seize ans. La définition des travaux dangereux s'inspire de la Convention 182 de l'OIT ainsi que de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant.

369. Les enfants de familles ayant un mode de vie nomade participent souvent à l'activité économique familiale (en général du petit artisanat ou du petit commerce) avant la fin de leur scolarité obligatoire. Tant que ces enfants travaillent dans des entreprises strictement familiales, les dispositions de la LTr concernant l'âge minimum des enfants ne sont pas applicables (art. 4, al. 1, LTr)¹¹³. Par « entreprise strictement familiale », on entend une entreprise dans laquelle sont seuls occupés le conjoint du chef d'entreprise, ses parents en ligne ascendante et descendante et leurs conjoints ainsi que les enfants du conjoint ou les enfants adoptés. Si une entreprise familiale emploie d'autres personnes qui ne sont pas membres de la famille, les art. 29, al. 1, 30 et 31, LTr s'appliquent également aux enfants membres de la famille (art. 3 OLT 1). Dans ce cas, l'entreprise est considérée comme une entreprise familiale mixte. Les enfants ne sont toutefois pas laissés sans protection face au risque d'une éventuelle exploitation au sein d'une entreprise purement familiale. L'autorité tutélaire est tenue de prendre les mesures nécessaires pour protéger les enfants si le développement de ceux-ci est menacé et que les parents n'y remédient pas eux-mêmes (art. 307ss CC).

¹¹³ Circulaire du SECO concernant la loi de novembre 2000 sur le travail, protection spéciale des jeunes travailleurs : entrée en vigueur des conventions n°138 et 182 de l'OIT.

Article 11 – Droit à un niveau de vie suffisant

37. Niveau de vie et pauvreté

37.1. Evolution de la situation

370. En termes de PIB par habitant, la Suisse est toujours bien classée parmi les pays de l'OCDE avec 35 650 dollars (2005), mais les inégalités de revenus et surtout de fortune sont très prononcées. En 2005, les 10 % de ménages les plus riches percevaient près d'un quart du revenu total, alors que les 20 % les plus pauvres n'en touchaient que 9 %¹¹⁴. Les inégalités sont encore plus accentuées si l'on considère la répartition de la fortune. Selon une étude de 2002, les 3 % les plus riches cumulaient une fortune équivalente à celle des 97 % restants¹¹⁵.

371. Le taux de pauvreté a oscillé entre 7,2 et 9,1 % pendant la première moitié de la décennie. En 2005, 8,5 % de la population (360 000 personnes) vivaient en dessous du seuil de pauvreté¹¹⁶. Les femmes sont davantage touchées par la pauvreté que les hommes. En 2005, le taux de pauvreté (chez les 20 à 59 ans) était de 10 % chez les femmes et de 7,2 % chez les hommes¹¹⁷. Cette différence s'explique en partie par le fait que les femmes sont surreprésentées parmi certains groupes spécialement exposés à la pauvreté comme les familles monoparentales ou les employés des branches à faible niveau de salaire (p. ex. l'hôtellerie, la vente, les employés de ménage). Les revenus de très nombreux ménages se situent à la limite du seuil de pauvreté, de sorte qu'une légère modification du seuil change sensiblement le taux de pauvreté¹¹⁸.

372. Les catégories suivantes sont particulièrement exposées à la pauvreté : les enfants et les adolescents, les jeunes adultes, les familles monoparentales, les familles nombreuses, les étrangers et les personnes connaissant une situation professionnelle difficile (chômage de longue durée, conditions de travail précaires, etc.). La protection contre la pauvreté dans la vieillesse est en revanche bien assurée par le système d'assurances sociales.

373. Le chômage, en particulier le chômage de longue durée, et la progression des formes d'emploi précaire sont d'importantes causes de perte d'indépendance financière, mais de plus en plus de ménages doivent aussi recourir à l'aide sociale pour compléter un revenu insuffisant malgré un emploi à plein temps. Ces dernières années, ce sont surtout ces travailleurs pauvres (*working poor*¹¹⁹) et leurs familles qui ont retenu l'attention dans le débat sur la pauvreté en Suisse. On dénombre 125 000 *working poor* dans la population âgée de 20 à 59 ans (soit un taux de 4,2 % ; données de 2005¹²⁰). Parmi les personnes travaillant à plein temps, en 2004, 7,6 % des femmes contre 1,5 % des hommes touchaient un salaire

114 OFS, Enquête sur les revenus et la consommation ERC 2005, Neuchâtel, 2007

115 MÄDER U., STREULI E. (2002), *Reichtum in der Schweiz, Portraits - Fakten - Hintergründe*. Zurich : Rotpunktverlag

116 Le seuil de pauvreté est calculé en fonction des normes révisées de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) qui recommandent un montant de 960 francs de forfait pour l'entretien, pour une personne. A ce montant s'ajoutent les frais médicaux de base et le coût du logement, plus 100 francs par membre du ménage âgé de 16 ans et plus. Pour une personne seule, on obtient ainsi un seuil de pauvreté, en moyenne suisse, de 2200 francs. Pour un couple avec deux enfants, ce seuil se situe à 4600 francs. Toutes les personnes ayant entre 20 et 59 ans et vivant dans un ménage, dont le revenu, après déduction des cotisations sociales et des impôts, se situe en-dessous du seuil de pauvreté sont considérées comme pauvres.

117 OFS, *La pauvreté des personnes en âge de travailler. Taux de pauvreté et de working poor parmi les personnes âgées de 20 à 59 ans, en Suisse, entre 2000 et 2005*, Neuchâtel, 2007. Voir note précédente

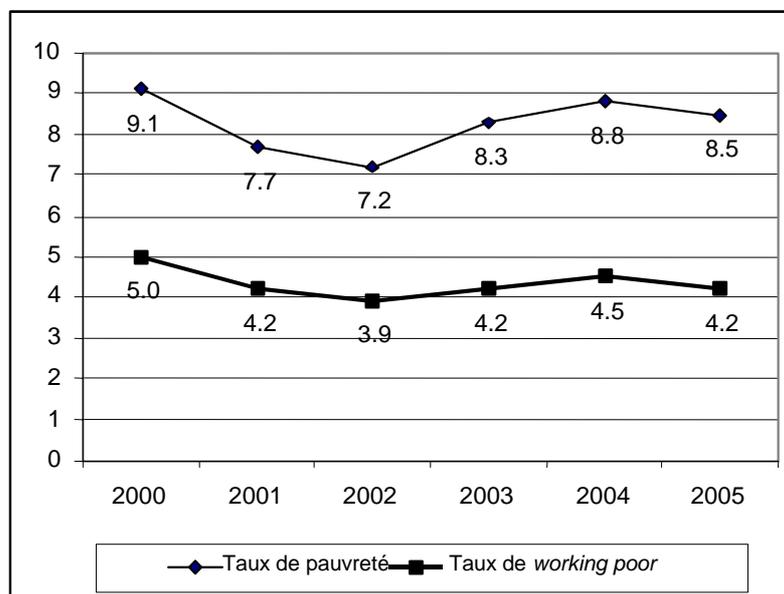
118 Les données présentées ici en fonction du nouveau seuil défini par l'OFS sont sensiblement inférieures à celles fournies dans le premier rapport suisse, qui se fondaient sur des bases de calcul différentes.

119 Les *working poor* sont des personnes âgées de 20 à 59 ans exerçant une activité professionnelle (au moins une heure par semaine) qui vivent dans un ménage totalisant au moins un temps complet et dont les revenus se situent au-dessous du seuil de pauvreté.

120 OFS, *La pauvreté des personnes en âge de travailler. Taux de pauvreté et de working poor parmi les personnes âgées de 20 à 59 ans, en Suisse, entre 2000 et 2005*, Neuchâtel, 2007

mensuel net de 3000 francs au maximum. Pour un salaire mensuel net de 4000 francs au maximum, ces taux sont de 41,2 % chez les femmes et de 13,6 % chez les hommes¹²¹.

Grafik 3 : évolution des taux de pauvreté et de *working poor*



Source : OFS, Enquête suisse sur la population active (ESPA), 2000-2005

374. Si, il y a quelques années, les personnes âgées étaient la catégorie la plus touchée par la pauvreté, le problème affecte désormais davantage les jeunes. On ne connaît pas le nombre d'enfants touchés par le phénomène en Suisse, mais les statistiques de l'aide sociale montrent qu'ils sont particulièrement exposés : ils représentent environ un tiers des bénéficiaires, soit le groupe le plus important. Chez les 10 à 17 ans, les enfants d'origine étrangère sont particulièrement nombreux à souffrir de la pauvreté¹²².

375. Depuis quelques années, les adolescents et les jeunes adultes figurent aussi parmi les groupes les plus exposés à la pauvreté. Une forte proportion d'entre eux (4,5 %) bénéficient de l'aide sociale. Dans les villes, ce taux atteint 7,3 %. En outre, 4,3 % des femmes âgées de 18 à 25 ans perçoivent des prestations d'aide sociale¹²³. Cet état de fait est notamment dû à une situation tendue sur le marché des places d'apprentissage et à des difficultés à entrer dans la vie professionnelle. Environ 70 % des jeunes adultes (18 à 25 ans) bénéficiaires de l'aide sociale n'ont pas de diplôme. Les adolescents et les jeunes adultes issus de l'immigration sont particulièrement exposés à la pauvreté pour diverses raisons : problèmes linguistiques, manque d'intégration, manque de formation des parents, etc.

376. Selon une étude effectuée à la demande de la Commission fédérale pour les questions féminines publiée en juin 2007, les femmes sont deux fois plus exposées que les hommes au risque de basculer dans la pauvreté à la suite d'une séparation ou d'un divorce quand le revenu du couple n'est pas suffisant pour subvenir aux besoins de deux ménages. Ce fait s'explique par la pratique juridique actuelle, qui impose de ne pas empiéter sur le minimum

¹²¹ OFS, Enquête suisse sur la structure des salaires 2004, Neuchâtel, 2006

¹²² OFS, Statistique suisse de l'aide sociale 2005, Neuchâtel 2007. Le taux de bénéficiaires de l'aide sociale ne doit pas être confondu avec le taux de pauvreté. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont des personnes ayant déposé auprès des services sociaux de leur commune une demande qui a été acceptée. Or, on sait qu'il existe des familles qui ne perçoivent pas de prestations de l'aide sociale quand bien même elles y auraient droit. La statistique de la pauvreté mesure, parmi un échantillon représentatif, la proportion de personnes dont le revenu se situe en dessous d'un certain seuil préalablement défini.

¹²³ OFS et BFEG, Facteurs de risque chez les jeunes femmes à l'aide sociale, analyse approfondie de la statistique suisse de l'aide sociale en 2004, Berne/Neuchâtel, 2007

vital de la personne tenue de verser une contribution d'entretien, c'est-à-dire l'homme dans la majorité des cas en raison de la répartition traditionnelle des rôles entre les sexes. Par conséquent, les femmes divorcées sont plus fréquemment tributaires de l'aide sociale que les hommes, et dans une mesure beaucoup plus grande¹²⁴.

377. Une étude publiée en 2003 et mise à jour en 2007¹²⁵ a mis en évidence le fait que la pauvreté en Suisse est aussi fonction du domicile. Des ménages types disposant d'un même revenu de départ se retrouvent avec un revenu disponible très variable selon leur canton de domicile, une fois pris en compte tous les transferts et tous les prélèvements fiscaux pertinents. Les disparités dues au fédéralisme sont considérables.

37.2. Mesures prises ou envisagées

378. Depuis 1995, à l'occasion de l'arrêt 121 I 367, le Tribunal fédéral a reconnu au rang des droits constitutionnels non écrits le droit à des conditions minimales d'existence. Cette jurisprudence a été codifiée en l'art. 12 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999. L'art. 12 Cst. garantit à quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Ce droit fondamental garantit uniquement des prestations indispensables au maintien d'une existence décente prévenant de cette façon un état de mendicité qui serait indigne de la condition humaine¹²⁶. Il est censé bénéficier aux exclus de la société, ainsi les requérants d'asile déboutés et, comme le Tribunal fédéral l'a décidé le 18 mars 2005, aux requérants d'asile qui ont fait l'objet d'une non-entrée en matière et refusent de collaborer à l'exécution du renvoi¹²⁷.

379. La protection sociale repose en Suisse sur un système d'assurances sociales de la compétence de la Confédération. Deux types de prestations sous condition de ressources s'inscrivent dans ce système d'assurance et jouent un rôle important pour les ménages à revenus modestes :

- Les *prestations complémentaires* (PC) à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (AVS/AI) interviennent lorsque les rentes et revenus ne permettent pas la couverture des besoins vitaux (dépenses reconnues), à concurrence d'un montant maximum, en faisant une distinction entre les personnes vivant à la maison et celles qui séjournent dans un home. En 2005, 12 % des rentiers AVS et 29 % des rentiers AI recevaient une prestation complémentaire¹²⁸.
- L'assurance obligatoire des soins est financée par des primes individuelles indépendantes du revenu, qui varient fortement selon les cantons et les assureurs. Elles représentent une charge importante pour les ménages, les familles en particulier. La loi donne aux cantons la responsabilité d'accorder des *réductions de primes* aux assurés de condition économique modeste, au moyen de subsides des pouvoirs publics (fédéraux et cantonaux). Pour les enfants et les jeunes adultes en formation de familles à faibles et moyens revenus, la réduction doit être d'au moins 50 %.

380. La prise de conscience du problème des travailleurs pauvres et du risque de précarité lié au fait d'avoir des enfants a inscrit la politique familiale, domaine relevant principalement du niveau cantonal, à l'agenda fédéral. Le Parlement est saisi d'un projet visant la création

¹²⁴ FREIVOGEL Elisabeth, Contribution d'entretien après le divorce – soutien financier par des proches parents – aide sociale. Lorsque après une séparation ou un divorce le revenu familial ne suffit pas pour deux ménages : jurisprudence relative aux cas de déficit et modifications nécessaires, 2007 (www.frauenkommission.ch)

¹²⁵ KNUPFER C., WYSS K., *Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse*, Berne, CSIAS ; KNUPFER C., BIERI O., *Impôts, transferts et revenus en Suisse*, CSIAS, 2007

¹²⁶ ATF 121 I 367

¹²⁷ ATF 131 I 166

¹²⁸ OFAS, *Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2005*, 2007

de prestations complémentaires pour les familles à bas revenus. Par ailleurs, un programme d'encouragement à la création de places d'accueil pour enfants a été mis sur pied en 2003 pour faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

381. L'aide sociale, conçue comme système d'assistance subsidiaire destiné aux personnes et familles qui ne parviennent pas à couvrir leurs besoins de base par leurs propres moyens, par des prestations publiques ou des soutiens privés, a pris une importance croissante durant les années 1990. Le nombre de bénéficiaires et les dépenses d'aide sociale ont doublé au cours de cette décennie-là. En 2005, on comptait 237 500 bénéficiaires de l'aide sociale¹²⁹, pour des dépenses de 3 milliards de francs.

382. L'aide sociale est du ressort cantonal ; la responsabilité de la mise en œuvre incombe principalement aux communes. L'aide sociale vise non seulement à garantir le minimum vital aux personnes dans le besoin, mais encore à favoriser leur indépendance économique et personnelle et, toujours davantage, à assurer leur intégration sociale. Il n'existe en principe pas de droit subjectif à une prestation déterminée de l'aide sociale.

383. En l'absence d'une loi cadre fédérale sur l'aide sociale, objet d'interventions et débats parlementaires restés sans suite, les régimes d'aide sociale varient sensiblement d'un canton à l'autre. Toutefois, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), organisme privé, publie des recommandations à l'intention des autorités sociales des cantons et des communes. Malgré leur caractère non contraignant, ces directives sont largement reprises dans les législations cantonales et appliquées. Elles fixent entre autres les montants qui correspondent à la couverture des besoins fondamentaux. Cette dernière va au-delà du droit constitutionnel à une existence conforme à la dignité humaine ; elle définit un niveau d'aide standard qui se situe au-dessus du minimum vital¹³⁰. Le forfait recommandé est de 960 francs par mois pour une personne seule (2005), auxquels s'ajoutent les frais de logement et les frais médicaux de base. Révisées en 2005, les normes de la CSIAS mettent désormais davantage l'accent sur l'intégration et l'incitation à exercer une activité rémunérée. Les personnes sans activité lucrative qui entreprennent des efforts en vue de leur intégration sociale et/ou professionnelle reçoivent un supplément d'intégration. Les personnes qui ne sont pas en mesure de fournir une prestation d'intégration bien qu'elles y soient disposées reçoivent un supplément minimal d'intégration. Une franchise est accordée sur les revenus provenant d'une activité lucrative.

384. D'une manière générale, l'objectif d'intégration a gagné en importance dans la politique sociale. Depuis quelques années, des efforts de collaboration interinstitutionnelle entre assurances sociales (notamment assurance-chômage, assurance-invalidité), aide sociale et orientation professionnelle visent à faciliter la réinsertion des personnes sans emploi. Les possibilités de prévention et d'intervention précoce ont d'ailleurs été reprises par la 5^e révision de l'assurance-invalidité¹³¹. Sur le plan cantonal, la collaboration en matière d'intégration sociale et professionnelle des jeunes a été renforcée¹³².

385. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-CN) s'est penchée à plusieurs reprises ces dernières années sur le problème de la pauvreté et a déposé plusieurs interventions au Parlement en janvier 2006¹³³. Suite à cela, le Parlement a décidé d'élaborer un plan national de lutte contre la pauvreté. Sous la conduite de l'OFAS, une stratégie de lutte contre la pauvreté est en cours d'élaboration avec

129 OFS (2007). Statistique de l'aide sociale 2005. Neuchâtel

130 CSIAS, Aide sociale : concepts et normes de calcul. Berne, édition 2005

131 Cf. supra, § 312

132 Cf. : « Insertion professionnelle et sociale des jeunes : position CDIP, CDAS et CDEP » du 13 septembre 2007 (http://www.sodk-cdas-cdos.ch/neu/Dokumente/pdf/Positionspapier_f.pdf)

133 Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du 13 janvier 2006 concernant les motions 06.3001 et 06.3002 et le postulat 06.3003

le concours des différents acteurs publics et privés concernés. Les enfants en âge préscolaire et scolaire, les jeunes en formation et à l'entrée de la vie professionnelle ainsi que les familles monoparentales et les ménages des *working poor* sont au centre des travaux.

386. Ces dix dernières années, la Suisse a considérablement développé ses statistiques sur la pauvreté, car il est indispensable de disposer de données fiables pour avoir une vue d'ensemble du problème, pour l'analyser et pour prendre des mesures efficaces afin d'y remédier. On peut notamment mentionner, à ce propos, les sources suivantes :

- la statistique de l'aide sociale, qui fournit chaque année des informations détaillées sur les bénéficiaires et les prestations ;
- la statistique des *working poor*, établie annuellement sur la base de l'enquête suisse sur la population active (ESPA), qui donne des informations sur les travailleurs pauvres ;
- la statistique sur la qualité de vie, qui fournit des informations sur l'évolution du niveau de vie, sur les conditions de vie et sur l'intégration sociale de la population, à partir de différents recensements des ménages et des personnes effectués par l'OFS.

Malgré cela, on ne dispose pas encore, à l'heure actuelle, d'une vue d'ensemble exhaustive du phénomène de la pauvreté en Suisse. L'OFS s'emploie à combler cette lacune par le biais de différents projets censés fournir des informations complémentaires à moyen terme. Plusieurs études menées dans le cadre du programme national de recherche « Problèmes de l'Etat social » ont mis en évidence, sous des angles différents, la relation entre le marché du travail, l'intégration et le minimum vital.

38. Droit à une nourriture suffisante

387. La consommation alimentaire moyenne, de 2001 à 2002, s'élève à 2958 calories, soit 89 grammes de protéines par personne et par jour, dont 38 % de produits végétaux et 62 % de produits animaux (13 % de l'énergie totale), 380 grammes d'hydrates de carbone (52 % de l'énergie totale) et 101 grammes de graisses (36 % de l'énergie totale). L'évolution des habitudes alimentaires au cours des vingt dernières années se caractérise par une diminution de la consommation de lait et de fruits.

Tableau 16 : Evolution caractéristique des habitudes alimentaires en Suisse (consommation en kg par habitant)

	1979/80	1987	1994/95	2001/02
Céréales et riz	69,9	72,2	74	72,7
Pommes de terre	47,6	44,3	47,1	43,8
Sucre	40,9	43	43,1	47,7
Légumes	83,1	91,8	91,9	90,2
Fruits	101	88,5	84,8	83,7
Viande	62,8	65,7	57,7	52,7
Poisson	5,8	7,7	7,9	7,9
Oeufs	12	12,9	10,6	10,5
Lait de consommation	122,4	110,7	96,8	83,9
Yogourt	13,4	16,7	16,9	16,5
Fromage	13,8	14,4	16,9	20,7
Crème	8,8	10,1	9,6	9,3
Huile et graisses animales	9,9	9,4	8,6	7,3
Huiles et graisses végétales	15,0	12,3	13,6	15,3

388. Le cinquième rapport sur la nutrition en Suisse a été publié en 2005. Il contient une analyse complète et détaillée de l'état de la nutrition et des problèmes connexes. Des campagnes de sensibilisation à une alimentation saine sont menées dans de nombreux cantons et par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)¹³⁴.

389. L'évolution des cas d'intoxications alimentaires dues à la salmonelle au cours des dix dernières années se caractérise par une diminution de 7732 cas en 1992 à 2233 cas en 2003.

390. En principe il incombe à l'économie privée d'assurer l'approvisionnement du pays en biens et services d'importance vitale. Selon l'art. 104, al. 1, let. a, Cst., la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population. L'approvisionnement économique du pays (AEP) est chargé de juguler les crises d'approvisionnement. Il veille à ce que la vie économique continue en cas de pénurie que le secteur privé ne parvient plus à maîtriser.

391. Les besoins économiques du pays et les risques modernes déterminent la stratégie de l'AEP. Il ne concentre aujourd'hui ses efforts que sur des perturbations sectorielles, à court et moyen terme, dans les domaines de l'approvisionnement de base, comme l'alimentation, l'énergie et les produits thérapeutiques, ainsi que, accessoirement, dans les infrastructures. En cas de crise d'approvisionnement le marché des aliments sera approvisionné pendant six mois à 100 % (= 3000 kilocalories). Ceci pour éviter de brusques fléchissements conjoncturels. Cet objectif devra être atteint grâce à des mesures agissant sur l'offre (utilisation des réserves obligatoires, stimulation des importations, canalisation de la production agricole et agroalimentaire). Au bout de six mois, au cas où l'approvisionnement du marché ne pourrait plus être assuré à 100 %, les quantités commercialisées et consommées pourront être limitées par le biais de mesures canalisant la demande (contingentement, rationnement ou mesures analogues). Pour éviter des dérapages nuisibles dans le domaine des prix, les marges commerciales pourront également être limitées. Les instruments et les mesures assurant l'approvisionnement alimentaire devront être choisis de façon à atteindre au mieux les objectifs : les priorités ne devraient être fixées que lorsque la crise survient, en choisissant les mesures les mieux adaptées à la situation et aux exigences.

392. Sur le plan international, la Suisse s'est fortement engagée, au début des années 2000, en faveur de l'élaboration de directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Elle a activement participé aux négociations menées à cet effet sous les auspices de la FAO. Elle a accordé une importance toute particulière à la participation de la société civile aux négociations. Elle a également plaidé pour la prise en compte des aspects internationaux sur la sécurité alimentaire des pays ainsi que des engagements découlant du droit humanitaire international et en particulier des Conventions de Genève.

39. Droit au logement

39.1. Habitat

393. A la fin de l'an 2000, la Suisse comptait 1 462 167 bâtiments d'habitation, soit 13 % de plus qu'en 1990. La plus grande partie de ces bâtiments étaient la propriété de particuliers. En l'an 2000, dans 18,4 % des ménages, la personne de référence n'était pas de nationalité suisse. La proportion de locataires, de 59 % chez les Suisses, était bien plus élevée chez les étrangers (85 %).

¹³⁴ Cf. infra, § 411

394. Le logement est devenu une denrée rare, surtout dans les centres urbains et les grandes agglomérations. La taille moyenne des ménages, autrement dit le nombre de personnes par ménage, a poursuivi sa diminution. En l'an 2000, elle était de 2,3 personnes (2,4 en 1990). La surface habitable moyenne par ménage a augmenté, passant de 88,0 m² en 1980 à 99,4 m² en l'an 2000. Si l'on ne considère que les ménages suisses, cette surface moyenne est de 103,0 m² alors qu'elle n'est que de 82,7 m² chez les ménages étrangers. Quant à la surface par habitant, elle est passée de 39,2 m² en 1990 à 43,6 m² en l'an 2000.

395. Les loyers ont poursuivi leur hausse ces dernières années. Alors qu'un appartement de trois pièces se louait en moyenne pour 761 francs en 1990, le même coûtait 976 francs en l'an 2000. De grandes disparités régionales subsistent : le loyer moyen dans les régions rurales est inférieur de 11,6 % à celui des villes.

396. La part des coûts du logement dans le revenu disponible des ménages a peu évolué ces dernières années. Avec une moyenne d'environ 21 %, elle représente le premier poste des dépenses de consommation. Elle est cependant bien plus élevée (41 %) chez les ménages à faibles revenus, qui doivent ainsi consentir des sacrifices dans d'autres domaines importants¹³⁵.

397. La proportion de personnes satisfaites ou très satisfaites de leur logement a augmenté entre 1998 et 2002, passant de 77 % à 81 %. Les habitants des régions rurales et les personnes âgées sont, dans l'ensemble, plus satisfaites de leur logement que les citadins et les jeunes.

398. Sur le plan de l'habitat, la situation des gens du voyage en Suisse se caractérise par un manque d'aires de séjour et de transit. Nous renvoyons aux informations détaillées sur ce problème figurant dans le deuxième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (§ 29 à 45)¹³⁶.

399. Les personnes handicapées ne sont généralement pas désavantagées par le fait qu'elles doivent habiter des logements plus petits. S'agissant du rapport entre le nombre de personnes adultes par ménage et le nombre de pièces, il n'existe certes pas de différence notable entre les personnes sans handicap et les personnes handicapées, mais cette considération ne tient pas compte du fait que ces dernières ont souvent besoin de plus d'espace.

¹³⁵ OFS, Enquête sur les revenus et la consommation. Sont considérés comme des ménages à faibles revenus ceux qui se situent dans les 20% inférieurs de la répartition totale des revenus bruts.

¹³⁶ Deuxième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, janvier 2007

Graphique 4 : conditions de logement 1980 et 2000

	Nombre d'unités de logement		Surface de logement en m ² par personne		Loyers en francs par m ²	
	1980	2000	1980	2000	1980	2000
Moyen total	9,3	8,5	34,0	43,6	6,0	13,3
Monoparental						
Suisses	↘	↘	↘	↘	↗	↗
Etrangers	↘	↓	↘	↓	↘	↘
Jeunes familles						
Suisses	↗	↗	↘	↓	↗	↗
Etrangers	↘	↘	↓	↓	↗	↗
Jeunes gens seuls						
Suisses	↘	↘	↑	↑	↓	↘
Etrangers	↓	↓	↗	↑	↓	↓
Personnes âgées						
Suisses	↗	↘	↑	↑	↗	↑
Etrangers	↘	↓	↑	↑	↘	↗
Suisse	↗	↗	↗	↗	↗	↗
Etranger	↘	↘	↘	↓	↘	↘
Europe centrale et de l'ouest	↘	↘	↗	↗	↓	↓
Europe du sud-ouest	↘	↘	↓	↓	↗	↗
Ex-Yougoslavie/Turquie	↘	↘	↓	↓	↗	↗
Afrique	↓	↓	↘	↓	↓	↓
Asie	↓	↓	↘	↓	↓	↓

Source: OFL, OFS, Logement 2000 - Étude détaillée du recensement des bâtiments et des logements, Granges, 2005, p. 58

39.2. Mesures prises par la Confédération

400. Le 14 mars 1997, l'Association suisse des locataires a déposé l'Initiative populaire pour des loyers loyaux. Le Conseil fédéral et le Parlement ont refusé cette dernière et lui ont opposé un contre-projet. Le peuple et les cantons ont rejeté l'initiative en date du 18 mai 2003. Le contre-projet du Parlement, contre lequel les organisations des locataires ont lancé un référendum qui a abouti, a été soumis à votation le 8 février 2004. Il a également été refusé par le peuple.

401. Depuis 1975, la Confédération a encouragé la construction et l'accession à la propriété de logements dans le cadre de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). En décembre 2001, les dernières demandes d'aide fédérale en vertu de la LCAP ont été approuvées. Les aides accordées dans le cadre de la LCAP se poursuivront encore pendant 25 à 30 ans et la LCAP restera leur base légale.

402. Le 21 mars 2003, le Parlement a adopté la nouvelle loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (loi fédérale sur le logement, LOG). Des aides directes et indirectes sont prévues pour l'encouragement, mais les prêts directs de la Confédération sont suspendus jusqu'à fin 2008 selon des décisions prises dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003. Début 2007, le Conseil fédéral a décidé qu'une révision de la LOG devrait être entreprise avec l'objectif de ne prévoir que des aides fédérales indirectes à la construction de logements.

403. La Confédération et les cantons, et parfois des communes et des tiers, versent des aides financières sur la base de la loi fédérale du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (LALM). Les aides financières accordées sur la base de la LALM ont été allouées jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Ce domaine relevant complètement des cantons depuis 2008, la Confédération ne versera plus de subventions, hormis celles qui sont garanties pour une durée allant jusqu'à 20 ans.

404. La loi fédérale sur l'agriculture (LAgr) de 1998 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 maisons d'habitation. En moyenne, les prêts sont remboursés dans un délai de seize ans. Durant les 10 dernières années, en moyenne 38,7 millions de francs ont été prêtés chaque année au titre de cette loi et ont permis la construction ou la transformation de 400 maisons d'habitation.

Article 12 – Droit à la santé

40. Etat de santé de la population en général

40.1. Santé physique

405. Une étude conjointe de l'OCDE et de l'OMS sur le système de santé suisse arrive à cette conclusion que l'état de santé de la population suisse en général est bon¹³⁷. Ce résultat est conforme au bilan dressé par l'Enquête suisse sur la santé de 2002¹³⁸, selon lequel 86% de la population des plus de quinze ans considèrent que leur santé est bonne, voire très bonne (84% des femmes et 88% des hommes). Ils sont toutefois 16% (18% des femmes et 14% des hommes) à souffrir d'un problème de santé chronique, de nature physique ou mentale, qui représente un handicap au quotidien.

406. L'espérance de vie à la naissance suit une courbe de croissance régulière : entre 1990 et 2005 elle est passée de 74,0 à 78,7 ans pour les hommes et de 80,8 à 83,9 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 2005, l'espérance de vie à 65 ans était de 18,1 ans (1990 : 15,3) chez les hommes et de 21,6 ans (19,4) chez les femmes. En 2002, l'espérance de vie sans incapacité à la naissance s'établit à 73,7 ans (1981 : 65,9) pour les hommes et à 76,8 ans (69,7) pour les femmes ; elle représente donc en moyenne 93% (90%) de l'espérance de vie totale. Pour l'ensemble de la population, les maladies et les handicaps de nature à empêcher une vie autonome normale concernent en moyenne approximativement 5 à 7 années de vie.

407. Le taux de mortalité a continué à diminuer au cours de ces dernières années. Les causes de décès les plus fréquentes restent les troubles cardio-vasculaires (en 2004 34% du total des décès chez les hommes, 40% chez les femmes), suivis des tumeurs malignes. Les affections des voies respiratoires sont la troisième plus fréquente cause de décès, juste avant les accidents et autres traumatismes.

Tableau 17 : Taux de mortalité par principales causes de décès, en 2004

Taux de mortalité (pour 100 000 personnes)	Hommes	Femmes
Toutes causes de décès	656,0	416,0
Maladies infectieuses	7,0	4,4
Sida	1,6	0,4
Tuberculose	0,2	0,1
Cancer, toutes formes	193,0	118,0
Maladies cardio-vasculaires	216,0	141,0
Maladies respiratoires, toutes formes	44,3	21,3
Diabète sucré	14,3	10,8
Cirrhose	8,7	2,7
Accidents, toutes formes	53,5	23,4
Accidents de véhicule à moteur	9,8	2,4
Suicides	21,4	9,3

Source : Office fédéral de la statistique

408. En Suisse aussi, le nombre des personnes de tous âges souffrant d'excès pondéral a connu une progression alarmante ces dernières années et la «fracture alimentaire» se

¹³⁷ OCDE, Examens de l'OCDE des systèmes de santé : Suisse 2006 (<http://www.bag.admin.ch/org/01044/03338/index.html?lang=fr>) (cf. annexes)

¹³⁸ OFS, Enquête suisse sur la santé 2002, Neuchâtel, 2003

creuse. Alors que surconsommation et, par voie de conséquence, surpoids caractérisent de vastes segments de la population, il y a, de plus en plus, des groupes qui, eux, présentent les signes d'une alimentation carencée, soit en qualité soit en quantité. En 2002, 37% de la population adulte souffrent d'excès pondéral ou d'obésité, contre 30% en 1997. En chiffres absolus, cela veut dire que, en 2002, 2,2 millions de personnes de plus de quinze ans et vivant en Suisse étaient en surpoids. Les hommes, dans une proportion de 45%, sont plus nombreux que les femmes (29%) à avoir trop de poids. Pour l'un et l'autre sexe, l'excès pondéral et l'obésité augmentent régulièrement avec l'âge, plus lentement chez les hommes à partir de 50 ans. Ce sont avant tout les couches sociales défavorisées qui sont touchées. Le risque de déficit pondéral est plus grand chez les jeunes, en particulier chez les jeunes femmes entre quinze et 24 ans, dont 44% ont un poids insuffisant, contre 19% chez les jeunes gens.

409. Parmi les enfants aussi (6-12 ans), un enfant sur cinq (20%) en Suisse est déjà en surpoids, dont 5% sont obèses. Par rapport à la situation de 1980, les chiffres ont été multipliés par 5 tandis que, pour les enfants atteints d'obésité, la progression est même plus forte. Cette évolution est d'autant plus inquiétante que la plupart des enfants en surpoids continueront à présenter une surcharge pondérale à l'âge adulte.

410. En Suisse, les coûts liés à la surcharge pondérale et à l'obésité, ainsi qu'aux pathologies induites, ont été estimés, en 2001, à 2,7 milliards de francs par année (+/- 20%), c'est-à-dire 5% de la facture totale pour la santé. Les pathologies concomitantes au surpoids, telles que le diabète de type 2 (non insulino-dépendant), les cardiopathies coronariennes, l'hypertension ou encore la dépression absorbent 98% de ces coûts.

411. Face au problème de l'obésité, la Confédération a, ces dernières années, mené conjointement avec différents partenaires plusieurs campagnes et plusieurs projets pour sensibiliser la population à l'importance d'une alimentation saine accompagnée d'exercice physique¹³⁹. Le Programme national «Alimentation et activité physique» (2008–2012), actuellement en cours de finalisation, a pour objectif de prévenir les maladies chroniques et leurs facteurs de risque, en mettant notamment l'accent sur la prévention du surpoids et de l'obésité, surtout chez les jeunes¹⁴⁰.

40.2. Santé mentale

§ 35 : Le Comité prie également l'État partie de communiquer dans son prochain rapport des renseignements plus détaillés sur la santé mentale de la population, la situation des malades mentaux dans le pays ainsi que sur les progrès qui auront été réalisés dans ce domaine.

412. Selon l'Enquête suisse sur la santé 2002, plus de la moitié de la population (55%) présente un bon équilibre psychique (1992/93 : 44%) – un constat qu'il convient toutefois de nuancer en fonction des classes d'âge : parmi les 15-24 ans, seuls 41% des personnes interrogées déclarent se sentir «bien dans leur tête», alors que la proportion est de presque deux tiers au-delà de 65 ans. Cet écart pourrait indiquer, d'abord, que les jeunes se font plus de souci pour leur avenir que les plus de 65 ans et qu'ils ont souvent du mal à se faire une place dans la société des adultes ; ensuite, que sur le plan des ressources personnelles, les plus âgés sont mieux équipés pour faire face. Avec 45% de l'ensemble des personnes interrogées pour se dire moyennement ou pas du tout sereines, le déficit de bien-être psychique est relativement fréquent. Les traitements suivis pour problèmes psychiques ont fortement augmenté ces dernières années.

¹³⁹ Exemples : Swissbalance (www.suissebalance.ch), 5 par jour (www.5amtag.ch)

¹⁴⁰ Cf. infra, § 474ss

413. Le taux de suicide marque une régression continue depuis le milieu des années 90. Il reste toutefois encore élevé dans notre pays, en comparaison internationale. Si les cas enregistrés sont en diminution entre quinze et 74 ans, ils augmentent chez les plus de 80 ans.

414. En 2000, le Conseil fédéral a fait de la promotion, du maintien et du rétablissement de la santé mentale des sujets prioritaires de sa future politique de santé, et il les a inscrits à son calendrier politique. Depuis lors, des travaux ont été réalisés dans ce domaine par plusieurs organismes de l'administration fédérale :

- l'Observatoire suisse de la santé publie régulièrement des données actualisées sur la santé mentale de la population résidant en Suisse, ainsi que sur le recours aux prestations de soins psychiatriques ;
- depuis quelques années, le SECO met en œuvre une série de mesures destinées à diminuer les facteurs de stress au travail¹⁴¹ ;
- à la demande de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'OFSP est chargé d'un rapport national sur la santé mentale des Suisses, avec notamment un récapitulatif des stratégies et des projets existants.

415. En collaboration avec la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), l'OFSP soutient, en en assurant la coordination, la mise en place par les cantons d'un programme d'action fondé sur des données probantes pour la détection précoce des dépressions et l'optimalisation de leur traitement. Cinq cantons ont déjà lancé une Alliance contre la dépression.

416. De nombreux cantons travaillent sur des réponses propres à améliorer la santé mentale, d'une part en l'intégrant dans des stratégies cantonales pour la promotion de la santé et la prévention, d'autre part, et c'est le cas dans plusieurs cantons, en réexaminant les structures de base pour la prise en charge psychiatrique.

40.3. Situation des groupes vulnérables

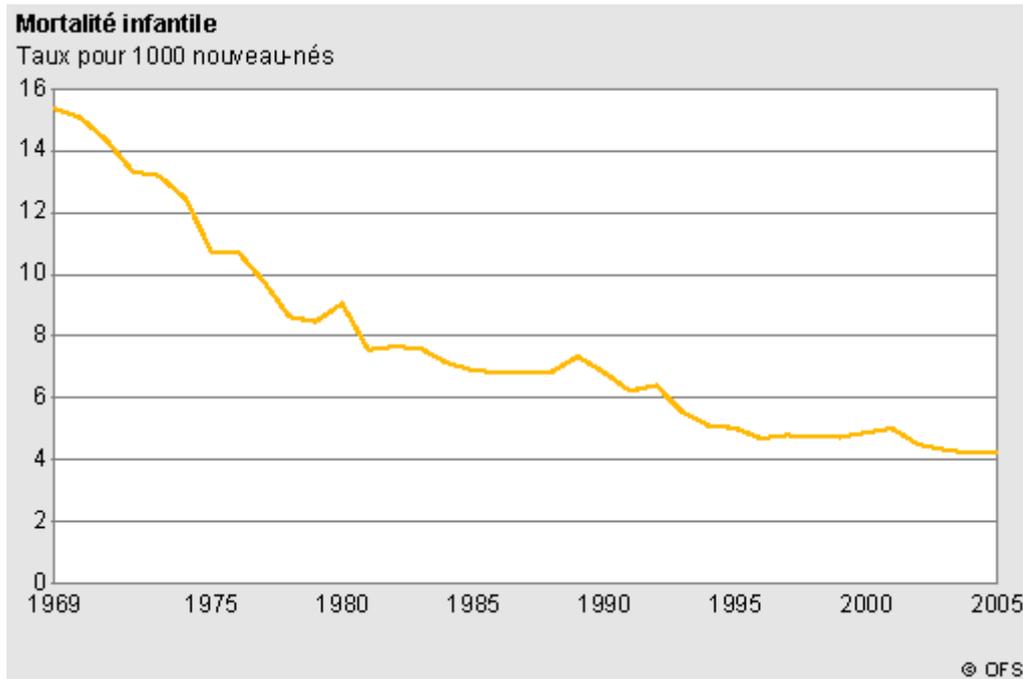
Bébés et enfants

§ 34 : Le Comité invite l'État partie à fournir dans son prochain rapport des renseignements à jour sur les mesures prises pour lutter contre les phénomènes de la violence familiale et de la pédophilie.

417. Le taux de la mortalité infantile (filles et garçons confondus) est resté stable entre 1996 et 2001 et se situe très légèrement en dessous de 5 décès pour 1000 naissances. Depuis 2001, une nouvelle augmentation se dessine. En 2005, la probabilité qu'un nouveau-né meure avant d'avoir atteint sa première année est de 3,9 pour mille. Les causes principales de la mortalité infantile en Suisse sont les maladies périnatales (enfant né avant terme) et les malformations congénitales. La mort subite du nourrisson est en forte régression depuis quelques années.

¹⁴¹ Cf. www.stressnostress.ch

Graphique 5 : La mortalité infantile en Suisse



Source : OFS, Statistique des causes de décès : Mortalité, causes de décès 2003 et 2004

418. L'ampleur des phénomènes de mauvais traitements envers les enfants n'a pas encore été véritablement mesurée dans notre pays. Quelques études épidémiologiques donnent toutefois des indications sur l'étendue de la maltraitance physique et des châtiments corporels et révèlent que ces situations sont plus répandues qu'on ne l'admet habituellement. Une étude a été réalisée en 2004 sur les maltraitements physiques et le comportement punitif parental. Les résultats montrent la persistance de la problématique à un niveau élevé, même si la fréquence des châtiments corporels est en baisse par rapport à une étude semblable faite douze ans auparavant. Ce sont toujours les enfants les plus jeunes qui sont le plus souvent punis physiquement. Selon une projection, environ 1700 enfants de 0 à 2,5 ans sont frappés avec des objets, alors que 13 000 enfants de la même tranche d'âge reçoivent des gifles et environ 35 000 des fessées. La recherche a aussi révélé que les pères ont plus tendance à user de châtiments corporels ou d'interdictions, alors que les mères punissent plus souvent en privant l'enfant d'amour.

419. En ce qui concerne la maltraitance sexuelle, on s'accorde à dire qu'au moins une fille sur cinq et un garçon sur dix sont victimes d'abus sexuel avant l'âge de 18 ans. Une étude auprès de 1130 jeunes Genevois de 13 à 17 ans conclut à 33,8% de filles et 10,9% de garçons abusés sexuellement avant l'âge de seize ans, dont plus précisément 60,4% des filles et 30% des garçons ayant subi des attouchements sexuels physiques (soit 20,4% des filles et 3,3% des garçons interrogés dans l'enquête)¹⁴². Il est à souligner que 35% des abuseurs étaient âgés de moins de 18 ans, donc mineurs, au moment des faits. Une recherche publiée en 1998 arrive à des résultats semblables¹⁴³. Cette enquête représentative, effectuée en Suisse alémanique auprès de 980 femmes (entre 20 et 40 ans), a démontré qu'au moins une femme sur trois a connu avant l'âge de seize ans un acte ou une approche à caractère sexuel pouvant entrer dans la catégorie des atteintes à l'intégrité sexuelle. Plus les recherches sont récentes, plus leurs estimations du phénomène sont élevées, probablement à cause d'une reconnaissance sociale accrue de la réalité. Des

¹⁴² HALPERIN D. et al., *A contre-cœur, à contre-corps. Regards pluriels sur les abus sexuels d'enfants*, Ed. Médecine et Hygiène, Genève, 1997

¹⁴³ NIEDERBERGER J. M., *Studie „Sexueller Missbrauch von Mädchen in der Schweiz“*. Ed. Soziothek, Köniz

données montrent que les enfants abusés sont de plus en plus jeunes, mais ce constat pourrait s'expliquer par une meilleure connaissance des symptômes, et donc par des dénonciations plus précoces. Alors que les parents et les intervenants craignent et reconnaissent plus facilement les abus commis par des inconnus et y réagissent généralement plus adéquatement (dénonciations, soutien et soins offerts aux victimes), ces abus ne représentent «que» 10% de la totalité des cas. Or 90% des abus sont commis par des parents, des familiers ou des personnes connues de l'enfant. Beaucoup restent ignorés ou impunis, et les victimes ne bénéficient d'aucune prise en charge. L'inceste père-fille représenterait 84% des abus commis par des familiers.

420. De nombreux enfants souffrent en outre de négligences, de carences socio-affectives ou de maltraitements psychologiques. Tout mauvais traitement, en particulier les abus sexuels, s'accompagne d'une souffrance psychique.

421. Afin d'améliorer la protection des enfants face à la maltraitance, les bases juridiques y relatives ont été adaptées ou renforcées ces dernières années :

- L'art. 5 de la nouvelle partie générale du Code pénal (du 13 décembre 2002) reconnaît désormais la compétence des autorités suisses pour poursuivre et juger les infractions sexuelles commises à l'étranger à l'encontre de mineurs, par quiconque se trouvant en Suisse et non extradé. Ainsi, l'exigence de double incrimination est abandonnée et la compétence quasi universelle de la Suisse reconnue.
- Depuis le 1^{er} avril 2002, l'acquisition, l'obtention, par voie électronique ou autre, ou la possession de matériel pornographique ayant pour représentation des enfants, des animaux, ou des actes de violence est punissable d'une peine d'emprisonnement jusqu'à un an, ou de l'amende.
- Depuis le 1^{er} octobre 2002, la prescription des actes d'ordre sexuel commis sur des enfants, des mineurs dépendants, ainsi que des crimes exhaustivement énumérés commis contre des mineurs de moins de seize ans (meurtre, contrainte sexuelle, séquestration et enlèvement, etc.) court en tout cas jusqu'au jour où la victime atteint ses 25 ans.
- Le 19 septembre 2006, la Suisse a ratifié le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant en ce qui concerne le commerce d'enfants, la prostitution et la pornographie infantiles. Dans ce même contexte est entrée en vigueur, le 1^{er} décembre 2006, une version nouvelle et plus sévère de l'article 182 CP (traite d'être humains).

422. Le 1^{er} mars 2006, l'association Marche Blanche a déposé une initiative populaire demandant que l'imprescriptibilité des actes punissables d'ordre sexuel ou pornographique sur un enfant impubère soit inscrite dans la Constitution. Estimant cette initiative disproportionnée et impropre à améliorer la prévention d'infractions à caractère pédophile, le Conseil fédéral a décidé de soumettre au Parlement un contre-projet indirect. Le 27 juin 2007, il a adopté ce projet permettant aux mineurs de moins de seize ans qui ont été victimes de graves infractions d'ordre sexuel ou d'infractions graves contre la vie et l'intégrité corporelle de bénéficier, pour déposer une plainte pénale, d'un délai de réflexion plus long que ce n'est le cas actuellement. Le délai de prescription pour ces infractions commencerait à courir au moment où la victime atteint sa majorité. La victime pourrait ainsi déposer plainte pénale jusqu'à l'âge de 33 ans.

423. Le 11 décembre 2007, une motion parlementaire a été déposée¹⁴⁴, qui demande notamment au Conseil fédéral de préparer une modification de l'art. 197, al. 3bis CP, visant à rendre punissable également la consommation intentionnelle de pornographie dure.

¹⁴⁴ Motion 06.3170 - Schweiger Rolf : Cybercriminalité – Protection des enfants

424. Plusieurs services ou offices au sein de l'administration fédérale ont des responsabilités et des compétences pour la prévention de la maltraitance infantile. L'OFAS exerce certaines fonctions de coordination dans la protection de l'enfance. Il fournit, par exemple, des informations sur les possibilités en matière d'aide et de formation, il coordonne les travaux de recherche et soutient des projets de prévention des maltraitements (campagnes nationales de sensibilisation, cours de formation, aide téléphonique ou sur internet à l'intention des enfants et des jeunes, journées d'études, brochures, vidéos, recherches, plate-forme internet de prévention, expositions, cours d'éducation non violente, etc.). Il gère en ligne un fichier des services d'aide et de consultation existant en Suisse en matière de protection de l'enfance. Il a en outre mandaté la réalisation d'un «Modèle pour la prévention globale des mauvais traitements envers les enfants» (publié en octobre 2005) ; cette étude prône un certain nombre de mesures à l'intention des cantons et de la Confédération, mais également des professionnels et des parents. L'OFAS subventionne également des associations faitières pour l'enfance et la famille, ainsi que la ligne téléphonique nationale d'aide aux enfants et aux jeunes (le numéro 147).

425. L'Office fédéral de la police (fedpol) est actif en matière de lutte et de prévention de la pédophilie sur internet. Un nouveau Commissariat Pédophilie, traite des êtres humains et trafic de migrants (PMM), rattaché à la Police judiciaire fédérale, est entré en fonction le 1^{er} novembre 2003. Depuis janvier 2007, deux commissariats ont pris le relais : le Commissariat Pédophilie, Pornographie (PP) , ainsi que le Commissariat Traite des êtres humains, Trafic de migrants (MM), dont la mission est de coordonner des opérations complexes liées à des investigations menées dans plusieurs cantons, ou à l'étranger. Ces mêmes commissariats sont l'autorité suisse de contact d'Interpol pour les cas de pornographie infantine, de traite d'êtres humains et de trafic de migrants, et ils sont représentés au sein du groupe permanent spécialisé d'Interpol sur la criminalité contre l'enfance.

426. Le Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur internet (SCOCI) a vu le jour le 1^{er} janvier 2003. C'est à lui que peuvent s'adresser les personnes souhaitant signaler l'existence de sites internet suspects. Le SCOCI soumet à un premier examen tous les signalements, même anonymes, qui lui parviennent concernant des sites suspects, il sauvegarde les fichiers douteux, qu'il transmet, accompagnés d'une brève appréciation juridique du cas, aux autorités compétentes en matière de poursuite pénale en Suisse et à l'étranger. Le SCOCI recherche lui-même des contenus illicites sur internet. Avec l'aide d'un logiciel performant, il traite au fur et à mesure les signalements qui lui parviennent (actuellement environ 7500 par année). Depuis 2003, quelque 50 à 80 cas ont été transmis chaque mois aux autorités de poursuite pénale, dont la très grande partie (à peu près 90%) a donné lieu à une enquête pénale ; celle-ci a, dans la plupart des cas, mis au jour du matériel interdit et conduit à une condamnation des personnes suspectées. Le SCOCI jouit d'une bonne et vaste audience auprès des médias, et il se fait connaître du public par des articles et par des conférences. Le développement et la consolidation d'un réseau entre hautes écoles, organes de police, économie, ONG, etc., prend une importance grandissante.

427. Par ailleurs, la Suisse a participé activement au sein du Conseil de l'Europe aux travaux du comité d'experts sur la criminalité dans le cyberspace. La Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité est le premier instrument international relatif aux infractions pénales commises via internet et d'autres réseaux informatiques. Son principal objectif est de poursuivre une politique pénale commune destinée à protéger la société contre le cybercrime, notamment par l'adoption d'une législation interne appropriée et le renforcement de la coopération internationale. La Suisse a signé cette convention le 23 novembre 2001.

428. La Suisse participe à des groupes de travail notamment avec Interpol et Europol. Des attachés de police soutiennent également les procédures et assurent les contacts, la

coordination et l'échange d'informations dans certains pays clés comme le Brésil, l'Allemagne, l'Italie, la Thaïlande, la République tchèque et les Etats-Unis. Ces dernières années, des actions de grande ampleur contre la pédophilie et la pornographie enfantine liées à internet ont été menées avec succès en Suisse par la police, en collaboration avec les autorités de différents pays.

429. L'Office fédéral du sport a, quant à lui, lancé avec Swiss Olympic (organisation faîtière des fédérations sportives suisses), une campagne nationale de prévention des abus sexuels dans le sport.

430. Le système fédéraliste et l'autonomie communale de notre pays impliquent que les cantons et les communes jouent un rôle essentiel tant dans l'intervention et la prise en charge des enfants victimes qu'en matière de prévention. Les services cantonaux de protection de la jeunesse traitent pratiquement tous les aspects du développement de l'enfant (médical, psychologique, social, financier, juridique, culture et loisirs). Les principaux services officiels qui s'occupent de l'enfance maltraitée sont les offices de la jeunesse, les services de santé et de protection de la jeunesse, les services de tutelle, les centres médico-pédagogiques et de psychiatrie infantile, les hôpitaux pour enfants, les centres de consultation créés en vertu de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) et la police.

431. Plusieurs cantons ont amélioré leur système de prévention et d'intervention en cas de maltraitance infantile. A titre d'exemples : les délégués à la prévention des mauvais traitements envers les enfants, les CAN-Team (*Child Abuse and Neglect*) dans les hôpitaux, les commissions cantonales de protection de l'enfance et les groupes interprofessionnels de soutien et de conseils en matière de maltraitance des mineurs. L'information sur la maltraitance et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que sur les droits des enfants et sur les moyens qu'ils ont de se défendre, est intégrée dans l'action éducative et les programmes scolaires. C'est ainsi que des associations de protection de l'enfance et des groupes de santé collaborent avec les écoles pour aborder le problème de la maltraitance et les moyens d'y faire face. Les écoles disposent aussi de permanences pour les cas de mauvais traitement ou, d'une manière générale, d'une permanence santé (infirmières et infirmiers notamment) capable de venir en aide aux enfants maltraités. Des démarches sont entreprises dans différents cantons dans un but préventif : distribution de brochures pratiques, séances d'information, circulaires, formation des enseignants, des moniteurs et des éducateurs travaillant avec les enfants. Des actions préventives ont également été mises en œuvre sous la forme de pièces de théâtre, de films ou d'expositions itinérantes faisant halte dans les écoles.

432. En 2005, avec le soutien de la Confédération et des cantons, une campagne nationale contre la criminalité sur internet (pornographie et pédophilie) a été lancée dans toute la Suisse. La première année, l'accent a été mis sur le délit que constitue la consommation de pornographie mettant en scène des enfants. Pendant les deux années suivantes, l'effort devait porter sur des mesures à l'intention des parents, des enfants, des personnes chargées de l'éducation, mais aussi des auteurs potentiels.

433. Le SCOCl et Prévention Suisse de la Criminalité (organe des départements cantonaux de justice et police) tentent, par une action commune avec les fournisseurs suisses d'accès à internet, de rendre plus difficiles les accès aux sites internet qui commercialisent du matériel de pornographie enfantine ; les fournisseurs ont ainsi été invités à bloquer plus d'un millier de sites différents. Les utilisateurs qui souhaitent ouvrir l'une de ces pages sont automatiquement redirigés vers le site de fedpol, qui les renseigne sur le caractère illégal du site auquel ils souhaitaient accéder. Rappelons que les fournisseurs d'accès internet ont l'obligation de conserver leurs données pendant au moins six mois afin de permettre, si nécessaire, l'identification des personnes.

434. Des ONG, avec une participation financière de la Confédération, ont également lancé en 2005 une campagne de trois ans contre les abus sexuels envers les enfants. Elles ont aussi constitué, en mai 2007, une alliance nationale contre ce fléau, afin de mieux prévenir, mieux détecter et mieux intervenir. Cette Alliance suisse pour la prévention de la violence sexuelle contre les enfants et les adolescents a mis en ligne, en mai 2007, une plateforme internet (en français, en allemand et en italien) qui s'adresse aux personnes directement ou indirectement concernées par le problème.

Femmes

§ 34 : Le Comité invite l'État partie à fournir dans son prochain rapport des renseignements à jour sur les mesures prises pour lutter contre les phénomènes de la violence familiale et de la pédophilie.

435. L'écart entre femmes et hommes devant l'espérance de vie a diminué : en moyenne, les femmes vivent 5,2 années de plus que les hommes (2005). Le taux moyen est de 5,0. La mortalité maternelle, toutes causes confondues, est de quatre cas pour quelque 73 000 naissances en 2004. Elle augmente avec l'âge et est plus importante pour les femmes résidant en milieu rural.

436. Le nombre de visites périnatales s'élève à 4,5 pour les femmes de quinze à 34 ans, et à 2,9 pour les femmes de 35 à 49 ans, d'où une moyenne de 4,1 visites périnatales pour l'ensemble des femmes de quinze à 49 ans.

437. Depuis le 1^{er} octobre 2002, la Suisse applique la réglementation des délais, approuvée par le peuple le 2 juin 2002, qui prévoit que, durant les douze premières semaines, une femme enceinte peut elle-même décider si elle souhaite interrompre une grossesse non désirée. A partir de la treizième semaine, l'interruption est autorisée si un avis médical démontre qu'elle est nécessaire pour écarter le danger d'une atteinte grave à l'intégrité physique, ou d'un état de détresse profonde de la femme enceinte. En 2005, 10 774 interruptions de grossesse ont été enregistrées en Suisse, ce qui représente 147,8 interruptions pour 1000 naissances vivantes.

438. Le premier rapport national Gender Health a été publié en 2006. Il dresse un inventaire épidémiologique approfondi de la situation de santé des hommes et des femmes en Suisse¹⁴⁵.

439. Des études et des enquêtes récentes confirment que, en Suisse, une proportion importante de femmes subissent au cours de leur vie des violences physiques, psychiques ou à caractère sexuel. Selon une étude de l'Ecole des sciences criminelles de l'Université de Lausanne, 26,6% des femmes interrogées en 2003 ont indiqué avoir été, pendant leur vie d'adulte, victimes de violences physiques, ou menacées de telles violences, de la part de personnes connues ou inconnues. 25,2% disent avoir subi des violences à caractère sexuel, dont un viol ou une tentative de viol pour 10,7% d'entre elles.

440. Le plan d'action de la Suisse pour l'égalité entre hommes et femmes, de 1999, comprend notamment des mesures pour lutter contre les violences faites aux femmes. Il énumère un certain nombre d'objectifs et de mesures, actuellement réalisés pour une partie par la Confédération et par les cantons, tandis que, pour l'autre partie, la mise en œuvre se poursuit. Au niveau fédéral, les moyens légaux pour lutter contre la violence qui s'exerce sur les femmes, c'est-à-dire la violence dans leur environnement social rapproché, ont été améliorés.

¹⁴⁵ OFSP, Rapport Gender Health Suisse, 2006 (sur www.bag.admin.ch)

441. Depuis le 1^{er} avril 2004, les lésions corporelles simples, la contrainte sexuelle et le viol commis pendant le mariage ou le partenariat enregistré sont des infractions poursuivies d'office (art. 123, 189 et 190 CP). En cas de lésions corporelles simples (art. 123, ch. 2, al. 3-5), de voies de fait réitérées (art. 126, al. 2, let. b, b^{bis} et c), de menaces (art. 180, al. 2) ou de contrainte (art. 181), l'autorité chargée de l'administration de la justice pénale pourra suspendre provisoirement la procédure si la victime est le conjoint ou ex-conjoint de l'auteur, ou son partenaire ou ex-partenaire, et que l'atteinte ait été commise durant le mariage ou durant le partenariat, ou dans l'année qui a suivi le divorce ou la dissolution judiciaire, et que la victime requière la suspension, ou donne son accord à la proposition de suspension. L'intérêt de la victime n'est pas seul à être pris en compte ; l'autorité doit en effet apprécier avant tout l'intérêt à la poursuite pénale. La procédure sera reprise si la victime révoque sa requête ou son accord dans un délai de six mois à compter de la suspension provisoire de la procédure (voir art. 55a CP, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2004).

442. Les personnes ayant subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle, peuvent bénéficier des prestations et de l'aide prévue par la LAVI, que l'auteur ait été ou non découvert, ou que le comportement de celui-ci soit ou non fautif. La loi comprend trois volets : les conseils, la protection de la victime et ses droits dans la procédure pénale, l'indemnisation et la réparation morale. Les cantons doivent mettre à la disposition des victimes des centres de consultation, qui sont chargés d'offrir une aide médicale, psychologique, sociale, matérielle et juridique. Les prestations fournies par ces centres sont gratuites. Les autorités doivent protéger la personnalité de la victime à tous les stades de la procédure pénale : lors d'infractions contre l'intégrité sexuelle, une confrontation ne peut être ordonnée que si le droit du prévenu d'être entendu l'exige de manière impérieuse, et le huis clos est prononcé à la demande de la victime. De plus, toute victime d'une infraction commise en Suisse a droit à une indemnisation ou à une réparation morale de l'Etat, si elle remplit les conditions fixées par la loi.

443. Le CC précise les mesures pour la protection de la personnalité en ce sens que, pour protéger les victimes des violences, des menaces ou des harcèlements, le juge peut décréter l'interdiction de s'approcher de la victime, de fréquenter certains lieux et de prendre contact avec elle (art. 28b CC). Ces mesures ne sont pas limitées aux seules victimes de violence domestique : les personnes qui subissent du harcèlement obsessionnel (*stalking*) peuvent exciper des mêmes dispositions. Les tribunaux peuvent en outre ordonner que la personne violente quitte pour une période définie le logement qu'elle partage avec sa victime. Les cantons sont tenus de prévoir des dispositifs d'intervention pour les cas de crise. La majorité d'entre eux l'ont déjà fait.

444. A partir du milieu des années 1990, notamment dans le prolongement de la campagne d'information et de sensibilisation menée en 1997 dans l'ensemble de la Suisse sur la violence domestique, des projets d'intervention ont démarré dans un certain nombre de cantons, avec pour objectif d'encourager les institutions et les autorités à entreprendre davantage d'actions à l'encontre des auteurs de violences¹⁴⁶. Depuis 2001, les cantons ont pratiquement tous adopté des mesures pour protéger les victimes de violence domestique, ou sont sur le point de le faire. Il s'est agi pour eux, notamment, d'ajouter de nouvelles dispositions aux règlements de police existants, d'adapter les codes de procédure pénale, enfin, dans certains cas, de créer leurs propres réglementations pour protéger les victimes. L'expulsion immédiate de la personne violente, une interdiction de retour et, parfois, l'obligation d'un suivi thérapeutique sont les mesures les plus fréquemment prévues. Quelques cantons ont aussi adopté l'interdiction de tout contact avec la victime et, dans des cas particuliers, la mise sous garde policière. Le droit fédéral fournit, depuis le 1^{er} juillet 2007, la base légale de ces mesures (art. 28b CC).

¹⁴⁶ Cf. supra, § 79

445. Un rapport du Service de lutte contre la violence au sein du Bureau fédéral de l'égalité entre hommes et femmes (BFEG) dresse une liste détaillée des mesures juridiques prises par les cantons ces dernières années pour lutter contre la violence domestique, donne un aperçu des nouveautés en matière de droit fédéral et commente leur mise en œuvre dans les cantons¹⁴⁷. Un autre rapport, analysant la violence, les suicides et les accidents selon qu'ils sont le fait des hommes ou des femmes, et formulant des recommandations destinées aux chercheurs et aux gens de terrain, est en préparation.

446. Il convient en outre de signaler la campagne nationale contre la violence domestique menée entre 2002 et 2004 par la Prévention suisse de la criminalité à la demande de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police.

Personnes âgées

447. En 2003, entre 109 000 et 126 000 personnes âgées en Suisse avaient besoin de soins¹⁴⁸ selon les critères ADL¹⁴⁹. Cela représente une proportion de 9,8 à 11,4% de tous les plus de 64 ans. En raison de l'évolution démographique de la Suisse, caractérisée par le vieillissement progressif de la population, notre système de santé va se trouver confronté ces prochaines décennies à des tâches nouvelles.

448. Le Conseil fédéral a adopté en août 2007 les grandes lignes d'une stratégie en matière de politique de la vieillesse, qui s'applique, entre autres, au domaine de la santé. Pour encourager un vieillissement actif, le rapport présente des options qui facilitent l'accès de tous à l'information et aux prestations de santé, soulignent le rôle de la prévention tout au long de la vie et favorisent l'aménagement d'un cadre de vie propice à l'intégration sociale et au maintien de l'autonomie et de l'autodétermination dans la vieillesse. La stratégie vise, d'une part, à mettre en valeur les ressources et les potentiels des personnes âgées et, d'autre part, à assurer la couverture des besoins, notamment en matière de soins de longue durée. Elle est soumise au Parlement, qui doit décider de la suite à lui donner.

449. L'Office fédéral de la santé va formuler, d'ici à la fin de 2008 et en collaboration avec les cantons, ainsi qu'avec les associations et les organisations privées spécialisées dans l'aide au 3^e âge, une stratégie nationale en vue d'encourager l'autonomie des personnes âgées et d'améliorer leur état de santé. Cette démarche vise notamment à retarder le moment à partir duquel la personne âgée a besoin de soins et, par là même, à améliorer son autonomie et la qualité de sa vie ; son but est aussi de freiner la progression des coûts pour les soins de longue durée – une progression liée à l'évolution démographique.

Population avec une expérience migratoire

450. Les étrangers venus dans notre pays sont, en moyenne, plus souvent malades que les Suisses, et ils souffrent aussi plus fréquemment de problèmes psychiques. Sur un an, ils sont à peu près deux fois plus longtemps en arrêt de travail (environ 17 jours en 2002) que les actifs suisses. Dans une proportion très élevée, les personnes avec une expérience migratoire font partie des couches socialement défavorisées, sont exposées à des risques accrus pour leur santé et ont un comportement moins bon que celui des Suisses en ce qui concerne leur santé. En réponse à ces constats, la Confédération a lancé, en 2002, une stratégie nationale «Migration et santé», avec des mesures à mettre en œuvre dans les domaines suivants¹⁵⁰ :

- formation, perfectionnement et formation continue ciblés d'interprètes et de professionnels du secteur de la santé ;

¹⁴⁷ SCHWANDER Marianne, Violence domestique Analyse juridique des mesures cantonales, 2006

¹⁴⁸ OBSAN : Les besoins en soins des personnes âgées en Suisse – Prévisions et scénarios pour le 21^e siècle

¹⁴⁹ Activity-of-daily-living (activités de la vie quotidienne) : être capable, ou incapable, de s'habiller et de se déshabiller tout seul, d'aller au lit et de quitter son lit, de faire sa toilette et de se déplacer à l'intérieur de son logement

¹⁵⁰ Voir à ce sujet «Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse», juillet 2006

- information, prévention et promotion de la santé auprès des migrants ;
- soins de santé : «Migrant-Friendly Hospital», par exemple ;
- offre thérapeutique dans le domaine de l'asile, destinée aux traumatisés de la guerre et aux victimes de la torture ;
- recherche fondamentale à vocation utilitaire et vaste enquête sur la santé des populations de migrants.

Personnes souffrant de problèmes de santé ou de handicaps chroniques

451. Selon l'Enquête suisse sur la santé 2002, quelque 14% des hommes et 18% des femmes de plus de quinze ans qui résident en Suisse sont atteints de maladie ou de handicaps chroniques. Quelque 3% d'entre eux souffrent de sévères limitations fonctionnelles et 1% sont handicapés dans les activités de la vie quotidienne (ADL).

452. La situation spécifique des personnes handicapées dans le système de santé (attentes par rapport aux traitements médicaux, satisfaction en ce qui concerne les traitements suivis) est encore peu documentée. D'une manière générale il faut constater que les personnes souffrant d'un handicap ont davantage recours aux soins de santé dans tous les domaines. Elles profitent nettement plus aussi de ce qui est proposé dans le domaine de la prévention.

453. Aux termes de la 4^e révision de l'assurance-invalidité (AI), en vigueur depuis 2004, un dispositif a été introduit pour accroître l'autonomie des personnes handicapées : une nouvelle allocation pour impotent, qui se substitue à l'ancienne allocation pour impotent, aux contributions aux frais de soins spéciaux pour mineurs impotents et aux contributions aux frais de soins à domicile. Est considérée comme impotente toute personne qui, en raison d'une atteinte à sa santé, a besoin de façon permanente de l'aide d'autrui ou d'une surveillance personnelle pour accomplir des actes élémentaires de la vie quotidienne. La nouvelle allocation pour impotent est désormais versée également aux personnes vivant chez elles qui ont besoin d'un accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie, et elle est aussi octroyée aux mineurs impotents (auparavant : uniquement à partir de 18 ans). En outre, le montant de l'allocation pour impotent versée aux personnes vivant à domicile a été doublé.

454. D'autre part, le gouvernement a adopté en juin 2005 l'ordonnance mettant sur pied le projet pilote «Budget d'assistance». Les personnes participant au projet pilote reçoivent, en lieu et place de l'allocation pour impotent de l'AI, un budget d'assistance individuel, qui leur permet de choisir elles-mêmes le genre et l'étendue de l'aide dont elles ont besoin. Le gouvernement espère que le budget d'assistance entraînera à long terme une baisse de la demande pour des placements en institution, grâce au maintien à domicile – même pour des personnes ayant un besoin d'assistance important –, et qu'il permettra des économies dans le domaine de l'assurance-maladie et des prestations complémentaires à l'AVS/AI. Le projet pilote a démarré le 1^{er} janvier 2006, pour trois ans ; il est réalisé dans trois cantons : Bâle-Ville, Saint-Gall et Valais. Tous les bénéficiaires d'allocations pour impotent peuvent y participer. Au total, quelque 400 participants sont attendus. Le budget d'assistance permet de répondre à une revendication essentielle des personnes handicapées : le droit de déterminer elles-mêmes leur forme d'habitation et leur situation de vie. Le projet fera l'objet d'une évaluation qui permettra de décider si le budget d'assistance doit être inscrit dans le droit ordinaire.

41. Maladies

41.1. Maladies épidémiologiques

455. La vaccination constitue le principal moyen de lutte contre les maladies transmissibles à prévention vaccinale. En pratique, les vaccinations recommandées par les Autorités fédérales sont des prestations obligatoires de l'assurance-maladie de base. La couverture vaccinale pour les vaccinations de base recommandées est généralement élevée en Suisse. Elle reste cependant insuffisante pour le vaccin ROR (rougeole, oreillons, rubéole).

Tableau 18 : Incidence (pour 100 000 habitants) de quelques maladies transmissibles, 1997-2005

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Paludisme	4,5	4,8	4,4	4,4	4,4	3,7	3,1	3,1	2,8
Rubéole	51	25	20	17	17	12	5	3	7
Oreillons	77	112	239	389	138	37	22	18	13
Rougeole	90	28	11	8	10	7	15	3	2
Hépatite A aiguë	3,9	5,1	4,8	4,0	2,4	1,9	2,6	2,6	2,0
Hépatite B aiguë	3,7	2,6	2,8	2,0	1,8	2,3	1,5	1,2	1,3
Hépatite C aiguë	1,0	0,8	1,0	1,3	1,1	1,8	1,2	1,1	1,0
<i>Campylobacter</i>	84	77	94	105	92	92	77	75	73
<i>Salmonella</i>	51	42	39	34	37	34	30	26	26
Infections invasives à méningocoques	1,5	1,7	2,3	2,5	2,3	1,6	1,2	1,1	1,1
Tuberculose	10,5	10,5	10,8	8,7	8,4	9,0	8,5	8,0	7,8
Sida	5,0	3,9	3,9	2,9	3,0	2,7	2,7	2,8	2,2

Source : Office fédéral de la santé publique, état mai 2007

41.2. VIH/Sida

456. Avec 113 cas pour 100 000 habitants, le nombre cumulé des cas de sida enregistrés en Suisse est parmi les plus élevés d'Europe. Entre 1983 et décembre 2006, 8'418 cas de sida ont été déclarés à l'OFSP ; en 2006, 5'671 malades étaient déjà décédés. Le nombre annuel de nouveaux diagnostics a constamment augmenté jusqu'en 1994, puis il a régressé d'année en année, avec une tendance très marquée après 1995, ce qui s'explique principalement par l'utilisation de traitements combinés antirétroviraux très efficaces chez les personnes séropositives qui se trouvent au stade pré-sida. Après une stabilisation temporaire entre 2000 et 2003, une nouvelle régression semble se dessiner. Selon les estimations, le nombre de personnes avec un test VIH positif se situe entre 16 000 et 18 000 (sans les personnes décédées).

457. En 2002, le nombre de nouveaux diagnostics VIH a augmenté de 25%, alors que la régression avait été constante depuis 1992. Les groupes les plus touchés par cette évolution sont les hommes ayant des relations homosexuelles (dont 65% de Suisses et 10% d'étrangers européens), ainsi que les personnes infectées par voie hétérosexuelle (dont 38% de Suisses et 42% de ressortissants des pays à haute prévalence du VIH). Dès 2003, le nombre total de tests positifs s'est stabilisé, mais avec des différences en fonction des groupes de transmission. Chez les hommes ayant des relations homosexuelles, le nombre de tests positifs a augmenté de 50% entre 2004 et 2006, tandis qu'il diminuait dans les autres groupes, pour les personnes infectées par voie hétérosexuelle en particulier. La plupart des nouvelles infections en Suisse sont transmises par voie sexuelle (contacts homo- et hétérosexuels). Depuis le début des années 90, ce sont les contacts hétérosexuels qui sont à l'origine du plus grand nombre des nouveaux cas diagnostiqués (plus de 50% des cas depuis 1997).

458. Depuis les débuts de la prévention du VIH/sida en Suisse, celle-ci fait l'objet d'évaluations et d'ajustements en fonction des résultats obtenus. L'évaluation globale incombe, depuis 1987, à l'Unité d'évaluation de programmes de prévention (UEPP) de l'Institut universitaire de médecine sociale et préventive (IUMSP) de Lausanne. L'évaluation inclut un monitoring des comportements, restructuré, avec le système de déclaration VIH/sida de l'OFSP, selon les dispositions du « 2nd Generation Monitoring » d'ONUSIDA. Comme le montre l'évaluation, la prévention basée sur la promotion du préservatif amène la population dans son ensemble à améliorer son comportement en matière de protection, mais

elle ne modifie pas les comportements sexuels. C'est ainsi que le nombre de partenaires occasionnels n'a pas augmenté chez les 17-30 ans. La prévention du VIH n'a pas entraîné d'activité sexuelle plus précoce parmi les jeunes gens, et le nombre d'avortements dans cette même population n'a pas augmenté, alors que, parallèlement, l'usage du préservatif était d'une manière générale en hausse.

41.3. Maladies professionnelles

459. Voir ce qui en est dit à l'article 7 (§ 182ss).

42. Santé et environnement

460. En 1998, un Plan d'action environnement et santé (PAES) a été établi par l'administration fédérale et porté à la connaissance du Parlement¹⁵¹. L'objectif de ce programme est d'amener un large public à faire au quotidien le lien entre comportement face à l'environnement et comportement face à la santé, afin de contribuer au développement durable. Il s'agit de réaliser des progrès mesurables sur trois grands axes : nature et bien-être, mobilité et bien-être, habitat et bien-être.

461. L'été caniculaire de 2003 a aussi fait des victimes en Suisse. Environ 975 décès supplémentaires ont été enregistrés. Ce sont avant tout les personnes âgées qui ont été touchées. Afin de sensibiliser la population aux risques sanitaires des fortes chaleurs et de l'informer des précautions à prendre, du matériel d'information a été publié depuis 2005 par les services compétents, sur le thème « Que faire en cas de canicule ? ».

462. En janvier 2006, la Suisse a adopté un plan d'action pour lutter contre les particules fines nocives pour la santé, avec pour objectif prioritaire de réduire les quantités de suies de diesel et de poussières fines produites par la combustion du bois. Depuis lors, plusieurs mesures ont déjà été mises en œuvre.

463. A l'heure actuelle en Suisse, pratiquement 100% des ménages sont raccordés au réseau d'eau potable. Cette eau est, dans notre pays, strictement surveillée et contrôlée. Dans leur rôle de grandes entreprises du secteur alimentaire, les distributeurs d'eau sont obligés par la loi à assurer en permanence une qualité irréprochable de leur produit. Pour cela, ils effectuent leurs propres contrôles systématiques. S'y ajoutent les prélèvements et les tests des laboratoires cantonaux indépendants. Depuis quelques années, la consommation d'eau potable en Suisse diminue régulièrement. Les raccordements au réseau d'élimination des eaux usées ont en revanche continué leur progression. En Suisse, 96% des consommateurs d'eau sont maintenant raccordés à des stations d'épuration.

464. Forte de son histoire, la Suisse milite au sein des organismes internationaux pour une gestion des ressources en eau soucieuse du rôle des écosystèmes tant aquatiques que terrestres. Un approvisionnement en eau de bonne qualité dépend en effet des écosystèmes qui, comme les forêts, les zones humides et les sols, captent, filtrent, stockent et distribuent l'eau. La Suisse souhaite que les écosystèmes soient considérés comme des infrastructures primaires assurant l'approvisionnement en eau, l'assainissement, la nourriture et la gestion des crues.

465. Ces dernières années, la Suisse s'est engagée dans un certain nombre d'organismes internationaux pour que soit adopté un droit à l'approvisionnement en eau et à l'élimination des eaux usées. Elle figure parmi les promoteurs de l'étude intitulée «The right to water, from concept to implementation». Dans le cadre de son aide au développement, elle apporte un soutien à des pays partenaires pour que ceux-ci formulent des politiques dans ce domaine et constituent les ressources permettant d'assurer à tous, y compris dans les groupes vulnérables ou victimes de discrimination, l'accès à de l'eau potable non contaminée en

¹⁵¹ Cf. www.apug.ch

quantités suffisantes, ainsi qu'à des équipements appropriés pour l'élimination des eaux usées. Elle veut obtenir que l'accès à l'eau potable et à l'élimination des eaux usées soit considéré comme un droit humain fondamental et que, partant, il soit davantage pris en compte dans les stratégies de réduction de la pauvreté dans les pays partenaires ; elle soutient des programmes pour le financement et la mise en place d'infrastructures adéquates¹⁵². La Suisse est convaincue que les partenariats publics-privés, dans la mesure où ils sont intelligemment conçus et mis en œuvre, peuvent être une contribution essentielle pour améliorer l'offre au niveau des infrastructures.

43. Système de santé

43.1. Généralités

§ 36 : Le Comité recommande à l'État partie de revoir son système de soins de santé, conformément au paragraphe 2 d) de l'article 12 du Pacte, pour éviter que le coût élevé des soins n'ait un effet négatif sur le niveau de vie des familles, ce qui est incompatible avec le paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte.

466. La Constitution fédérale oblige la Confédération à prendre, dans les limites de ses compétences, des mesures afin de protéger la santé : c'est l'article 118 Cst., qui fixe le principe selon lequel la santé des hommes et des animaux doit être protégée contre des atteintes directes, tandis que les atteintes indirectes dues à l'air ambiant, au bruit, à l'eau et aux autres facteurs environnementaux figurent dans l'article sur la protection de l'environnement.

467. Après l'échec de la 2e révision de la LAMal devant le Parlement à la fin de 2003, le gouvernement a décidé en 2004 de reprendre dans une stratégie globale les éléments de cette révision dont l'essentiel ne suscitait pas la controverse. Il a présenté au Parlement ces différents éléments sous la forme de deux paquets législatifs, avec des projets indépendants. Parmi les réformes déjà en vigueur, la réglementation relative à la réduction des primes a été adaptée en 2006 : pour les bas et les moyens revenus, les cantons doivent réduire de 50% au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation. Les autres projets de réforme sont encore débattus au Parlement. Il s'agit de :

- Financement des hôpitaux : le gouvernement propose de remplacer le financement par établissement par le financement des prestations. Actuellement, ce sont les coûts d'exploitation de l'hôpital en tant que tels qui sont financés ; à l'avenir, ce sont les prestations fournies qui seraient remboursées. De plus, les prestations de tous les hôpitaux figurant dans la planification cantonale, quel que soit leur statut juridique, devraient être financées pour moitié par les cantons et pour moitié par les assureurs maladie (financement dit «dual fixe»).
- Managed care : le gouvernement veut encourager les formes particulières d'assurance impliquant un choix limité du fournisseur de prestations et introduire un nouveau modèle, le «réseau de soins intégrés». Dans ce modèle, les patients seraient suivis pendant toute la durée du diagnostic et du traitement. L'objectif est de favoriser la diffusion de tels modèles, sans toutefois les imposer aux assureurs maladie.
- Participation aux coûts : pour responsabiliser davantage les assurés en les rendant plus attentifs aux coûts, le gouvernement veut faire passer de 10 à 20% la participation des assurés adultes ; celle des enfants (10%) ne changerait pas, pas plus que la franchise minimale (300 francs) ou le maximum de participation (700 francs).
- Suppression de l'obligation de contracter dans le secteur ambulatoire : plutôt que de reconduire le gel des admissions à pratiquer actuellement en vigueur, le gouvernement veut introduire la liberté de contracter dans le secteur ambulatoire.

¹⁵² Voir réponse du CF à la motion Sommaruga (06.3276)

Les assureurs et les fournisseurs de prestations doivent être libres de choisir leurs partenaires contractuels. Toutefois, le gouvernement fixerait, par canton, les limites minimales et maximales de fournisseurs de prestations nécessaires pour garantir la couverture des besoins en soins ambulatoires (fourchettes). Les cantons détermineraient à l'intérieur de ces fourchettes, en tenant compte des conditions locales et de l'offre des cantons limitrophes, le nombre de fournisseurs de prestations nécessaire.

En outre, le gouvernement a présenté une réforme du financement des soins dans un projet séparé. Ce projet poursuit deux objectifs : améliorer la situation sociale de certains groupes de personnes nécessitant des soins et éviter de grever davantage financièrement l'assurance-maladie qui, dans le système actuel, prend en charge un nombre croissant de prestations de soins liées à la vieillesse. L'idée maîtresse du projet est que l'assurance-maladie prenne intégralement en charge les coûts des soins de traitement (soins qui poursuivent un but thérapeutique ou palliatif, afin de traiter une maladie ou d'en combattre les conséquences), mais ne verse qu'une participation aux coûts des soins de base (soins dont le but est de permettre au patient d'accomplir lui-même les activités de la vie quotidienne). Le modèle proposé s'appliquerait à tous les assurés pour les soins qu'ils reçoivent à domicile ou en établissement médico-social, mais pas aux soins dispensés en cas d'hospitalisation.

468. Le rapport conjoint de l'OCDE et de l'OMS sur le système de santé suisse, cité en introduction à ce chapitre, arrive à cette conclusion que la population de notre pays a accès à une large palette de prestations en matière de santé – dont beaucoup relèvent de la médecine de pointe –, et que, dans l'ensemble, les patients sont satisfaits des soins reçus. Les points faibles relevés dans ce document sont le niveau élevé des coûts de la santé, l'insuffisance ou, dans certains cas, l'absence de coordination dans le secteur de la prévention, enfin des problèmes dans la gouvernance du système de santé. Sur ce dernier point, les difficultés sont liées, au moins en partie, à la structure fédéraliste du système de santé suisse. Pour mieux coordonner les politiques cantonales et fédérale dans ce domaine, une «Politique nationale suisse de la santé» a été lancée en 1998¹⁵³.

469. Depuis le 1^{er} janvier 1996 (date de l'entrée en vigueur de la LAMal), toutes les personnes résidant en Suisse sont par principe soumises à l'assurance obligatoire (art. 3 LAMal). A toutes les personnes vivant en Suisse l'assurance-maladie sociale garantit l'accès à des soins de bonne qualité. Elle assure le traitement médical en cas de maladie ou d'accident, lorsque ce traitement n'est pas couvert par l'assurance accident. L'assuré a le libre choix de son assureur et, au-delà de son assurance obligatoire, il peut conclure des assurances complémentaires¹⁵⁴.

43.2. Répartition et densité d'usage

470. En 2005, la densité des médecins à l'échelle nationale s'élève à 204 (1991 : 157) pour 100 000 habitants. Bâle-Ville vient en tête avec 375 médecins (280) suivi de Genève avec 329 (244) – deux cantons fortement urbanisés – alors que, à la queue du peloton se trouvent Nidwald et Obwald – population essentiellement rurale –, avec chacun 118 médecins (en 1991, respectivement 87 et 94). La densité des médecins dentistes s'établit à 50 pour l'ensemble du pays en 2005. La densité des lits d'hôpital pour l'ensemble du pays se monte à 343,7 lits pour 100 000 habitants pour les soins généraux, et à 210,3 pour les cliniques spécialisées. En ce qui concerne les hôpitaux de soins généraux, la densité des lits est variable d'un canton à l'autre : en tête le canton de Bâle-Ville (669,49), suivi de Appenzell Rhodes-Intérieures (608,3), alors que Appenzell Rhodes-Extérieures (215,4) et Zoug (199,0) sont en fin de liste.

¹⁵³ Cf. www.nationalegesundheits.ch

¹⁵⁴ Cf. supra, § 236ss

Tableau 19 : Institutions médico-sociales : densité des lits (pour 100 000 habitants) par type d'établissements, en 2005

Type d'établissement	Densité
Homes médicalisés	398,3
Etablissements médico-sociaux	732,8
Homes pour personnes âgées	36,1
Etablissements pour handicapés	279,0
Etablissements pour toxicomanes	30,2
Etablissements pour cas psychosociaux	47,7
Centres de cure et de convalescence et autres établissements	22,6
Total	1546,7

Source : Office fédéral de la statistique

Tableau 20 : Recours à certaines prestations médicales, par sexe et par âge (en pour-cent des groupes respectifs)¹⁵⁵

Prestation	Femmes			Hommes			Total
	15-39	40-69	70+	15-39	40-69	70+	
Contrôle de la tension artérielle	75,2	82,4	90,8	61,0	75,4	93,1	76,2
Mesure du taux de cholestérol	38,4	55,1	73,4	30,7	55,6	78,6	49,8
Dépistage du cancer : prostate ¹	-	-	-	-	21,8	30,9	23,4
frottis cervical utérin ²	52,7	51,5	19,6	-	-	-	47,6
mammographie ²	3,2	21,0	12,8	-	-	-	13,6
Consultations chez le médecin	82,0	80,1	88,1	66,7	71,5	89,6	76,9
Consultations chez le dentiste	67,4	70,7	55,8	61,2	65,9	55,6	65,0
Physiothérapie	13,7	18,9	15,9	11,9	13,9	10,6	14,6
Séjours à l'hôpital de 1 à 14 jours	12,4	14,3	16,7	11,2	11,9	17,2	12,6
Séjours à l'hôpital de 15 jours ou +	(0,02)	(0,4)	(0,6)	(0,1)	(0,3)	(0,3)	(0,3)

¹ Hommes de 40 ans et plus ² Femmes de 20 ans et plus

43.3. Dépenses de santé

471. En 2004, les coûts du secteur de la santé se sont élevés à 51,6 milliards de francs, ce qui représente 11,5% du produit intérieur brut. En Suisse, les moyens consacrés à des biens et des services du secteur de la santé continuent donc à augmenter¹⁵⁶. Les trois principaux prestataires de services sont les hôpitaux (35%), les soins ambulatoires (30%) et les établissements médico-sociaux (18%) – dont les homes pour personnes âgées, les établissements pour malades chroniques et les institutions pour handicapés. En 2004, les traitements stationnaires (hôpitaux et établissements médico-sociaux) ont concentré un peu plus de la moitié des coûts pour prestations de santé, suivis par les prestations ambulatoires (30%) et par la vente de biens de santé (9,5%). Avec une part de quelque 42%, les assurances sociales assument la plus grande partie de ces frais, dont 34% sont supportés par l'assurance-maladie selon la LAMal (assurance de base). A peu près un tiers du financement (32%) est à la charge des ménages privés, tandis que l'Etat, principalement par les cantons, y participe à raison de 17%.

¹⁵⁵ Au cours des douze derniers mois précédant l'enquête

¹⁵⁶ OFS, Coûts et financement du système de santé 2004, Neuchâtel, 2006

472. Entre 1985 et 2004 la facture globale de la santé a augmenté de 172%. La croissance la plus forte y est celle des dépenses pour la prévention (244%), dont la part aux dépenses totales est passés de 1,7% en 1985 à 2,2% en 2004 – une évolution qui s’explique par l’accroissement des tâches de prévention, notamment dans la lutte contre les maladies transmissibles (sida), dans la protection contre les rayons, enfin dans le contrôle des denrées alimentaires. Avec la LAMal est aussi née Promotion Santé Suisse, dont les dépenses émargent au poste des tâches de prévention.

Tableau 21 : Dépenses de santé en % du PIB

1960	1970	1980	1990	2000	2004
4,9	5,6	7,4	8,3	10,4	11,5

Source : Office fédéral de la statistique

473. Le rapport conjoint de l’OCDE et de l’OMS dont il a été question en introduction, et qui s’intéresse au système de santé suisse, constate dans ses conclusions que la Suisse paie un prix élevé pour son système de soins – l’un des plus coûteux en comparaison internationale. La progression des coûts, depuis quelques années, y est nettement plus rapide que celle des prix et des salaires. Elle est liée à des causes complexes qui ont à voir, d’une part, avec les prestations en nature et les services offerts par le secteur de la santé et, d’autre part, avec la demande y relative. Il est certain que, pour aller jusqu’au bout des possibilités actuelles de la médecine, il faut des moyens financiers que la société est de moins en moins prête à supporter, et que de plus en plus de ménages peinent à assumer. Il existe certes en Suisse un système de réduction des primes, ainsi que la possibilité d’être exempté de la participation aux frais de maladie ; reste que, d’un canton à un autre, il y a de grandes différences quant au niveau des réductions de primes et quant aux conditions à remplir pour en bénéficier. Toutefois, aux termes de la 1^{re} révision de la LAMal, en vigueur depuis 2001, le système de réduction des primes a été amélioré : les cantons sont tenus d’informer régulièrement les assurés de leur éventuel droit à la réduction des primes, ils doivent recourir aux données fiscales les plus récentes pour déterminer le droit à une telle réduction et veiller à ce que le versement du subside pour la réduction des primes intervienne de telle manière que les bénéficiaires n’aient pas à satisfaire, à titre d’avance, à leur obligation de payer les primes. En outre, depuis 2006, les cantons sont également tenus d’organiser leur système de réduction des primes de telle sorte que, pour les bas et les moyens revenus, la prime des enfants et des jeunes adultes en formation soit réduite de moitié¹⁵⁷.

43.4. Prévention

474. Au cours des décennies passées, la politique de la santé s’est préoccupée d’abord de médecine curative et de financement des systèmes de soins ; à l’heure actuelle, elle porte son effort, aux niveaux suisse et cantonal, sur le renforcement de la prévention des maladies et des accidents, ainsi que de la promotion de la santé. Cette orientation va tout à fait dans le sens du rapport de l’OCDE sur le système de santé en Suisse, qui affirme la nécessité de mieux coordonner la prévention et constate un déséquilibre entre prévention et médecine curative.

475. En Suisse, de nombreuses institutions et organisations œuvrent sur des questions et dans des projets liés à la prévention et à la promotion de la santé. Leurs activités s’exercent principalement sur la prévention de l’alcoolisme et du tabagisme, l’activité physique et l’alimentation, la prévention de la consommation de stupéfiants, les maladies transmissibles et les épidémies, la sécurité et la protection de la santé au travail, les accidents durant les loisirs, la promotion de la santé et la prévention des accidents, enfin la protection de la santé. Fait toutefois défaut un organisme qui fixe des objectifs de prévention communs, et

¹⁵⁷ Cf. supra, § 246ss

coordonne les activités des différents intervenants. L'absence de gouvernance dans ce domaine se traduit par des doubles emplois, des chevauchements de compétences et des oublis dans les offres de prévention. De nouvelles règles juridiques applicables à la prévention et à la promotion de la santé sont actuellement à l'étude.

Tableau 22 : Dépenses de l'OFSP pour la prévention

Dépenses de l'OFSP en 2004	en francs (arrondis)
Sida	10 000 000
Alcool	4 200 000
Drogues	6 700 000
Alimentation	300 000
Santé et environnement (PAES)	2 200 000
Jeunesse (cannabis et supra-f)	5 500 000
Migration	3 600 000
Tabac	1 800 000
Promotion de la vaccination	600 000
Vaccinations + lutte contre la tuberculose (mesures sanitaires de frontière)	1 000 000
Protection contre les rayons (radon, UV, RNI)	700 000
Total	36 600 000

Source : OFSP, Bases légales, structures et financement public de la prévention et de la promotion de la santé au niveau fédéral, avril 2005

44. Consommation de tabac, d'alcool et de drogues

44.1. Tabagisme

476. En matière de tabagisme, les habitudes des Suisses n'ont que peu changé au cours de ces dernières années. En 2002, 31% de la population suisse de quinze ans et plus fument (1990 : 30%, 1997 : 33%), tandis que 50% (49%, 48%) de la population n'ont jamais fumé, et que 20% (21%, 19%) ont arrêté. Les hommes sont plus nombreux que les femmes à fumer (en 2002, 36% contre 26%), mais la proportion de fumeuses a augmenté dans la même période, passant de 24,5% à 28,5%, puis à 26,5%. En 2002, un tiers environ des non-fumeurs subissait chaque jour la fumée des autres pendant au moins une heure, 21% pendant une à trois heures, et 6% pendant plus de trois heures. Les plus exposés sont les hommes, les adolescents et les jeunes adultes. Chaque année en Suisse, plus de 8000 personnes meurent prématurément des suites du tabagisme, dont 47% de maladies cardio-vasculaires causées par le tabac, 22% de cancer du poumon, 17% de maladies des voies respiratoires et 12% d'autres formes de cancer.

477. Le Programme national pour la prévention du tabagisme 2001-2007 définit une stratégie dans ce domaine. Un volet important de ce programme est le renforcement du cadre juridique, pour ce qui concerne le niveau de la charge fiscale, les restrictions à la publicité, la déclaration de produit et l'accès. Les règles applicables à la déclaration de produit et les avertissements figurant sur les tabacs manufacturés se sont faits plus détaillés et plus sévères ces dernières années. Les paquets contenant moins de 20 cigarettes ont été interdits, tout comme les mentions «Léger» et «Doux». Plusieurs cantons ont maintenant interdit l'affichage publicitaire. A ce sujet, le Tribunal fédéral a décidé au printemps 2002 que le canton de Genève pouvait, sans violer le droit fédéral, restreindre l'affichage pour les produits du tabac qui apparaissent au su et au vu de tout le monde dans des lieux publics, même si les affiches se trouvent sur un emplacement privé¹⁵⁸. En 2003, un Fonds de prévention du tabagisme a été créé, qui est alimenté par une redevance de 2,6 centimes sur chaque paquet de cigarettes. Au Tessin, le peuple s'est prononcé en mars 2006 en faveur

¹⁵⁸ ATF 128 I 295

d'une révision de la loi sur les débits de boisson et la restauration, aux termes de laquelle la fumée est interdite dans les restaurants et les espaces publics.

478. Plusieurs projets ont été réalisés depuis l'adoption du Programme national pour la prévention du tabagisme, dont la campagne «Sport sans fumée», qui a permis de fortement réduire l'implantation des fabricants de tabac dans le domaine sportif, un vaste programme de perfectionnement en désaccoutumance destiné aux médecins, divers sites internet et brochures pour l'aide à la désaccoutumance, ainsi qu'un concours pour des classes scolaires sans fumée.

479. Sur le plan international, la Suisse a signé, le 23 juin 2004, la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac.

44.2. Alcoolisme

480. Pendant des années, la consommation d'alcool par tête d'habitant a régressé. Depuis 2006, elle semble s'être stabilisée, à un niveau encore trop élevé. Le nombre des personnes qui consomment de l'alcool une ou plusieurs fois par jour a notablement diminué ces dernières années.

481. En Suisse, près d'un million de personnes consomment de l'alcool d'une manière qui est fortement préjudiciable à leur santé et constitue un lourd fardeau pour la société. La moitié à peu près de la consommation d'alcool est le fait d'environ 11% de la population. La Suisse est en outre, avec une consommation annuelle par tête d'habitant qui est actuellement de 8,6 litres, un pays à forte consommation en comparaison tant internationale qu'européenne. En 2002, quelque 3500 décès ont été imputés à l'alcool. Chez les hommes, 5,2% des décès sont dus à l'alcool, contre 1,4% chez les femmes.

482. Dans l'étude HBSC («Health Behaviour in School-Aged Children», enquête internationale sur les comportements de santé chez les enfants en âge scolaire), 25,8% des garçons de quinze ans et 17,6% des filles du même âge indiquent consommer de l'alcool au moins une fois par semaine. La consommation hebdomadaire est plus faible chez les écolières que chez les écoliers. Les différences de comportement entre les deux sexes face à la boisson se sont fortement atténuées au cours de ces vingt dernières années¹⁵⁹. A l'âge de quinze ans, 28,1% des garçons et 19% des filles ont déjà été ivres au moins deux fois dans leur vie. La bière est la boisson la plus consommée par les garçons, tandis que les jeunes filles préfèrent les boissons mélangées du genre alcopop. Même si les chiffres actuels indiquent une tendance régressive, ils restent encore nettement supérieurs à ceux d'avant 2002, année pendant laquelle la courbe a atteint son point culminant, avec 40,5% des garçons de quinze à seize ans et 25,8% des filles du même âge déclarant consommer de l'alcool chaque semaine.

483. La politique suisse en matière de lutte contre l'alcoolisme a une structure fédéraliste. La Confédération est compétente pour légiférer et fixer le cadre politique général. Un programme national est en préparation, qui doit définir des objectifs, une stratégie et des mesures pour la période 2008-2012 et fixer les responsabilités.

484. A la faveur de la révision de la Loi sur la radio et la télévision, la publicité pour la bière et le vin est autorisée sur les chaînes locales privées.

485. La libéralisation des heures d'ouverture des commerces a eu pour conséquence qu'il est désormais plus facile de se procurer des boissons alcooliques en Suisse.

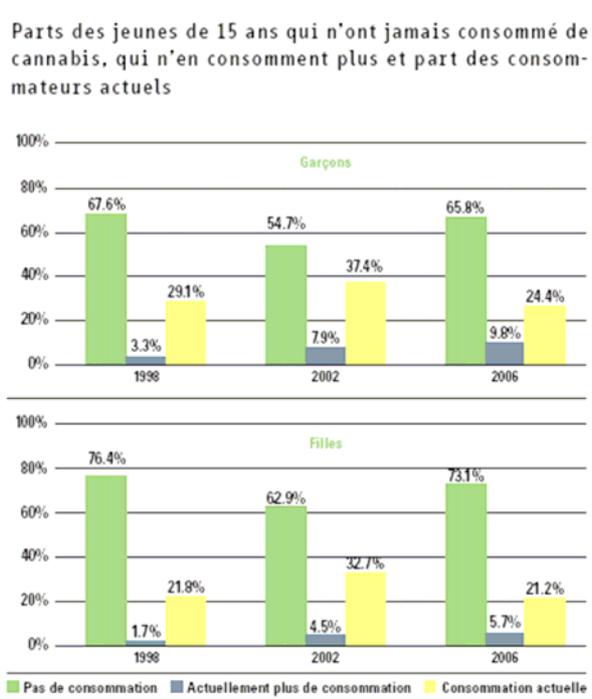
¹⁵⁹ SCHMID H., DELGRANDE Jordan M., KUNTSCH E., KUENDIG H. & ANNAHEIM B., Evolution de la consommation de substances psychotropes chez les jeunes en Suisse, 2007

44.3. Toxicomanie

486. La dernière enquête suisse sur la santé date de 2002. Les prochaines données (consommation de drogues illégales chez les 15–70 ans et plus) sont attendues pour 2008 (octobre). Les dernières informations disponibles concernent les résultats de l'étude internationale «Health Behaviour in School-Aged Children» (HBSC) 2006. Celle-ci se concentre sur les jeunes écoliers âgés de 11 à 15 ans. Comme il s'agit d'une classe d'âge jeune, les informations portent essentiellement sur la consommation de cannabis.

487. En 2006, 34% des garçons âgés de quinze ans et 27% des filles du même âge disaient avoir déjà pris du cannabis. Durant les douze mois précédant l'enquête, quelque 25% des garçons et 21% des filles avaient fumé des joints. Pour beaucoup d'entre eux, il s'agissait de «goûter», c'est-à-dire qu'ils essaient une fois, mais qu'ils arrêtent ensuite parce que l'expérience n'a pas été bonne (nausées), ou parce que ça ne les intéresse plus.

Grafik 6: Consommation de cannabis



Source : ISPA, « Fumer des cigarettes...Boire de l'alcool...consommer du cannabis... », Lausanne, 2007

488. Une petite minorité des jeunes de 15 ans (environ 5 % des garçons et 2,6 % des filles) ont fumé des joints 40 fois ou plus au cours des douze mois qui ont précédé l'enquête. Une consommation aussi fréquente est particulièrement problématique lorsque le recours à la drogue est un moyen de surmonter ou d'oublier ses problèmes. Au vu de l'évolution à long terme, après un pic en 2002, le taux de consommation de cannabis actuel est à peu près au même niveau qu'en 1998. La tendance haussière constante observée depuis 1986 est donc stoppée. La grande majorité des consommateurs de cannabis âgés de 15 ans le trouvent aujourd'hui « auprès d'amis ou de connaissances » (90 %) ou « dans les fêtes » (30 %).

489. Depuis 1994, la Confédération appuie sa politique de la drogue sur ce qu'il est convenu d'appeler «les quatre piliers», avec pour principaux résultats un recul considérable des décès et des délits liés à la drogue, l'amélioration de la santé des personnes dépendantes et la disparition des scènes ouvertes de la drogue.

490. Une révision de la loi sur les stupéfiants doit actuellement être examinée au Parlement. Elle vise principalement à y inscrire la politique des quatre piliers, à renforcer la protection de la jeunesse – par le biais de mesures elles-mêmes renforcées pour un dépistage et un encadrement précoces des jeunes à risque, ainsi que par la prévention secondaire –, enfin à entériner les traitements avec prescription d'héroïne comme un choix thérapeutique reconnu. Une sévérité pénale accrue est également envisagée à l'encontre des personnes qui remettent des stupéfiants à des jeunes de moins de seize ans.

Article 13 – Droit à l'éducation

45. Généralités

§ 26 : Le Comité recommande de continuer à harmoniser les lois cantonales pour garantir que les dispositions du Pacte soient dûment respectées, concernant notamment des droits aussi fondamentaux que le droit [...] à l'éducation [...].

491. Le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit est inscrit dans la nouvelle Constitution fédérale comme droit fondamental (art. 19 Cst.). Il s'agit d'un droit justiciable qui oblige la communauté à fournir une prestation (art. 62, al. 2, Cst.). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'art. 19 Cst. garantit à chaque enfant le droit à une formation scolaire de base gratuite correspondant à ses aptitudes individuelles et au développement de sa personnalité dans des écoles publiques durant neuf ans au moins¹⁶⁰. La nouvelle constitution ne contient pas un véritable droit à la formation. En revanche, l'encouragement à la formation, considéré comme objectif social, est mentionné comme directive en matière d'action pour la collectivité (art. 41f Cst.).

492. Le droit à la formation est mentionné dans de nombreuses constitutions cantonales. Dans certains cantons (BE, AR, SG, AG, TI, VD, NE), il se limite à la formation de base, d'autres (SO, JU) reconnaissent un droit à la formation de chaque élève, tandis que pour d'autres encore (SH, VD), il existe un droit à la formation scolaire correspondant aux aptitudes des enfants et des adolescents. La constitution du canton de BL contient même un droit à la formation jusqu'au terme du degré secondaire II.

493. La répartition des rôles entre la Confédération et les cantons a été maintenue dans la nouvelle Constitution fédérale¹⁶¹. Conformément à la Cst. (art. 62), l'instruction publique relève jusqu'à présent de la compétence des seuls cantons. La Cst. prescrit simplement aux cantons qu'ils doivent pourvoir à un enseignement de base suffisant et gratuit ouvert à tous les enfants. Cet enseignement est obligatoire et placé sous la direction ou la surveillance des autorités publiques (art. 62, al. 2). Compte tenu de la répartition des tâches susmentionnée, le système de formation se caractérise toujours par d'importantes différences cantonales. C'est justement en périodes de forte mobilité que ces différences engendrent des problèmes croissants.

¹⁶⁰ ATF 2P.276/2005 du 7 mai 2007 ; ATF 129 I 12 consid. 4

¹⁶¹ Une nouvelle répartition des rôles a vu le jour dans le cadre de la révision des articles sur la formation en 2006. Cf. infra § 494

Tableau 23 : répartition des compétences en matière de formation selon la nouvelle Constitution fédérale

	Confédération	Cantons	Communes
Préscolarité		R	A
Ecole obligatoire - Degré primaire - Degré secondaire I		R R	A A
Degré secondaire II - Ecoles de formation générale - Formation professionnelle	R/F	R/A/F A/F	A A
Degré tertiaire - Formation professionnelle supérieure - Hautes écoles spécialisées - Universités cantonales - Domaine EPF	R/F R/F F R/A	A A/F R/A	A

R = Compétences en matière de réglementation A = Contrôle et financement principal

F = Soutien financier par subventions

Source : Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER)

494. Dans une tentative visant à harmoniser le système de formation tout en réglementant les compétences entre la Confédération et les cantons, le Parlement a adopté le 16 décembre 2005 l'arrêté fédéral modifiant les articles de la Constitution sur la formation¹⁶². Le 21 mai 2006, le peuple a approuvé à une forte majorité (85%) cette modification constitutionnelle, qui vise principalement à contraindre la Confédération et les cantons à coordonner leur action et à coopérer dans le domaine de la formation, de l'école primaire à l'université. Ainsi, l'âge d'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement ainsi que la reconnaissance des diplômes doivent être harmonisés dans tout le pays. Si les cantons ne parviennent pas à s'entendre, la Confédération pourra édicter les prescriptions nécessaires. Des organes communs à la Confédération et aux cantons seront créés au niveau des hautes écoles : ils posséderont de vastes compétences, notamment financières. Enfin, la Confédération pourra fixer des règles en matière de formation continue.

495. Au sein de l'administration fédérale, les tâches ont été réparties entre le SER (auparavant Office fédéral de l'éducation et de la science (OFES)), placé sous l'autorité du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et chargé des questions liées à la recherche, à la politique universitaire, au système des bourses d'études et à la collaboration internationale, et l'OFFT, lequel relève du DFE et est compétent pour les questions liées à la formation professionnelle, aux hautes écoles spécialisées et à la promotion de l'innovation. L'OFFT est également responsable de la coopération internationale dans ces trois domaines. Cette répartition des tâches existe parfois également au niveau cantonal, mais dans la plupart des cas, la formation professionnelle est ressort au Département de l'instruction publique. Dans le cadre de la restructuration du paysage suisse des hautes écoles, le regroupement de l'ensemble des services fédéraux compétents en matière de formation, de recherche et d'innovation est étudié. Une attention particulière est portée aux interfaces au sein du degré tertiaire et entre la formation professionnelle, les hautes écoles spécialisées et l'économie.

496. Le 14 juin 2007, les cantons ont adopté un accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) par lequel les cantons signataires s'engageront à harmoniser les structures et les objectifs de la scolarité obligatoire. Pour l'avenir de la scolarité obligatoire en Suisse, cela signifie : scolarisation dès l'âge de quatre ans révolus avec parcours d'apprentissage adapté aux capacités de l'enfant, degré secondaire d'une durée de trois ans, standards de formation nationaux à caractère contraignant, plans d'études unifiés par région linguistique, horaires blocs au degré primaire et offre appropriée

¹⁶² Arrêté fédéral du 16 décembre 2005 modifiant les articles de la Constitution sur la formation FF 2005 6793

en matière de structures de jour. Ce concordat doit être ratifié par les cantons et entrera en vigueur lorsqu'au moins dix cantons y auront adhéré, ce qui devrait être le cas d'ici la fin de l'année 2008.

46. Education préscolaire

497. L'organisation et le financement de l'éducation préscolaire (école enfantine) relève de la compétence des cantons et/ou des communes. Jusqu'à présent, l'école enfantine était généralement facultative et gratuite, et ouverte aux enfants âgés de trois à sept ans, selon les cantons. Au cours de ces dernières années, des efforts ont été consentis pour rapprocher l'école enfantine du degré primaire. Tandis que la préscolarité mettait avant tout l'accent sur l'aspect ludique, notamment en Suisse alémanique, les méthodes d'enseignement et d'apprentissage ressemblent toujours plus à celles appliquées au cours des premières années d'école. De nombreux cantons ont introduit de nouveaux plans d'études pour l'école enfantine. Les activités à l'école enfantine comprennent désormais des processus d'enseignement et d'apprentissage poursuivant systématiquement des objectifs obligatoires. En rapprochant l'école enfantine de l'école primaire, la transition devrait être plus flexible.

498. La tendance des cantons est de rendre l'école enfantine obligatoire. En effet, plusieurs cantons ont déjà introduit l'école enfantine obligatoire, ou mènent actuellement des projets ou des discussions à ce sujet. Les horaires en périodes-blocs sont introduits dans toujours plus de cantons. Plus de la moitié des cantons ont déjà commencé avec les périodes-blocs d'au moins trois heures pendant cinq matinées à titre d'essai ou définitivement, dans certaines communes, voire parfois pour tout le canton. L'adoption concordat HarmoS entraînera l'intégration de l'école enfantine dans l'école obligatoire¹⁶³.

499. En Suisse, il n'existe guère de formation et de promotion préscolaire réglementée avant l'entrée à l'école enfantine. De ce fait, la période d'apprentissage intensive avant l'âge de six ans est souvent encore largement sous-exploitée et, à l'exception des crèches/garderies, les ressources sont insuffisantes. Entre temps, l'attention politique s'est portée sur le thème de la formation au niveau préscolaire et plusieurs concepts sont actuellement mis au point (notamment par la ville de Berne).

47. Ecole obligatoire (degrés primaire et secondaire I)

47.1. Degré primaire

500. L'enseignement de base, gratuit et pour tous, est une obligation constitutionnelle pour les cantons (art. 62, al. 2, Cst.). Les cantons délèguent le plus souvent la responsabilité et la surveillance de la mise en œuvre de cet enseignement aux communes mais gardent la haute main sur les options de base, les structures et les contenus par des directives contraignantes.

501. Sur la période 2005/2006, notre pays comptait 454 100 élèves de primaire (dont 49,2% de filles). L'effectif moyen par classe se montait à 19 élèves. La part d'élèves étrangers s'élevait, quant à elle, à 23,1%. Seuls 2,6% d'élèves ont fréquenté une école privée non subventionnée.

¹⁶³ Cf. supra § 496

Tableau 24 : degrés scolaires - survol

	Elèves et étudiants 2005		Enseignants 2004/05		Ecoles 2005/06		Dépenses publiques 2004
	Total	Femmes en %	Total	Femmes en %	Total	dont privées	en millions de francs
Préscolarité	156 129	48,4	13 700	94,6	4 982	274	896,4
Scolarité obligatoire	806 905	48,7	73 200 ¹	65,1	5 954	597	11 297,3
Degré secondaire II (Ecoles de formation générale et formation professionnelle)	317 417	47,3	11 500 ²	40,0	982	305	5 317,1
Degré tertiaire (Formation professionnelle supérieure, hautes écoles universitaires, hautes écoles spécialisées et pédagogiques)	206 404	46,9	33 644 ^{3,4}	32,0	344 ⁵	...	7 462,2

- 1 Sans les écoles à programme d'enseignement spécial
- 2 Seules les écoles de formation générale, sans la formation professionnelle
- 3 Sans la formation professionnelle supérieure
- 4 Les données des hautes écoles se réfèrent à l'année civile 2005
- 5 Hautes écoles universitaires et hautes écoles spécialisées (intégrées seulement)

502. Dans le cadre du projet HarmoS (2003-2007/8) de la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique (CDIP), l'école obligatoire doit être harmonisée au niveau national et rendue obligatoire¹⁶⁴.

503. L'enseignement d'une première langue étrangère (une langue nationale ou l'anglais) débute actuellement entre la 3^e et la 4^e année d'enseignement. Dans le but d'améliorer l'apprentissage des langues en général (y compris celui de la langue première), de mieux tirer parti du potentiel offert par un apprentissage précoce des langues, de rester concurrentiel dans le contexte européen et de respecter le plurilinguisme du pays, les cantons ont décidé d'introduire une première langue étrangère, respectivement dès 2010 deux langues étrangères, à partir de la 3^e année et de la 5^e année au plus tard. L'ordre d'introduction de ces langues sera coordonné à l'échelon régional.

504. Certains élèves ne sont pas en mesure de suivre le programme d'enseignement normal (à exigences élémentaires ou élevées). Ils font l'objet d'une attention particulière dans leur classe d'origine ou sont placés dans une classe spéciale (classe de taille réduite) ou une école spéciale. En 2005/2006, quelque 49 000 écoliers, soit 3,3%, fréquentaient une classe ou une école spéciale dans l'ensemble de la Suisse, contre seulement 2,7% en 1980. Cette hausse est due à l'augmentation du nombre d'enfants d'origine étrangère transférés dans des classes spéciales¹⁶⁵.

505. L'étude internationale PISA (*Programme for International Student Assessment*), menée pour la première fois en 2000, a mis en évidence les aspects du système de formation suisse susceptibles d'être améliorés. Alors que les élèves suisses ont obtenu de bons résultats en mathématiques, leurs compétences dans le domaine de la lecture et des sciences ne sont que moyennes. Dans la perspective de l'intégration professionnelle et scolaire, il est particulièrement préoccupant de constater qu'un pourcentage de jeunes supérieur à la moyenne présentent des compétences très limitées en lecture. Selon l'étude PISA menée en 2000, plus de 20% des élèves en fin de scolarité obligatoire ne sont pas en mesure de comprendre entièrement des textes simples et d'en interpréter le contenu sans en

¹⁶⁴ Cf. supra § 496

¹⁶⁵ OFS, Annuaire statistique de la Suisse 2007, Neuchâtel, 2007

modifier le sens¹⁶⁶. Les enfants issus de milieux socio-culturels défavorisés et ceux provenant de milieux d'immigrants présentaient plus de problèmes que la moyenne au cours de leur scolarisation¹⁶⁷. Suite aux résultats de l'étude PISA, la conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique a adopté en 2003 un catalogue de mesures visant à renforcer l'efficacité du système de formation suisse. Ce catalogue de mesures prévoit d'agir à cinq niveaux :

- assurance qualité ;
- profession enseignante ;
- encouragement de la lecture pour tous ;
- encouragement des compétences linguistiques chez les élèves connaissant des conditions d'apprentissages défavorables ;
- amélioration des offres d'encadrement préscolaire et extrascolaire.

Les études PISA 2003 et PISA 2006 réalisées trois et six ans plus tard ont confirmé les résultats de la première étude. Quelques améliorations mineures ont été constatées en matière de lecture grâce aux mesures mises en œuvre. A cet égard, la Suisse se situe pour la première fois au dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (en 2006).

506. A l'automne 2004, la Confédération et les cantons ont décidé d'instituer et de développer un monitoring du système d'éducation à l'échelon national. Tous les quatre ans, des chercheurs établissent un Rapport sur l'éducation en Suisse portant sur tous les degrés d'enseignement et de formation. Le rapport sur l'éducation indique ce qu'offre le système d'éducation en Suisse en matière de prestations et où se situent ses points forts et ses faiblesses. Le rapport permet aux responsables de la planification et de la politique éducationnelles de prendre des décisions concernant le pilotage du système en se basant sur l'état des connaissances en la matière. Le premier rapport sur l'éducation en Suisse (rapport pilote) a été publié le 12 décembre 2006¹⁶⁸.

47.2. Degré secondaire I

507. Ces dernières années, la plupart des cantons ont redéfini leurs plans d'études du degré secondaire I. Les nouveaux plans se distinguent par une plus grande rigueur, avec des précisions détaillées à propos des prestations attendues des élèves. En Suisse romande, un plan d'études cadre a été mis au point en vue de l'harmonisation des plans d'études romans. Le Plan d'études cadre romand (PECARO) définit les objectifs sous forme de compétences et fixe les exigences minimales posées aux élèves comme à l'école.

508. L'évolution coordonnée de l'enseignement des langues prévoit l'enseignement précoce et suivi des élèves dans la langue locale (première langue) et l'acquisition de bonnes connaissances d'une deuxième langue nationale et de l'anglais, ainsi que la possibilité d'apprendre une troisième langue nationale.

509. Afin d'améliorer la préparation des adolescents à la formation professionnelle, certains cantons conduisent des projets pour la dernière année du degré secondaire I. Les essais concernent, entre autres, les travaux de fin d'études, l'enseignement par projets, l'orientation individuelle moyennant un profil de compétences déterminé à l'aide de tests, et le fait de remédier de manière ciblée aux déficits scolaires.

48. Degré secondaire II : formation générale et professionnelle

48.1. Généralités

510. Le degré secondaire II est structuré en deux voies : formation générale et formation professionnelle. La formation professionnelle représente proportionnellement la voie de formation postobligatoire la plus importante en Suisse. Environ deux tiers des jeunes optent

¹⁶⁶ Dans l'étude PISA 2006, cela ne concernait plus que 16% des élèves.

¹⁶⁷ Cf. « PISA 2000 – Synthèse et recommandation », OFS 2003, http://www.lire-et-ecrire.ch/doc/pisa_2000.pdf

¹⁶⁸ Cf. www.rapporteducation.ch

pour la formation professionnelle après l'école obligatoire, tandis qu'un tiers entre dans une école d'enseignement général. 87% des 25-34 ans jouissaient au moins d'un diplôme de degré secondaire II en 2006.

48.2. Etablissements d'enseignement général

511. Le nombre d'élèves des écoles préparant à la maturité a augmenté ces vingt dernières années : en 1987, plus de 52 300 élèves fréquentaient une école préparant à la maturité, en 2006, ils étaient environ 70 300. Depuis l'année scolaire 1993/1994, la proportion des filles dépasse celle des garçons. En 2006/2007, le pourcentage de filles fréquentant les gymnases s'élevait à 56%. La proportion d'élèves qui suivent une école privée préparant à la maturité se monte à 8%.

512. Avec le nouveau règlement sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale (RRM) du 16 janvier/15 février 1995, on a renoncé à la division par types de maturité et introduit un système à options avec la rédaction et la présentation d'un travail indépendant d'une certaine importance (travail de maturité) ainsi qu'un nouveau plan d'études cadre. Sept disciplines fondamentales, une option spécifique et une option complémentaire constituent désormais l'ensemble des disciplines de maturité. Les élèves doivent par ailleurs rédiger un travail de maturité avant les examens finaux. Les dispositions contenues dans le RRM sont des normes minimales que les gymnasiens doivent observer s'ils souhaitent voir leur diplôme reconnu à l'échelon suisse.

513. Lors d'une vaste enquête portant sur la réalisation de la nouvelle formation préparant à la maturité (EVAMAR), les acteurs impliqués (élèves, enseignants, directions d'école, responsables cantonaux) ont jugé la réforme plutôt positive. Ils apprécient tout particulièrement l'introduction d'un travail de maturité, celle des options spécifiques et des options complémentaires ainsi que la conception plus souple de la formation. En dépit de sa durée parfois raccourcie, la formation permet, selon huit gymnasiens sur dix, de se sentir « bien » ou « plutôt bien » préparé à suivre des études universitaires. Dans le cadre du second volet de l'étude EVAMAR, qui devrait s'achever en 2008, l'accent sera mis avant tout sur la qualité de la nouvelle maturité.

514. Avec la tertiarisation de la formation des enseignant(e)s en Suisse, les établissements de formation pédagogique mentionnés dans le rapport initial ont été supprimés¹⁶⁹.

515. La formation dans les écoles de culture générale (ECG) est une suite de la formation pratiquée dans les écoles du degré diplôme et remplace celle-ci depuis l'été 2004. Le « Règlement concernant la reconnaissance des certificats délivrés par les écoles de culture générale » est entré en vigueur le 1^{er} août 2004. Le plan d'études cadre de la CDIP pour les ECG constitue la base des plans d'études cantonaux. Les ECG offrent une préparation à la formation professionnelle supérieure (écoles supérieures spécialisées, hautes écoles spécialisées) des domaines de la santé, des sciences sociales, de la pédagogie, de la communication et information (linguistique appliquée), des arts et de la création, de la musique, du théâtre ainsi que de la psychologie appliquée. La formation aux ECG dure trois ans jusqu'au premier certificat. Moyennant des prestations supplémentaires (stages ou cours complémentaires), il est possible d'accéder au certificat suivant (maturité spécialisée).

48.3. Formation professionnelle

516. La nouvelle Constitution renforce les compétences de la Confédération dans le domaine de la formation professionnelle. De manière générale, comme le stipule l'art. 42, la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution. Elle assume les tâches qui doivent être réglées de manière uniforme. Elle légifère sur la formation professionnelle

¹⁶⁹ Cf infra § 539

(art. 63, Cst.). Dorénavant, toutes les formations professionnelles relèveront d'une même loi fédérale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

517. La nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle (loi sur la formation professionnelle ; LFPr) ainsi que son ordonnance d'exécution (ordonnance sur la formation professionnelle ; OFPr) sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Pour la première fois, la totalité des métiers du domaine non universitaire dépendent d'un même système, ce qui permettra de les comparer. La LFPr a intégré les métiers de l'agriculture et de la sylviculture régis jusqu'alors par d'autres bases légales fédérales. De même, les domaines de la santé, du social et des arts, jusqu'alors réglés par les cantons, relèveront dorénavant de la compétence de la Confédération¹⁷⁰.

518. Le système de subventionnement axé sur les dépenses est remplacé par un système tenant compte des prestations et basé sur des forfaits versés aux cantons. La part de la Confédération aux dépenses du secteur public passe à plus d'un quart. Cette augmentation résulte, d'une part, de l'extension des compétences de la Confédération et, d'autre part, de sa volonté de prendre en charge une plus grande partie des coûts induits par la réforme de la formation professionnelle.

519. En Suisse, près de deux tiers des jeunes optent pour une formation professionnelle initiale (apprentissage). Celle-ci transmet les aptitudes et les connaissances nécessaires à l'exercice d'une profession donnée. Elle peut être sanctionnée par une attestation fédérale de formation professionnelle (durée de la formation : deux ans) ou par un certificat fédéral de capacité (durée de la formation : trois ou quatre ans). Les compétences pratiques sont transmises par l'entreprise formatrice. Les écoles de formation professionnelle dispensent la formation scolaire (formation générale et professionnelle). Selon une étude menée par le Centre de recherche sur l'économie de l'éducation de l'université de Berne, les entreprises suisses ont investi près de 4,7 milliards de francs dans la formation d'apprentis au cours de l'année 2004.

520. Vers la fin des années 1990, l'offre de places d'apprentissage était suffisante, si bien que tous les jeunes qui souhaitaient apprendre un métier pouvaient le faire. La crise économique du nouveau millénaire a mis fin à cette tendance. La situation conjoncturelle tendue, conjuguée aux mutations démographiques et structurelles à long terme a provoqué une pénurie de places d'apprentissage, même si les différences sont notables d'une région et d'une branche à l'autre. Au vu de cette situation critique, la Confédération a lancé en 2003 la Task Force « Places d'apprentissage 2003 ». Son objectif consistait à introduire des mesures à court et moyen termes pour combattre le manque de places d'apprentissage. Cette Task Force a été dissoute en 2004. Début 2006, la Confédération lançait, conjointement avec les cantons et des organisations du monde du travail, la campagne en faveur des places d'apprentissage « chance06 »¹⁷¹. Celle-ci devait sensibiliser l'ensemble de la population à la problématique des places d'apprentissage.

521. La formation de base de trois ou quatre ans peut être complétée par la maturité professionnelle fédérale. Après une dizaine d'années, l'introduction de la maturité professionnelle dans le système éducatif suisse peut être considérée comme un réel succès. En effet, depuis 1995, plus de 80 000 jeunes se sont vu décerner une maturité professionnelle. En 2006, ce sont plus de 10 600 diplômés qui ont été enregistrés (contre 3 685 en 1993/94). Près de 85% des maturités concernent les domaines technique et commercial. Le pourcentage de femmes est passé de 6% à plus de 40% aujourd'hui. Par ailleurs, celles-ci représentent la majorité (près de 57%) dans le secteur commercial.

¹⁷⁰ Cf. Rapport initial § 667ss

¹⁷¹ www.chance06.ch

49. Degré tertiaire non universitaire

522. La formation professionnelle supérieure est également régie par la LFPr. Elle prend la forme d'examens professionnels fédéraux, d'examens professionnels supérieurs et de la formation acquise dans une école supérieure spécialisée.

523. Pour l'heure, quelque 370 examens professionnels et professionnels supérieurs sont proposés. Près de 12 000 brevets et 3000 diplômes sont décernés chaque année¹⁷². Une large majorité des titres acquis ne se rapporte qu'à un nombre restreint de professions. Les voies les plus courues dans le cadre des examens professionnels fédéraux sont : technicien en marketing, spécialiste en gestion du personnel, comptable et informaticien. La plupart des examens professionnels supérieurs concernent les domaines de l'informatique de gestion, la direction de vente, l'analyse financière et de l'agriculture. Les domaines de la santé, du social et des arts, réglementés jusqu'alors par les cantons, viendront prochainement s'y ajouter.

524. Les filières de formation des écoles supérieures mènent à un diplôme reconnu au niveau fédéral. Elles reposent sur les prescriptions minimales fixées par l'Etat et sur les directives de l'OFFT qui en découlent, relatives aux plans d'études cadre et aux processus de reconnaissance. Outre les filières de formation proposées dans les langues nationales, des filières suivies en anglais sont également reconnues depuis 2005.

50. Hautes écoles

50.1. Généralités

525. En Suisse, le paysage des hautes écoles est en pleine mutation. La Confédération et les cantons ont lancé un projet intitulé « Paysage suisse des hautes écoles » en vue de la réforme du système suisse des hautes écoles. En point de mire, la création d'un espace suisse des hautes écoles qui réunit tous les types de hautes écoles (universités cantonales, écoles polytechniques fédérales, hautes écoles spécialisées, hautes écoles pédagogiques). Le nouvel article constitutionnel 63a sur les hautes écoles, accepté par le peuple et les cantons le 21 mai 2006, sert de base à ce nouveau paysage. Il stipule que la Confédération et les cantons prennent en charge la coordination et l'assurance qualité au sein de l'enseignement supérieur par le biais de différents accords et en transférant des compétences à des organes communs.

526. Les hautes écoles jouent un rôle essentiel dans le domaine de la recherche et du développement. Voir les commentaires de l'article 15 (§ 600ss).

50.2. Hautes écoles universitaires

527. Au cours de ces dernières années, deux nouvelles universités sont venues s'ajouter aux huit mentionnées dans le rapport initial. Il s'agit de l'université de Lucerne et de l'université de la Suisse italienne. Elles proposent des cours spécialisés et moins « universels ».

528. Depuis 1990, le nombre d'étudiants débutant dans les hautes écoles ordinaires (universités cantonales et EPF) a progressé de 21%. En 2006, 114 961 étudiants en fréquentaient, dont 49,3% de femmes. Le taux de diplômés universitaires s'élevait, quant à lui, à 14% en 2005¹⁷³.

¹⁷² OFS, Formation professionnelle supérieure, examens finaux en 2005

¹⁷³ Ce taux correspond à une part en pourcent d'un groupe d'âges fictif qui a obtenu un diplôme (taux net de diplômés). Les taux nets de diplômés ne sont pas influencés par des modifications portant sur l'ampleur du groupe de population concerné ou l'âge type auquel on obtient un diplôme. Ils sont calculés en divisant pour chaque année de naissance le nombre de diplômés par la population correspondante et en additionnant ces taux sur l'ensemble des années de naissance.

529. Depuis le semestre d'hiver 2001/02, les universités suisses travaillent à adapter leurs filières à la Déclaration de Bologne¹⁷⁴. Les titres académiques décernés selon le nouveau système sont le bachelor, qui finalise le premier cycle des études de l'enseignement supérieur (trois ans d'études à plein temps ou 180 crédits ECTS) et le master (qui correspond à la licence, respectivement au diplôme de l'ancien système), qui représente le deuxième cycle d'études supérieures (1,5 à 2 ans d'études à plein temps, ou 90 à 120 crédits ECTS). Seuls les titulaires d'un bachelor peuvent accéder au master. Pour accéder aux études de doctorat il faut notamment un master ainsi que le respect de conditions supplémentaires (bonne moyenne de notes). En outre, les universités peuvent décerner des masters postgrade. Le « Master of Advanced Studies » (MAS) dure au minimum un an pour des études à plein temps (60 crédits ECTS).

530. Outre le financement de ses propres hautes écoles, soit les EPF, la Confédération en est venue progressivement à soutenir financièrement les universités, dans un premier temps en matière de recherche puis, dans un second temps (à partir de 1966), par le biais de subventionnements directs. En vertu de la loi fédérale sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (loi sur l'aide aux universités ; LAU), la Confédération alloue des soutiens de base, des contributions supplémentaires liées à des projets ou des programmes visant à encourager l'innovation et la collaboration entre les hautes écoles, ainsi que des contributions aux investissements. Par ailleurs, les universités sont directement soutenues par la Confédération par le biais du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) ainsi que par le financement de la participation à des programmes internationaux et européens. Les fonds de tiers acquis à titre individuel par les universités représentent une autre source de financement. Même si ces fonds ne couvrent qu'une partie relativement faible de leur budget, ils continuent toutefois de gagner en importance.

531. La majeure partie des moyens financiers provient encore et toujours des cantons dotés d'universités, tandis que les autres cantons fournissent une contribution proportionnelle au nombre d'étudiants provenant dudit canton. L'accès égal aux universités suisses, indépendamment du canton d'origine, est garanti par l'accord intercantonal universitaire du 20 février 1997.

532. Compte tenu de la demande croissante et des capacités d'accueil limitées, l'accès aux facultés de médecine et de médecine vétérinaire des universités de Bâle, Berne, Fribourg et Zurich est réglementé par l'application d'un *numerus clausus*.

533. La question d'une éventuelle augmentation des taxes universitaires a, ces dernières années, été source de polémiques. La taxe d'inscription dans les hautes écoles universitaires n'a pas ou guère augmenté au fil des ans. Elle ne représente en général qu'une infime partie des frais liés aux coûts de la vie. Les étudiants avec peu de moyens peuvent demander l'octroi d'une aide à la formation (bourses, prêts). Dans de nombreuses hautes écoles, les étudiants peuvent en outre solliciter le remboursement entier ou partiel des écolages versés s'ils ne sont pas en mesure de payer leurs études.

534. Le Tribunal fédéral a confirmé sa jurisprudence antérieure¹⁷⁵ portant sur l'art. 13, al. 2, let. b et c du Pacte I de l'ONU, selon lequel un individu ne peut pas invoquer directement cette disposition en matière de taxes universitaires¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Détails relatifs à la mise en œuvre, cf. www.bolognareform.ch

¹⁷⁵ ATF 120 I A 1

¹⁷⁶ ATF 121 V 229, ATF 122 I 101, ATF 123 II 472 ; ATF 126 I 240, ATF 130 I 113

Tableau 26 : taxes universitaires par semestre 2006/2007 (en francs)¹⁷⁷

	EPFL	EPFZ	BS	BE	FR	GE	LA	LU	NE	SG	ZH	USI
Finance de cours	633	580	700	600	500	435	580	765	425	800	640	2000
Taxes semestrielles	0	64	0	55	105	65	0	0	75	120	49	0
Taxes supplémentaires pour les étudiants étrangers	0	0	0	0	150	0	0	0	275	150	100	2000
Total pour les étudiants étrangers par semestre	633	644	700	655	755	500	580	765	775	1070	789	4000
Total pour les étudiants étrangers par année	1266	1288	1400	1310	1510	1000	1160	1530	1550	2140	1578	8000

50.3. Hautes écoles spécialisées

535. La loi fédérale mentionnée dans le rapport initial (§ 687) portant sur les hautes écoles spécialisées (loi sur les hautes écoles spécialisées ; LHES) est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1996. Elle stipule que la Confédération et les cantons assurent ensemble l'efficacité et l'avenir du financement et du pilotage des hautes écoles spécialisées, et définissent en ce sens des directives de planification communes. La Confédération participe à raison d'un tiers aux charges d'exploitation des HES. Les cantons sont responsables des hautes écoles spécialisées et assument deux tiers des coûts.

536. Les hautes écoles spécialisées sont devenues, aux côtés des hautes écoles universitaires, un pilier important du système suisse des hautes écoles. Leurs offres suscitent un intérêt considérable. A l'heure actuelle, près d'un tiers des étudiants suisses fréquentent les hautes écoles spécialisées. Le nombre de diplômes décernés par ces dernières a quadruplé au cours de ces cinq dernières années.

537. Le système international bachelor-master a été introduit dans les hautes écoles spécialisées à partir de l'automne 2005. 70% des filières lancées en 2005 étaient déjà conformes à la réforme de Bologne.

538. Depuis 2005, les domaines des HES, auparavant soumis aux législations cantonales (santé, social, arts), sont réglementés par la Confédération. Ils complètent les formations dans les domaines de la technique, de l'économie et du design. Les hautes écoles pédagogiques, qui relèvent de la compétence des cantons, s'inscrivent aussi dans le système des HES.

539. En Suisse, la plupart des formations menant à l'enseignement s'effectuent dans les hautes écoles pédagogiques qui, conformément à leur mandat, ont le statut de haute école spécialisée.

51. Formation continue

540. Au cours de l'année 2003, 1,8 million de personnes ont participé à des cours, ce qui représente 36% de la population adulte résidente¹⁷⁸. Cette part a légèrement diminué entre

¹⁷⁷ Conférence des Recteurs des Universités Suisses (CRUS), www.crus.ch

1999 et 2003 (1999 : 39%). La fréquentation de cours dépend beaucoup de la proximité avec le marché du travail. 84% des participants exercent une activité professionnelle. En 2003, 3,5 millions de personnes ont recouru à des formes individuelles d'apprentissage pour se perfectionner (69% de la population résidente). De 1999 à 2003, le recours à des formes individuelles d'apprentissage a progressé d'un douzième, passant de 64% à 69%¹⁷⁹. Un quart de la population ne participe toutefois à aucune forme de formation continue.

541. Une étude publiée en 2006 a révélé qu'une part importante de la population résidente suisse présente de sévères lacunes dans les compétences de base : environ 800 000 adultes (16% des seize à 65 ans) ne savent pas suffisamment bien lire pour comprendre un texte simple et environ 400 000 adultes (8% des 16 à 65 ans) ne peuvent s'exprimer dans la langue du lieu où ils vivent¹⁸⁰. Le niveau de formation, l'âge, le fait d'avoir ou non la langue du test pour langue maternelle, le fait d'être né en Suisse ou non, le sexe, mais également le niveau de formation des parents, sont les déterminants les plus influents des compétences. L'étude intitulée *Adult Literacy and Life Skills* (ALL) est parvenue à la même conclusion en 2003.

542. Pour améliorer les compétences de base dans presque tous les cantons, des cours, mis sur pied par des associations privées avec le soutien des pouvoirs publics, sont proposés aux personnes les moins qualifiées. Au niveau national, l'Office fédéral de la culture a mis sur pied un réseau de lutte contre l'illettrisme qui regroupe tous les partenaires institutionnels et associatifs.

543. Le « Forum de la formation continue », qui regroupe de nombreux acteurs (offices fédéraux, cantonaux, partenaires sociaux, etc.) ,a été fondé en 2000. Il s'engage pour créer en Suisse de bonnes conditions pour l'apprentissage à vie, pour l'amélioration de la qualité et des structures de la formation continue et pour un accès des offres à tous, selon les capacités et les besoins de chacun.

544. L'assurance-chômage (AC) est depuis 1997 l'un des plus grands consommateurs de formation continue en Suisse. En effet, suite à une révision de l'AC, l'accent a été mis sur le suivi et la formation des chômeurs qui en ont besoin pour se réinsérer rapidement et durablement sur le marché du travail. Nous vous invitons à vous référer à cet égard au rapport de la Suisse adressé à l'organe de contrôle de l'OIT portant sur l'application de la Convention 142 du 30 novembre 2004 concernant le rôle de l'orientation et de la formation professionnelle dans la mise en valeur des ressources humaines.

52. Dépenses publiques en matière de formation

545. De 1990 à 2004, les dépenses en matière de formation sont passées de 16,2 à 26,7 milliards de francs. Après une interruption de croissance des investissements dans l'instruction publique au début des années 1990, les moyens mis à disposition ont de nouveau augmenté à partir de 1997. En 2004, la Suisse a dépensé 6% du produit intérieur brut (PIB) pour la formation et la recherche. La part des dépenses publiques pour l'éducation s'élevait à 18,7% en 1990 et à 19,3% en 2004. Les cantons et leurs communes assument la plus grande partie : en 2004, ils ont contribué pour 22,5 milliards de francs au financement, ce qui représente 84% des dépenses publiques pour l'éducation. La même année, la part de la Confédération s'est élevée à 4,2 milliards de francs (16%).

546. Plus de la moitié des dépenses publiques affectées à l'éducation concernent la scolarité obligatoire (y compris le degré préscolaire et la pédagogie spécialisée). En 2004, cela équivalait à 13,4 milliards de francs. Le financement est assuré par les cantons et leurs

¹⁷⁸ SCHRÄDER-NAEFRegula, Education des adultes en Suisse – Etat des lieux 2004 et nouvelles recommandations, UNESCO, Berne, 2005

¹⁷⁹ OFS, La formation continue en Suisse 1996 - 2003, Neuchâtel, 2004

¹⁸⁰ OFS, Lire et calculer au quotidien – Compétences des adultes en Suisse, Neuchâtel, 2006

communes (participation de la Confédération : 0,2%). Le financement du degré secondaire II est aussi principalement assuré par les cantons. En 2004, la Confédération a participé à la formation professionnelle au degré secondaire II à hauteur de 15,7% et aux écoles de culture générale à hauteur de 0,5%. Dans le domaine de la formation professionnelle supérieure, les cantons ont assumé en 2004 environ 95,6% des dépenses en matière d'éducation, la contribution de la Confédération s'étant élevée à 3,5%. La Confédération a assuré environ 50% des dépenses des hautes écoles (hautes écoles professionnelles, universités cantonales, écoles polytechniques fédérales) avec environ 3,6 milliards de francs. En ce qui concerne les hautes écoles universitaires, la Confédération a financé les écoles polytechniques fédérales à plus de 90% en 2006. Concernant les universités cantonales, la part de la Confédération s'est élevée à environ 26%.

53. Egalité des chances

53.1. Généralités

547. En se conformant au principe de l'égalité des chances, l'école remplit une importante mission dans la perspective de l'égalité sociale. Mais elle ne parvient pas toujours à combler les déficits hérités d'un milieu culturellement défavorisé. L'étude PISA a révélé que la formation des parents, l'accès à différentes ressources usuelles (par ex. internet) et le statut professionnel des parents sont étroitement liés aux performances des enfants. Les personnes issues de couches sociales inférieures sont sous-représentées au niveau des hautes écoles. Selon une étude menée par l'OFS, un tiers des étudiants en Suisse proviennent de familles dont au moins un des parents a suivi d'une formation effectuée auprès d'une haute école. Ceci étant dit, les différences entre les étudiants de hautes écoles spécialisées et ceux fréquentant une haute école universitaire sont notables¹⁸¹.

53.2. Egalité des sexes

§ 33 : Le Comité recommande à l'État partie de jouer un rôle plus actif dans la promotion de l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur pour les femmes, les immigrants et les minorités ethniques.

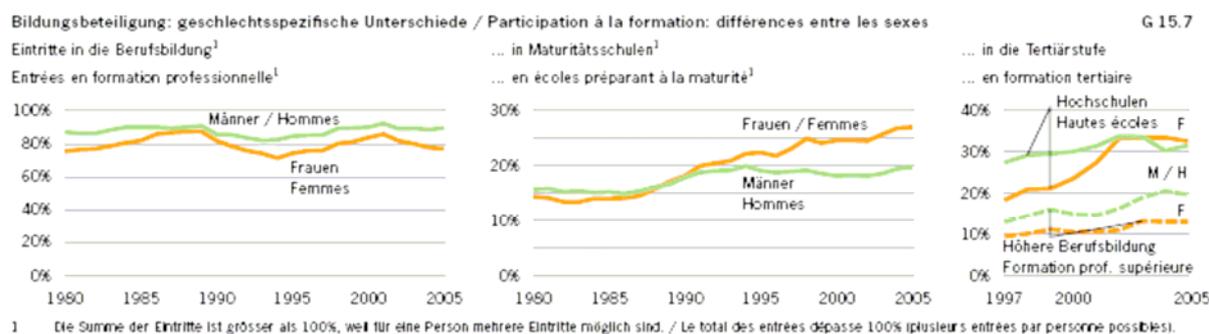
548. Formellement, l'accès à l'ensemble des filières de formation scolaire et professionnelle est garanti aux deux sexes dans des proportions égales. Dans les faits, toutefois, des différences se manifestent déjà dès le début de l'école obligatoire. Selon les résultats de l'enquête PISA, les performances varient sensiblement selon le sexe. Toutefois, des facteurs tels que le « contexte socio-économique » et le « statut de migrant » ont une influence nettement plus élevée sur les résultats scolaires que le sexe.

549. Les femmes sont les principales bénéficiaires de l'essor de la formation au cours des dernières décennies. Les différences entre les sexes n'ont cessé de s'estomper. De nos jours, on compte presque autant de femmes que d'hommes qui commencent et qui terminent une formation postobligatoire. La part de femmes âgées de 25 à 64 ans sans formation postobligatoire demeure toutefois nettement supérieure à celle des hommes de la même tranche d'âge (2006 : 23% contre 13%). En outre, les hommes continuent de suivre des études plus longues et leur taux d'admission au degré tertiaire est plus élevé. Les filles réussissent mieux la scolarité obligatoire : elles redoublent moins souvent, sont plus rarement placées dans une classe spéciale et sont relativement plus nombreuses à fréquenter un programme d'école à exigences élevées au degré secondaire I. A la fin de la scolarité obligatoire, elles disposent de meilleures capacités en lecture que les garçons, mais sont moins bonnes que ces derniers en mathématiques, ainsi que le relèvent les études PISA. On pense, non sans raison, que cette infériorité des filles en mathématiques est liée aux schémas traditionnels de séparation des rôles.

¹⁸¹ OFS, La Suisse en comparaison européenne : la situation sociale et économique des étudiant-e-s des hautes écoles, Neuchâtel, 2007

550. La nette distinction entre les professions choisies par les hommes ou par les femmes ne s'est guère atténuée depuis 1990. Les jeunes hommes choisissent le plus souvent des métiers dans l'industrie métallurgique et les machines, tandis que les jeunes femmes prédominent dans le domaine commercial, suivi des soins médicaux, des soins corporels et de la vente. Les femmes représentent toujours une part nettement plus faible dans les filières techniques. Malgré de grandes campagnes d'information et de sensibilisation encourageant les jeunes à diversifier leurs choix professionnels, ces derniers demeurent extrêmement marqués par des stéréotypes qui perdurent depuis plusieurs décennies.

Graphique 7 : participation à la formation - différences entre les sexes



© OFS, Annuaire statistique de la Suisse 2007, p. 346, Neuchâtel, 2007

551. Le nombre de femmes fréquentant une université en Suisse a doublé en l'espace de vingt ans et poursuit sa progression, ce qui devrait lui permettre de dépasser l'effectif masculin au cours de la prochaine décennie. La progression des étudiants de sexe masculin est, quant à elle, beaucoup moins importante. En 2006, le pourcentage des femmes est déjà supérieur à celui des hommes dans la majorité des hautes écoles universitaires. Seules quatre institutions contredisent cette tendance : l'USI (Uni Svizzera italiana), l'Université de Saint-Gall ainsi que les deux écoles polytechniques de Zurich et de Lausanne. Mais le nombre d'hommes largement plus important dans ces deux dernières explique un total d'étudiantes actuellement encore légèrement inférieur au niveau national. La présence des femmes selon les groupes de domaines d'études est plus importante dans les sciences humaines et sociales, en médecine et pharmacie ainsi qu'en droit. Les branches plus « techniques » restent majoritairement masculines. La répartition des hommes et des femmes n'est pas régulière à tous les niveaux d'études. Par exemple, les femmes sont moins nombreuses que les hommes à réaliser un doctorat, ce qui tient en partie au fait que les thèses sont plus fréquentes dans les groupes de domaines « techniques », où les femmes sont moins bien représentées.

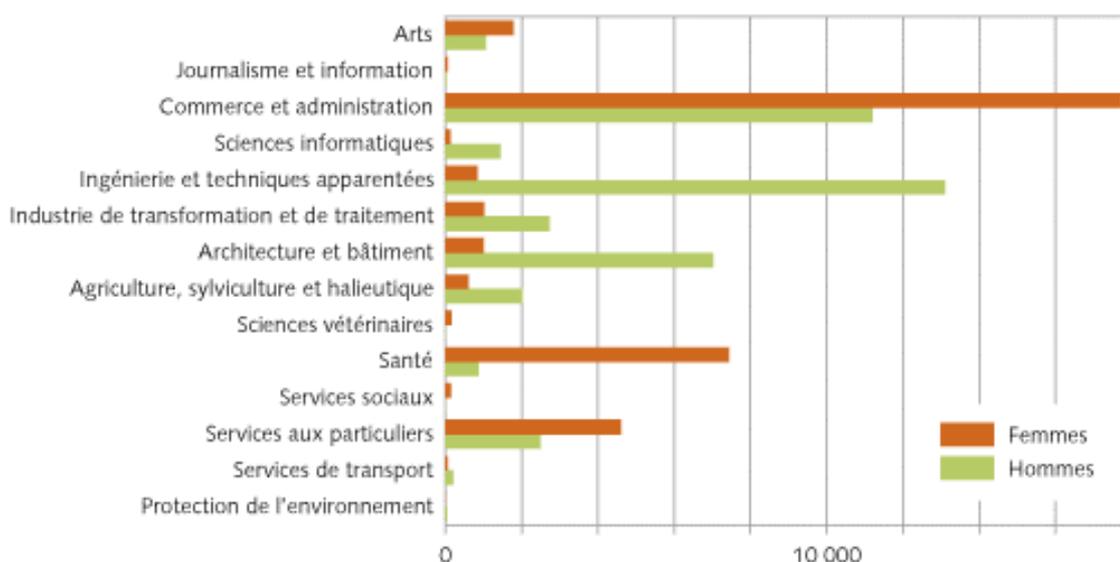
552. Le nombre d'étudiants fréquentant une haute école spécialisée (HES) a presque doublé en cinq ans. La présence d'étudiants masculins a certes fortement augmenté, mais ce sont surtout les femmes qui sont responsables de cet essor. Alors que juste un tiers des étudiants HES étaient des femmes en 2000, ces dernières représentent aujourd'hui presque la moitié des effectifs. La parité devrait être atteinte dans les prochaines années. Cette évolution tient à l'apparition dans le système HES de nouvelles écoles où les domaines enseignés (santé, travail social, etc.) attirent plus fréquemment les femmes. Elle est également fortement influencée par la grande présence des femmes dans les hautes écoles pédagogiques. Cependant, on recense une part toujours plus importante d'étudiantes dans toutes les HES de Suisse. Les domaines « techniques » comme l'architecture, l'économie et surtout le domaine technologies et IT sont fortement dominés par les hommes. La santé et la linguistique appliquée sont des domaines avec de grands effectifs féminins.

553. Le programme fédéral pour l'égalité des chances¹⁸² s'applique également aux hautes écoles spécialisées. Dix millions de francs sont prévus pour chacune des périodes 2004-2007 et 2008-2011. Le programme d'action correspondant doit permettre d'augmenter la part de femmes au sein des étudiants, des enseignants et des chercheurs, et faire en sorte que l'égalité des chances devienne un critère de qualité des hautes écoles et partie intégrante de leurs stratégies. Il prévoit également d'encourager la recherche dans le domaine des genres ainsi que les compétences des professeurs, des membres de la direction et des étudiants dans ce domaine.

554. Le lancement des journées « Découverte des professions techniques » avait pour but de sensibiliser les femmes à entreprendre des études ou une activité professionnelle dans le domaine technique ou scientifique. L'OFFT a cofinancé plus de 160 projets de ce type depuis l'an 2000. Par ailleurs, des places dans des crèches ont pu être subventionnées, et des délégués ou commissions pour l'égalité des chances ont été mandatés.

Graphique 8 : entrées en formation professionnelle, en 2006/2007

Entrées dans une formation professionnelle de plusieurs années, en 2006/07



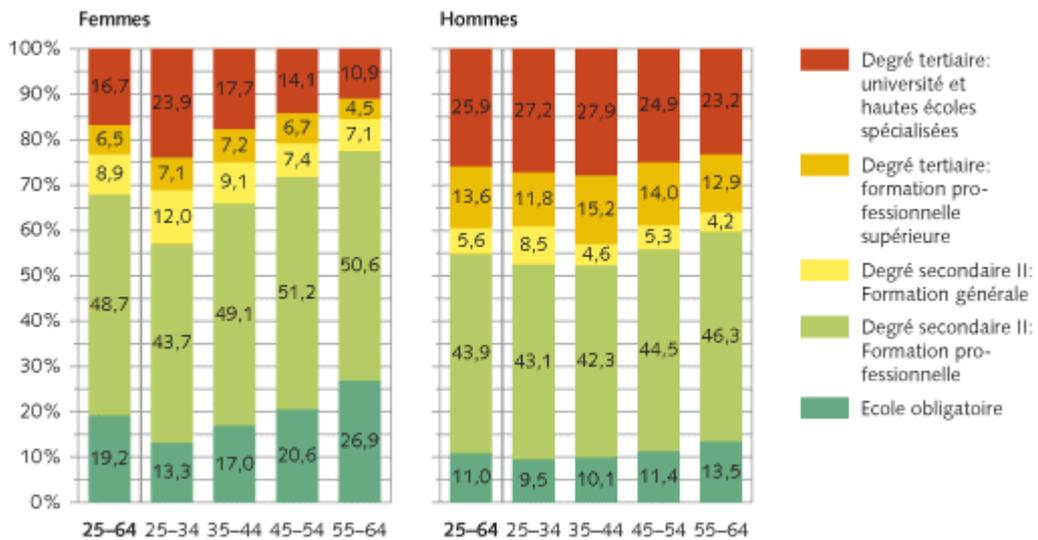
Source: Statistique des élèves et des étudiants

© OFS

182 Cf. commentaires de l'article 3

Graphique 9 : niveau de formation de la population résidente selon le groupe d'âges, en 2007

Niveau de formation de la population résidente selon le groupe d'âges, en 2007



Source: ESPA

© OFS

555. La part des femmes dans le corps enseignant dépend fortement du niveau d'enseignement : plus il est élevé et meilleure la rémunération, plus la part des femmes dans le corps enseignant diminue. La situation n'a guère évolué au cours de ces dernières années. A l'exception du degré préscolaire, qui occupe presque exclusivement des femmes, leur part a augmenté à tous les niveaux au cours de la dernière décennie. Dans la formation générale du degré secondaire II, cette augmentation est cependant très faible. De même, dans les universités, la hausse annuelle de la part des femmes enseignantes demeure insignifiante depuis 2000. Les femmes travaillant comme professeur auprès de hautes écoles universitaires sont les plus sous-représentées. Pour inverser cette tendance, les universités cantonales ont lancé en 2000 un programme visant à favoriser l'égalité des chances. Celui-ci a permis d'accroître de 7 à 14% la part de femmes professeurs en l'espace de six ans. Dans les hautes écoles spécialisées, on ne comptait que 5400 femmes sur les 17 200 professeurs ordinaires dans les branches reconnues par l'OFFT.

53.3. Enfants d'origine étrangère

556. Au cours de l'année scolaire 2005/2006, la part d'élèves d'origine étrangère du degré « école obligatoire » s'élevait à 23,7%. Alors que près de la moitié des élèves étrangers se retrouvent dans une voie à exigences élémentaires, ils ne sont qu'un quart des élèves suisses. Au degré secondaire II, la part d'élèves étrangers se situe à 17%, contre 19,2% au degré tertiaire. Ce pourcentage élevé d'étrangers au niveau tertiaire s'explique avant tout par le fait que de nombreux étudiants viennent spécialement en Suisse pour y étudier. Seul un étudiant étranger sur quatre fréquentant une haute école suisse a terminé sa scolarité en Suisse.

557. L'étude PISA 2000 a démontré que le statut d'immigration influençait sensiblement les performances. Près de 50% des jeunes issus d'une famille dont les deux parents sont nés à l'étranger ont de sérieuses difficultés à comprendre des textes simples au cours de la neuvième année (48,5%), contre 11,1% des jeunes issus d'une famille dont les parents sont suisses et 22,3% des jeunes issus de familles de culture mixte¹⁸³. L'étude PISA intitulée « PISA 2006 : les compétences en sciences et leur rôle dans la vie » a montré que les

¹⁸³ ODM, Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse, juin 2006, p. 24

performances des élèves en sciences sont liées au contexte socio-économique et à l'origine culturelle. Les enfants immigrés qui vivent dans des familles socialement et culturellement défavorisées, et où l'on ne parle pas la langue du test, ont en Suisse de moins grandes chances de réaliser de bonnes performances que leurs camarades issus de milieux plus aisés.

558. En règle générale, les enfants issus de familles immigrées sont directement scolarisés dans des classes ordinaires. L'école joue un rôle clé quant à l'efficacité de l'intégration. De ce fait, il est important que les élèves étrangers soient scolarisés le plus tôt possible. Pour améliorer l'intégration (scolaire), des mesures spéciales sont prises dans presque tous les cantons pour les élèves de langue étrangère, tant au niveau préscolaire qu'au niveau du cycle obligatoire. En Suisse alémanique, des cours dans la langue d'enseignement sont proposés sous la dénomination « Deutsch für Fremdsprachige » ou « Deutsch als Zweitsprache ». Dans certains cantons alémaniques, les enfants de langue maternelle étrangère sont également encouragés à apprendre le dialecte local. Outre les mesures scolaires visant à intégrer et encourager les enfants de langue étrangère, des efforts ont été consentis pour inclure leur entourage familial dans le processus d'encouragement.

559. Les cantons ont désigné des délégués aux questions scolaires interculturelles. La CDIP assure la coordination nationale dans les domaines de la formation et de la migration. Elle dispose d'une Commission Education et Migration (CEM) au sein de laquelle l'ODM est représenté depuis 2003. Elle formule des prises de position ainsi que des recommandations et offre un soutien spécialisé aux instances cantonales. Tous les deux ans, le Secrétariat général de la CDIP organise un colloque national sur des thèmes touchant aux domaines de l'éducation et de la migration (CONVEGNO).

560. La situation sur le marché des places d'apprentissage est particulièrement difficile pour les jeunes provenant de milieux d'immigrants. Elle l'est encore plus quand la conjoncture est défavorable. Fin août 2004, 83% des jeunes Suisses à la recherche d'une formation professionnelle de base avaient en poche un contrat d'apprentissage, contre seulement 56% de leurs homologues étrangers¹⁸⁴.

561. La LFPr autorise la Confédération à encourager, dans le cadre de la promotion de projets, des mesures au niveau local en faveur de groupes et de régions donnés (art. 7 et 55, al. 1, let. 3, LFPr) ou des mesures visant à intégrer dans la formation professionnelle des jeunes éprouvant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques (art. 55, al. 1, let. f, LFPr). Entre 2004 et 2006, près de dix millions de francs au total ont été accordés à une trentaine de projets d'intégration.

53.4. Enfants handicapés

562. La LHand, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, oblige les cantons à veiller à ce que « les enfants et les adolescents handicapés bénéficient d'un enseignement de base adapté à leurs besoins spécifiques ». Par ailleurs, les cantons sont tenus d'encourager l'intégration des enfants et des adolescents handicapés dans l'école régulière par des formes de scolarisation adéquates « pour autant que cela soit possible et serve le bien de l'enfant ou de l'adolescent handicapé ». Selon la LHand, il est possible sous certaines conditions de demander à un tribunal ou aux autorités administratives que les inégalités soient éliminées en matière d'offres de formation.

563. On préconise de plus en plus l'intégration des élèves présentant des difficultés d'apprentissage ou un handicap dans des classes ordinaires, et de ne plus les former dans des classes ou écoles spécialisées. Pour l'heure, la plupart des cantons reconsidèrent ce

¹⁸⁴ Cf. supra, § 119.

concept sur la base des expériences accumulées jusqu'alors et remanient les directives dans le but d'appliquer les dispositions du droit de l'égalité des personnes handicapées.

53.5. Minorités religieuses

564. La liberté de conscience et de croyance (art. 15, Cst.) oblige l'Etat à observer une neutralité confessionnelle et religieuse. Cette neutralité prend une importance particulière à l'école publique, car l'enseignement est obligatoire pour chacun, sans aucune différence entre les confessions (art. 62, al. 2, Cst.). Les écoles privées ne sont pas liées au principe de la neutralité religieuse.

565. Une école publique a le droit d'inscrire l'enseignement religieux comme discipline dans son plan d'études, mais elle ne peut imposer l'obligation de suivre cet enseignement (art. 15, al. 4, Cst.). Soit l'école rendra cette discipline facultative, soit elle prévoira une possibilité de dispense.

53.6. Enfants de gens du voyage

566. La scolarité obligatoire suivie dans une école fixe n'est pas facilement compatible avec le mode de vie nomade. Le droit collectif au maintien du mode de vie traditionnel s'oppose ici au droit individuel à l'éducation. Grâce à la flexibilité des autorités scolaires et du corps enseignant, il semble néanmoins que l'on cherche souvent une solution pragmatique à ce conflit. Dans de nombreux cantons, les enfants du voyage en âge scolaire vont régulièrement à l'école au lieu où leur famille passe l'hiver (leur lieu de domicile). Pendant les mois d'hiver, ils suivent l'enseignement normal. En été, quand ils accompagnent leurs parents sur la route, ils sont normalement dispensés de cours par les autorités scolaires. On leur donne le matériel scolaire nécessaire pour cette période, et ils peuvent envoyer à leurs enseignants les devoirs et exercices à corriger. Les mesures de soutien visant à combler les lacunes de connaissances sont d'intensité variable. Leurs absences périodiques entraînent très certainement un plus faible niveau en ce qui concerne l'enseignement formel, surtout si les parents ne soutiennent pas particulièrement l'enfant.

54. Octroi de bourses

567. Le système des bourses d'études a pour objectif d'assurer une égalité des chances en matière de formation. Il doit servir à soutenir les personnes qui suivent une formation postobligatoire. Sont donc concernés les établissements du degré secondaire II (par ex. gymnases, écoles professionnelles) et du degré tertiaire (par ex. universités, hautes écoles spécialisées). La formation doit déboucher sur un titre reconnu par l'Etat.

568. En vertu de l'article 66 Cst., l'octroi de bourses est du ressort des cantons. En 2004, les cantons ont accordé aux étudiants 283 millions de francs sous forme de bourses et 31 millions de francs sous forme de prêts d'études. Ces dépenses, et notamment celles pour les bourses, ont été subventionnées par la Confédération à hauteur de 79 millions de francs. En 2004, 10,2% des personnes en formation postobligatoire ont obtenu une bourse. Les quelque 52 000 bénéficiaires de bourses d'études ont reçu en moyenne un montant de 5400 francs. Celui-ci varie d'un canton à l'autre : à ZH, il est de 7700 francs, contre 2700 francs à NE. Plus le degré de formation est élevé, plus la bourse octroyée est importante. Les étudiants des hautes écoles sont proportionnellement les plus soutenus par les aides financières cantonales. Depuis l'entrée en vigueur en janvier 2008 de la réformation financière (RPT)¹⁸⁵, la Confédération ne soutient plus que les dépenses des cantons liées aux bourses pour niveau tertiaire.

569. Le soutien financier parental constitue le principal pilier du budget étudiant et neuf étudiants sur dix en bénéficient. Par ailleurs, 77% des étudiants exercent une activité rémunérée en parallèle à leurs études. Sur cinq personnes exerçant une activité, quatre sont

¹⁸⁵ Cf. supra, § 26ss

également actives durant les périodes de cours (semestres)¹⁸⁶. Toutefois, en raison des filières toujours plus chargées, il devient toujours plus difficile d'exercer une activité professionnelle au cours des études.

55. Situation du corps enseignant

570. Au cours de l'année scolaire 2004/2005, 76 800 enseignants au total travaillaient dans des écoles publiques du niveau scolaire obligatoire et 11 500 au degré secondaire II. En 2006, 45 546 personnes enseignaient dans des hautes écoles universitaires (dont 3129 professeurs et 31 151 dans des hautes écoles spécialisées (dont 5471 professeurs).

571. La plupart des enseignants travaillent à temps partiel. Ceci est particulièrement vrai pour la scolarité obligatoire (56,5%) et pour la formation générale du degré secondaire II. Seul le préscolaire présente une majorité de plein temps. Environ deux écoles sur trois recourent aux services d'enseignants partiellement qualifiés, le plus souvent pour pallier des difficultés de recrutement.

¹⁸⁶ OFS, La Suisse en comparaison européenne : la situation sociale et économique des étudiant-e-s des hautes écoles, Neuchâtel, 2007

Article 14 – Enseignement primaire obligatoire et gratuit

572. Ce sont les articles 19 et 41 let. f de la nouvelle Constitution qui garantissent le droit à un premier cycle de formation. Il n'y a pas eu de changements depuis le rapport initial (§740). Le taux de scolarité obligatoire en Suisse est toujours de 99 % en moyenne.

573. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'art. 19 Cst. garantit à chaque enfant le droit à une formation scolaire de base gratuite correspondant à ses aptitudes individuelles et au développement de sa personnalité dans des écoles publiques durant neuf ans au moins¹⁸⁷.

¹⁸⁷ ATF 2P.276/2005 du 7 mai 2007 ; ATF 129 I 12 consid. 4

Article 15 – Droit à la culture

56. Droit de participation à la vie culturelle

56.1. Généralités

§ 26: Le Comité recommande de continuer à harmoniser les lois cantonales pour garantir que les dispositions du Pacte soient dûment respectées, concernant notamment des droits aussi fondamentaux que le droit [...] à la culture.

574. L'adoption de la nouvelle Constitution fédérale (Cst.) a donné une base légale à l'encouragement fédéral de la culture et a comblé l'écart entre la promotion concrète de la culture et son fondement constitutionnel à proprement parler. Aux termes du nouvel article sur la culture (art. 69 Cst.), si la culture reste du ressort des cantons, la Confédération se voit octroyer une compétence subsidiaire de promotion des activités culturelles présentant un intérêt national. Le secteur du cinéma fait exception, la Confédération disposant dans ce domaine d'une compétence primaire (art. 71 Cst). L'art. 69 Cst. n'est toutefois qu'une composante du nouveau droit constitutionnel sur la culture. S'y ajoute le but énoncé à l'art. 2, al. 2, Cst. qui dispose que la Confédération favorise entre autres la « diversité culturelle du pays ». L'art. 4 Cst. définit les quatre langues nationales. L'art. 18 Cst. garantit la liberté de la langue, l'art. 20 la liberté de la science et l'art. 21 la liberté de l'art. L'art. 35 Cst. enjoint la Confédération à réaliser les droits fondamentaux. Les autres articles constitutionnels se rapportant à la culture sont : l'art. 70 sur les langues, l'art. 71 sur le cinéma, l'art. 78 sur la protection de la nature et du patrimoine. Ces dispositions constitutionnelles relatives à la culture obligent la Confédération à prendre en considération de manière appropriée les contenus culturels et ce, non seulement dans le cadre de l'élaboration de l'encouragement fédéral de la culture, mais aussi dans celui de la réglementation d'autres domaines.

56.2. Dépenses culturelles

575. En 1996, les dépenses du secteur public (communes, cantons et Confédération) en faveur de la culture ont représenté quelque 1,8 milliard de francs. En 2001, elles ont avoisiné les 2,3 milliards de francs. On ne dispose, depuis cette date, d'aucun chiffre consolidé. Vu la situation délicate des finances publiques, il est toutefois permis de supposer que les dépenses culturelles publiques ont légèrement reculé ces dernières années. Concernant le financement de la culture par des privés, l'apport des entreprises privées et des fondations a représenté, en 1996, toutes prestations confondues, près de 310 millions de francs. Cette contribution a augmenté depuis. En 2001, les dépenses des entreprises privées (hors fondations) en faveur de la culture se sont élevées à 370 millions de francs¹⁸⁸.

56.3. Promotion de l'identité culturelle et des minorités

576. La Constitution fédérale donne mandat à la Confédération, à l'art. 70, al. 5, Cst., de promouvoir le romanche et l'italien. S'appuyant sur la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne, la Confédération octroie chaque année aux cantons des Grisons et du Tessin des aides destinées à sauvegarder l'identité culturelle et linguistique de ces régions. En 2007, les aides financières annuelles octroyées aux cantons des Grisons et du Tessin ont été respectivement de 4 447 700 francs et 2 224 400 francs. Les dispositions en vigueur visant à promouvoir le romanche et l'italien sont intégrées dans la nouvelle loi sur les langues.

577. Le Parlement a adopté le 5 octobre 2007 la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (loi sur les langues, LLC). Cette loi règle l'emploi des langues officielles au sein des autorités fédérales et entre celles-ci et les citoyens (art. 70, al. 1, Cst.). L'égalité des langues officielles entre elles y est explicitement inscrite, de même que la définition du statut et de l'utilisation du romanche en tant que langue

¹⁸⁸ OFS, Financement de la culture par les entreprises, Neuchâtel, 2001, p. 6.

partiellement officielle de la Confédération. Le mandat assigné par la LLC en matière de politique de la compréhension (art. 70, al. 3, Cst.) est réalisé dans le cadre de la politique des langues par le biais d'une série de mesures concrètes de promotion du plurilinguisme individuel et social. La loi oblige les cantons à retenir l'une des langues nationales pour l'enseignement d'une première langue étrangère. Elle prévoit en outre le soutien, par la Confédération, des cantons plurilingues (art. 70, al. 4, Cst.) et intègre les dispositions en vigueur de promotion du romanche et de l'italien (art. 70, al. 5, Cst.).

578. Lors de la ratification de la convention-cadre du 1^{er} février 1995 du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, le Conseil fédéral a expressément précisé que les gens du voyage suisses constituaient une minorité nationale au sens de ladite convention-cadre. La Suisse s'engage ainsi à promouvoir les conditions permettant aux membres de cette minorité nationale de pratiquer et de développer leur culture. En toute logique, le Conseil fédéral a indiqué, lors de l'adoption du deuxième rapport de la Suisse relatif à la Charte européenne du 5 novembre 1992 des langues régionales ou minoritaires, que le yéniche était une langue régionale ou minoritaire non territoriale et a confirmé le droit des Yéniches à des mesures de promotion de leur langue. La Confédération reconnaît ainsi officiellement le yéniche comme partie intégrante du patrimoine culturel de la Suisse. En 2007, l'Association des gens de la route a élaboré un projet de promotion du yéniche bénéficiant du soutien financier de l'Office fédéral de la culture.

56.4. Rôle des médias

579. La loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) entièrement révisée est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2007. Elle assure et renforce la diffusion de programmes d'utilité publique (service public). Les diffuseurs qui exécutent un mandat de prestations – lequel inclut de manière non négligeable la prise en compte des intérêts culturels – touchent des fonds publics (pourcentage des revenus des redevances de réception perçues auprès du public). Parallèlement, la loi assouplit les exigences relatives à la diffusion de programmes privés qui ne sont pas financés par de l'argent public et qui ne requièrent pas d'accès à des infrastructures de diffusion en nombre limité (les fréquences radio par exemple). Dorénavant, ces programmes ne requerront plus aucune concession.

580. On assiste à une explosion de l'offre des médias suisses (qu'ils soient imprimés, audiovisuels ou accessibles via internet) et de leur consommation par le grand public. Certes, les chiffres d'audience de la radio et de la télévision ont légèrement reculé ces dernières années : en 2006, chaque téléspectateur de Suisse alémanique a passé en moyenne 146 minutes par jour devant la télévision (radio : 102 minutes) contre 170 minutes en Suisse romande (97 minutes) et 180 minutes en Suisse italienne (96 minutes). En ce qui concerne la radio, la durée d'écoute ne cesse de diminuer depuis 2001 dans l'ensemble des régions linguistiques. Le recul est d'environ trois minutes chaque année. Ce phénomène va de pair avec une hausse considérable de l'utilisation de l'internet. Ainsi, en 2006, quelque 63% des Suisses ont utilisé l'internet à la maison (43% au travail), ce qui représente une progression de 27% (de 9% au travail).

Service public assuré par la SSR

581. Aux termes de l'art. 24, al. 1, let. a, LRTV, la SSR fournit à l'ensemble de la population des programmes de radio et de télévision complets et de même valeur dans les trois langues officielles que sont l'allemand, le français et l'italien. L'offre actuelle comprend 7 programmes de télévision et 16 programmes de radio. Entre 1995 et 2004, la SSR a multiplié son offre de programmes télévisés par un et demi. Le nombre d'heures de programmes consacrés à la culture est passé de 4078 en 1995 à 6253 en 2004. La SSR diffuse au moins un programme de radio pour la Suisse d'expression romanche. Elle produit par ailleurs des émissions de télévision régulières destinées aux quelque 40 000 locuteurs romanches.

582. Le mandat de prestations imposé à la SSR par l'Etat continuera à l'avenir d'être financé par les redevances de réception de radio et de télévision (environ 1,1 milliard de francs par an), qui représentent aujourd'hui un peu plus de 70% des revenus de la SSR (les autres recettes provenant de la publicité et du sponsoring). Une péréquation financière interne à la SSR garantit que les régions plus faiblement peuplées disposent de moyens suffisants pour la production de programmes. Ainsi, la Suisse alémanique, qui représente 75% de la population suisse, se voit attribuer seulement 45% des fonds alors que la Suisse italienne, qui représente seulement 4,2% de la population, reçoit plus de 22% des moyens dont dispose la SSR.

Service public assuré par des diffuseurs privés partiellement financés par la redevance

583. Les prestations publiques confiées à des diffuseurs privés par le biais d'une concession ont encore été étendues dans le cadre de la nouvelle LRTV. La quote-part des redevances de réception versées aux radios locales et aux télévisions régionales a été portée à 4% des recettes totales pour chacune de ces deux entités.

584. En contrepartie, les diffuseurs privés au bénéfice d'une concession doivent fournir des prestations spécifiques dans le cadre de leur programmation. Cela inclut, aux termes de l'art. 38, al. 1, let. a, non seulement une large information portant sur les réalités politiques, économiques et sociales, mais encore une contribution à la vie culturelle dans la zone de desserte considérée. L'ordonnance sur la radio et la télévision assigne des obligations particulières aux stations de radio sans but lucratif qui diffusent un programme complémentaire dans des agglomérations urbaines. Leur programme doit notamment prendre en considération les minorités linguistiques et culturelles vivant dans la zone de desserte (art. 36, al. 1, deuxième phrase, ordonnance sur la radio et la télévision, ORTV).

Presse

585. Depuis la publication, en 2007, par l'OFS, d'une étude sur la diversité de la presse en Suisse¹⁸⁹, le paysage de la presse suisse a connu une érosion continue du nombre de journaux payants indépendants. Du fait du phénomène de concentration qui caractérise le marché des journaux payants, ces journaux ont de plus en plus souvent pour origine de grandes maisons d'édition.

586. La question de savoir dans quelle mesure l'appauvrissement du nombre de quotidiens d'actualité a une incidence sur la diversité de l'opinion publique et donc sur l'évolution de la société en Suisse ne peut trouver de réponse dans la seule évolution du secteur de la presse. Il est toutefois évident – y compris si l'on effectue des comparaisons transversales entre les différents médias – que l'offre de chroniques journalistiques professionnelles, pour laquelle la population suisse est disposée à payer, a stagné. Les lancements les plus significatifs intervenus ces dernières années dans la presse d'actualité concernent les gratuits qui, sur le plan journalistique, sont devenus des quotidiens.

56.5. Sauvegarde des biens culturels

587. La Convention du 3 octobre 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, qui est mentionnée dans le rapport initial, est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996. Idem pour la Convention européenne du 16 janvier 1992 pour la protection du patrimoine archéologique (version révisée), qui est entrée en vigueur le 28 septembre 1996. La Convention européenne du paysage (Convention de Florence 2000), signée par la Suisse, n'est pas encore ratifiée.

588. Depuis 1995, l'UNESCO a inscrit quatre nouveaux sites suisses sur la liste du patrimoine culturel mondial. Il s'agit de deux biens culturels et de deux biens naturels : les châteaux de Bellinzzone (inscription en 2000), la région de la Jungfrau-Aletsch-Bietschhorn (inscription en 2001), le mont San Giorgio (inscription en 2003) et le vignoble en terrasses de

¹⁸⁹ OFS, La diversité de la presse en Suisse, Neuchâtel, 2007

Lavaux (inscription en 2007). La progression continue de biens suisses inscrits au Patrimoine mondial atteste de l'importance qu'attachent la population et les autorités suisses à leurs sites culturels et naturels et de leur volonté de les préserver.

56.6. Liberté de l'art et de la diffusion de l'art

589. La liberté de l'art est expressément inscrite dans la nouvelle Constitution fédérale (art. 21 Cst.) et n'est plus seulement protégée au titre de composante de la liberté d'expression. La liberté de l'art en tant que droit fondamental est un garde-fou contre les interventions de l'Etat. Elle ne protège pas uniquement les artistes mais également les intermédiaires tels que les musées, les maisons d'éditions ou les propriétaires de cinémas. A cet égard, le fait que le « créateur » ou l' « intermédiaire » poursuive des buts lucratifs ou non n'a aucune incidence sur le champ protégé de la liberté de l'art. Les buts lucratifs et non lucratifs tombent dans le champ protégé de la liberté de l'art. A l'instar de tout droit fondamental, la liberté de l'art n'est pas non plus sans limite. Certaines interventions dans la liberté de l'art sont possibles, notamment pour des raisons de protection morale de tiers ou des raisons pénales (par exemple : interdiction de la pornographie). La liberté de la presse anciennement définie dans l'art. 55 aCst. est désormais inscrite dans la Constitution à l'art. 17 relatif à la liberté des médias

56.7. Formation professionnelle dans le domaine culturel et artistique

590. Selon l'art. 69, al. 2, Cst., la Confédération peut également encourager l'expression artistique et musicale dans la formation. Cette nouvelle compétence de la Confédération requiert une harmonisation et une répartition des tâches avec les cantons, puisque la formation est principalement de leur ressort. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la formation professionnelle (LFPr) le 1^{er} janvier 2004 et de la loi partiellement révisée sur les hautes écoles spécialisées (LHES) le 5 octobre 2005, les formations dans le domaine artistique relèvent de la compétence réglementaire de la Confédération¹⁹⁰.

591. Les filières d'études HES proposées en Suisse dans le domaine artistique sont les suivantes : enseignement musical instrumental et vocal ; interprétation et performance ; musique à l'école et musique d'église ; direction, domaines spéciaux de la musique ; interprétation théâtrale ; direction théâtrale ; arts visuels ; formation en vue de l'enseignement dans le domaine des arts appliqués et des arts visuels.

57. Maintien, développement et diffusion du progrès scientifique

592. La Suisse investit massivement dans la recherche. La part des dépenses de recherche et développement (R&D) au produit intérieur brut est l'une des plus élevées au monde. Près des deux tiers des investissements réalisés dans la recherche sont financés par l'économie privée. Conformément au mandat constitutionnel (art. 64 Cst.) qui lui est confié, la Confédération encourage la recherche fondamentale libre, au travers notamment du financement du Fonds national suisse (FNS). Ce dernier soutient la recherche opérationnelle dans les domaines où la concentration de moyens s'impose en raison des faiblesses structurelles du secteur scientifique ou dans ceux où des besoins économiques ou sociaux nécessitent des résultats scientifiques précis.

593. En Suisse, les hautes écoles universitaires sont les principales chevilles ouvrières de la recherche fondamentale. Les hautes écoles spécialisées se focalisent, outre sur l'enseignement pratique et orienté métier à l'échelon haute école, sur la recherche et développement appliqués. Elles promeuvent avant tout le transfert de connaissances et de technologies avec les PME, qui revêtent une grande importance pour l'économie suisse. La mise en œuvre rapide, pragmatique et orientée marché – dans les produits, services et processus de production – des connaissances issues de la R&D est au cœur de la démarche.

¹⁹⁰ Cf. supra § 515

594. A la suite de la votation populaire du 21 mai 2006, la Constitution fédérale dispose désormais également que la Confédération encourage, outre la recherche scientifique, l'innovation (art. 64, al. 1). La collaboration entre les hautes écoles et l'économie privée s'est fortement développée dans ce domaine durant ces dix dernières années. L'Agence pour la promotion de l'innovation CTI y est pour beaucoup. Elle soutient à trois niveaux le transfert de savoir et de technologies entre les hautes écoles et l'économie privée : premièrement, elle finance des projets de coopération R&D innovants entre des hautes écoles et des entreprises en Suisse. Deuxièmement, elle promeut, au travers de vastes programmes de formation, les connaissances des étudiants et des chercheurs dans le domaine entrepreneurial et accompagne des projets de jeunes pousses en proposant les services de coaches expérimentés en matière de financement et de pénétration du marché. Le programme de conseil et de formation « venturelab » a pour vocation de stimuler l'esprit d'entreprise. Troisièmement, la CTI encourage la participation de partenaires suisses aux réseaux et programmes nationaux et internationaux visant à renforcer la place d'innovation suisse.

58. Maintien, développement et diffusion de la culture

595. La liberté de l'art inscrite à l'art. 21 Cst. n'implique aucun droit individuel à une prestation positive de l'Etat. En revanche, l'Etat doit veiller à mettre à disposition une infrastructure appropriée, nécessaire à l'exercice de cette liberté¹⁹¹. Le mandat constitutionnel inscrit à l'art. 69 Cst. doit être concrétisé et mis en œuvre au moyen d'une nouvelle loi sur l'encouragement de la culture (LEC) et de la révision de la loi fédérale relative à la fondation Pro Helvetia (loi Pro Helvetia, LPH). Les mesures actuelles de la Confédération en matière de promotion de la culture sont ainsi renforcées et assorties d'une base légale formelle. Les deux projets de loi sont en cours d'examen au Parlement. La LEC contient les principes selon lesquels la Confédération assumera ses missions culturelles en conformité avec la Constitution. Cela concerne la coordination des compétences de la Confédération avec celles des cantons, communes et villes, qui ont la compétence primaire en matière d'encouragement de la culture, le règlement de la répartition des compétences entre les offices fédéraux chargés de l'encouragement de la culture et la fondation Pro Helvetia, et l'introduction d'instruments de pilotage de l'encouragement de la culture et de l'orientation des mesures d'encouragement selon ces instruments. La révision de la LPH vise principalement à moderniser les structures organisationnelles de la fondation Pro Helvetia¹⁹².

596. Le plafond de dépenses actuelles de Pro Helvetia pour les années 2004-2007 prévoit des versements de la Confédération à la fondation d'un montant total de 137 millions de francs. Par rapport à la période de financement 1992-1995 (105 millions de francs), cela correspond à une augmentation nominale d'environ 30%.

59. Protection des droits de propriété intellectuelle

597. La loi fédérale sur les brevets d'invention (loi sur les brevets, LBI) est en cours de révision. Dans le cadre de cette révision, la Suisse a déposé, le 12 juin 2006, les instruments de ratification de l'acte portant révision de la Convention sur le brevet européen et de l'Accord facultatif sur les langues. Ces deux traités internationaux constituent le socle de la réforme du système du brevet européen. Le Parlement a adopté, le 22 juin 2007, une deuxième composante substantielle de la révision. Celle-ci, qui concerne la protection des brevets pour les inventions en biotechnologie, s'attache à ce que le droit suisse des brevets corresponde de manière optimale au progrès technologique et aux évolutions internationales afin de continuer à garantir la protection des intérêts moraux et matériels des inventeurs qui est inscrite à l'art. 15 du Pacte I de l'ONU. Le Parlement a adopté cette composante de la révision le 22 juin 2007.

¹⁹¹ Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1, p. 166

¹⁹² Message du 8 juin 2007 relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture, FF 2007 4579 ; Message du 8 juin 2007 concernant la loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia, FF 2007 4617

598. Les Chambres fédérales ont avalisé, le 5 octobre 2007, une révision partielle de la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (loi sur le droit d'auteur, LDA). La modification vise à garantir une protection équilibrée de la création culturelle, qui réponde aux exigences de la société de l'information. Elle garantit, d'une part, la possibilité de participer à la vie culturelle, en inscrivant dans la loi, par exemple, une exception au droit d'auteur en faveur des personnes handicapées, et d'autre part la protection des artistes par la reconnaissance du droit de mise à disposition, de la protection de mesures techniques et de la consolidation des droits des artistes interprètes. Elle joue par conséquent un rôle prépondérant dans la sauvegarde des droits mentionnés à l'art. 15 du Pacte I de l'ONU.

599. La nouvelle loi fédérale sur la protection des designs (loi sur les designs; LDes) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002 et a remplacé l'ancienne loi fédérale du 30 mars 1900 sur les dessins et modèles industriels. Cette nouvelle loi permet d'augmenter la protection des créateurs et contribue ainsi, tout comme la révision sur le droit d'auteur et les droits voisins, à la mise en œuvre de l'art. 15, al. 1, let. c, du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

60. Liberté de la recherche

600. Aux termes de l'art. 20 Cst., la liberté de l'enseignement et de la recherche scientifiques est garantie. La liberté de la science – et par là même la liberté de la recherche – n'est cependant pas sans limite. L'art. 119 Cst. sur la procréation médicalement assistée et le génie génétique dans le domaine humain restreint la recherche sur les embryons. Les interdictions de recherche en rapport avec des embryons, qui sont énoncées à l'art. 119 Cst., définissent, à l'échelon de la Constitution, une limite absolue à la liberté de la science.

601. La question de la liberté de la recherche a suscité d'intenses discussions durant la phase précédant la votation populaire du 28 novembre 2004 concernant la loi fédérale relative à la recherche sur les cellules souches embryonnaires (Loi relative à la recherche sur les cellules souches, LRCS). Les opposants à la LRCS ont argué que l'utilisation, à des fins de recherche, d'embryons surnuméraires issus de la fécondation artificielle constituait une atteinte à la protection de la dignité humaine. La majorité des votants (66,4%) a toutefois jugé qu'il valait mieux réglementer la recherche plutôt que l'interdire.

61. Coopération internationale

61.1. Coopération internationale dans le domaine scientifique

602. Les activités de la Confédération en matière de coopération internationale dans le domaine de la recherche et de l'innovation englobent :

- la participation à la construction de l'espace de recherche et d'innovation européen par la collaboration de la Suisse aux programmes et aux organisations européens dans le domaine de la recherche et de l'encouragement de l'innovation;
- la collaboration aux programmes et initiatives internationaux, existants ou nouveaux, et la participation à leur élaboration;
- le soutien apporté aux hautes écoles suisses sur le plan de la coopération scientifique et technologique internationale et aux institutions actives dans le domaine de la recherche et de l'innovation avec leurs partenaires étrangers, notamment par la constitution et l'encouragement de partenariats bilatéraux avec certains pays et certaines régions;
- la collaboration au sein d'organes de formation de différentes organisations multilatérales (Conseil de l'Europe, OCDE, UNESCO, etc.) qui lancent des projets de recherche et développement touchant à la formation.

603. La Suisse soutient la coopération économique avec les pays en développement ou en transition. La coopération poursuit un double objectif : elle contribue au développement des capacités de recherche et des autres activités scientifiques au sein des pays en développement ou en transition et aide les pays partenaires à créer, gérer, diffuser et

appliquer de manière autonome les connaissances touchant au développement. La Suisse s'engage de la façon suivante :

- elle participe à des programmes de recherche internationaux et multilatéraux qui étudient les problèmes inhérents au développement durable, notamment ceux des pays en développement ou en transition (p. ex. contribution à la recherche internationale en matière de santé, recherche agricole).
- elle soutient la coopération scientifique bilatérale avec les pays en développement ou en transition visant à mettre en place et à promouvoir les compétences de recherche dans ces pays.

604. La brochure intitulée « La Suisse dans les programmes et organisations de recherche internationaux » contient une liste détaillée des nombreux engagements de la Suisse dans le domaine de la coopération scientifique internationale¹⁹³.

61.2. Coopération internationale dans le domaine culturel

605. Les activités de la Confédération dans le domaine de la coopération culturelle comprennent :

- la participation aux programmes MEDIA de l'Union européenne encourageant la réalisation, la distribution et la commercialisation des productions audiovisuelles (MEDIA plus) et la formation et le perfectionnement dans le domaine audiovisuel (MEDIA Formation);
- la collaboration au sein de comités culturels de différentes organisations multilatérales (UNESCO, Conseil de l'Europe, OIF, RIPC, etc.) qui lancent des projets culturels, et la ratification des principaux accords de ces organisations;
- la coopération bilatérale visant à soutenir les échanges culturels, notamment dans le domaine cinématographique (accords de coproduction avec des pays voisins et avec le Canada).

606. La loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (Loi sur le transfert des biens culturels, LTBC) et son ordonnance d'exécution (Ordonnance sur le transfert des biens culturels, OTBC) sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2005. La LTBC règle l'importation en Suisse des biens culturels, leur transit et leur exportation ainsi que le retour des biens culturels qui se trouvent en Suisse. Avec la LTBC, la Confédération entend contribuer à protéger le patrimoine culturel de l'humanité et prévenir le vol, le pillage ainsi que l'exportation et l'importation illicites des biens culturels. Par cet acte normatif, la Suisse remplit ses obligations au titre de la Convention de l'UNESCO du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels. Enfin, la Suisse a été le premier pays au monde à interdire, dans le cadre des mesures économiques qu'elle a instituées à l'encontre de la République d'Irak, l'importation, le transit, l'exportation, le commerce, le courtage, l'acquisition et toute autre forme de transfert de biens culturels irakiens qui ont été volés en République d'Irak, soustraits de la maîtrise de leurs ayants droits en Irak et contre la volonté de ces derniers ou exportés illégalement hors de la République d'Irak depuis le 2 août 1990 (art. 1a de l'ordonnance instituant des mesures économiques envers la République d'Irak).

607. Pro Helvetia possède actuellement des centres culturels à Paris, Rome et New York ainsi que des bureaux de liaison au Caire, au Cap, à Varsovie et à New Delhi. D'autres antennes sont prévues : à Shanghai (vers 2010) et à Moscou (vers 2013). La DDC soutient, dans les nombreux pays où elle est engagée, la création culturelle locale et la diversité culturelle. Le programme le plus important est le « Programme Culturel Suisse pour l'Europe du Sud-Est et l'Ukraine (SCP) » que Pro Helvetia déploie, sur mandat de la DDC, en Albanie, en Bosnie, au Kosovo, en Macédoine et en Serbie.

¹⁹³ Office fédéral de la science et de la recherche (aujourd'hui Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche). La Suisse dans les programmes et organisations de recherche internationaux, 2001

608. La Déclaration de Fribourg sur les droits culturels, adoptée le 7 mai 2007 à Fribourg, est l'instrument le plus récent en matière de collaboration culturelle. Cette Déclaration, qui émane de la société civile, a pour objectif de rassembler et d'explicitier les droits culturels déjà reconnus, mais de façon dispersée, dans d'autres instruments. Il s'agit d'une nouvelle version, remaniée, d'un projet rédigé pour l'UNESCO par un groupe de travail international appelé « groupe de Fribourg » (organisé par l'Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme de l'Université de Fribourg).

Demandes supplémentaires - diffusion des textes

§ 37 : Le Comité demande à l'État partie de diffuser largement ses observations finales à tous les niveaux de la société et d'informer le Comité de toutes les mesures qu'il aura prises pour y donner suite. Il invite par ailleurs instamment le Gouvernement à prendre l'avis des organisations non gouvernementales lorsqu'il établira son deuxième rapport périodique.

609. Le gouvernement suisse diffuse ses rapports étatiques et les observations finales du Comité sur les sites internet du SECO, du DFE et de la Direction du droit international public du DFAE. En outre, il existe aussi la possibilité de s'informer à ce sujet sur les sites de certaines ONG suisses engagées dans la défense des droits de l'homme. L'Université de Berne, avec le soutien financier de la Confédération, a développé l'Index universel des droits de l'homme. Il s'agit d'une banque de données en ligne permettant d'accéder en un coup d'œil, pour chaque pays et droit par droit, à l'information en matière de droits de l'homme émanant du système des Nations Unies. On y trouve toutes les observations et recommandations concernant la Suisse adoptées par les organes des traités (depuis 2000) et les procédures spéciales (depuis 2006).

610. Les rapports sont disponibles en français et en allemand alors que les observations finales le sont en français et en anglais.

611. En amont du présent document, un projet de rapport a été soumis à des conférences intercantonales, des organisations de la société civile et des partenaires sociaux afin qu'ils puissent exprimer leur avis. 24 organisations ou associations faitières ont été contactées. Neuf organisations ont pris position par écrit. Les remarques reçues ont été soigneusement examinées et intégrées, autant que faire se peut, dans le projet de rapport. Les organisations de la société civile ont annoncé la publication de leur propre rapport.

Liste et abréviations des textes légaux

	Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants	RS 861
LAMA	La loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance-maladie	
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants	RS 831.10
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers	
LTr	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail)	RS 822.11
OLT 1	Ordonnance 1 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail	RS 822.111
OLT 2	Ordonnance 2 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (Dispositions spéciales pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs)	RS 822.112
OLT 3	Ordonnance 3 du 18 août 1993 relative à la loi sur le travail (Hygiène, OLT 3)	RS 822.113
OLT 5	Ordonnance 5 du 28 septembre 2007 relative à la loi sur le travail (Ordonnance sur la protection des jeunes travailleurs, OLT 5)	RS 822.115
LAsi	Loi sur l'asile du 26 juin 1998	RS 142.31
LPGA	Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales	RS 830.1
LEtr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (Loi sur les étrangers)	RS 142.20
LECCT	Loi fédérale du 28 septembre 1956 permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective	RS 221.215.311
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage)	RS 837.0
LFPr	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (Loi sur la formation professionnelle)	RS 412.10
OFPr	Ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (Ordonnance sur la formation professionnelle)	RS 412.101
LHand	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Loi sur l'égalité pour les handicapés)	RS 151.3
LStup	Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi sur les stupéfiants)	RS 812.121
LTN	Loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (Loi sur le travail au noir)	RS 822.41

LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics	RS 172.056.1
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération	RS 172.220.1
LDP	Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques	RS 161.1
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération	RS 172.220.111.3
LSF	Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale	RS 431.01
StF	Statut des fonctionnaires du 30 juin 1927	RS 172.221.10
LN	Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité)	RS 141.0
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999	RS 101
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité	RS 831.40
OLE	Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers	RS 823.21
CEDAW	Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	RS 0.108
CERD	Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	RS 0.104
CRC	Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant	RS 0.107
LDes	Loi fédérale du 5 octobre 2001 sur la protection des designs (Loi sur les designs)	RS 232.12
LPC	Loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité	RS 831.30
CEDH	Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des Droits de l'homme)	RS 0.101
	Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (Loi sur les travailleurs détachés)	RS 823.20
LAPG	Loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (Loi sur les allocations pour perte de gain)	RS 834.1
LAFam	Loi fédérale sur les allocations familiales (Loi sur les allocations familiales)	
LHES	Loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées	RS 414.71
LFLP	Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Loi sur le libre passage)	RS 831.42
LEg	Loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (Loi sur l'égalité)	RS 151.1
LIPPI	Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides	
LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité	RS 831.20

DPMIn	Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs du 20 juin 2003 (Droit pénal des mineurs)	RS 311.1
LEC	Loi sur l'encouragement de la culture	
LTBC	Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (Loi sur le transfert des biens culturels)	
OTBC	Ordonnance sur le transfert international des biens culturels (Ordonnance sur le transfert des biens culturels)	
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie	RS 832.10
LAgr	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture)	RS 910.1
LAVI	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur l'aide aux victimes d'infractions	RS 312.5
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations)	RS 220
LPart	Loi fédérale du 18 juin 2004 sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe (Loi sur le partenariat)	RS 211.231
LBI	Loi fédérale du 25 juin 1954 sur les brevets d'invention (Loi sur les brevets)	RS 232.14
LPH	Loi fédérale sur la Fondation Pro Helvetia (Loi Pro Helvetia)	RS 447.1
LRTV	Loi fédérale sur la radio et la télévision du 24 mars 2006	RS 784.40
ORTV	Ordonnance sur la radio et la télévision du 9 mars 2007	RS 784.401
LTPF	Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur le Tribunal pénal fédéral	RS 173.71
LLC	Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi fédérale sur les langues)	
LRCS	Loi fédérale du 19 décembre 2003 relative à la recherche sur les cellules souches embryonnaires (Loi relative à la recherche sur les cellules souches)	RS 810.31
OPAM	Ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs (Ordonnance sur les accidents majeurs)	RS 814.012
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937	RS 311.0
LAU	Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (Loi sur l'aide aux universités)	RS 414.20
Pacte II de l'ONU	Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques	RS 0.103.2
LDA	Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins (Loi sur le droit d'auteur)	RS 231.1
LAA	Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents	RS 832.20

LATF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral	RS 173.32
OIE	Ordonnance sur l'intégration des étrangers du 13 septembre 2000	RS 142.205
OPA	Ordonnance du 19 décembre 1983 sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (Ordonnance sur la prévention des accidents)	RS 832.30
LALM	Loi fédérale du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne	RS 844
LCAP	Loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements	RS 843
LOG	Loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (Loi sur le logement)	RS 842
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907	RS 210

Liste des abréviations

EAI	Encouragement d'une activité indépendante
SIB	Syndicat de l'industrie et du bâtiment
UPS	Union patronale suisse
UEPP	Unité d'évaluation de programmes de prévention
IUMSP	Institut universitaire de médecine sociale et préventive
SAI	Soutien à une activité indépendante
PECARO	Plan d'études cadre romand
EE	Entreprises d'entraînement
PP	Commissariat Pédophilie, Pornographie
MM	Commissariat traite d'êtres humains, trafic de migrants
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
RIPC	Réseau international sur la politique culturelle
PeSe	Contribution aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaire
SP	Stage professionnel
ADL	??? (activity-of-daily-living)
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
ALL	Adult Literacy and Life skills study
AC	Assurance chômage
MMT	Mesures de marché du travail
PAES	Plan d'action Environnement et santé
AFO	Allocations de formation
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFS	Office fédéral de la statistique
TF	Tribunal fédéral
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
OFIAMT	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
PIB	Produit intérieur brut
CF	Conseil fédéral
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
DDC	Direction du développement et de la coopération
AIT	Allocation d'initiation au travail
BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
ECTS	European Credit Transfer System

CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
AELE	Association européenne de libre-échange
CFE	Commission fédérale des étrangers
CFQF	Secrétariat de la Commission fédérale pour les questions féminines
PC	Prestations complémentaires
SPSE	Statistique des personnes sans emploi
APG	Allocation perte de gain
OFPER	Office fédéral du personnel
EPF	Ecole polytechnique fédérale
UE	Union européenne
EVAMAR	Evaluation de la réforme de la maturité
DFE	Département fédéral de l'économie
HES	hautes écoles spécialisées
	Mesures d'accompagnement pour l'emploi
ECG	Ecole de culture générale
FTMH	Syndicat de l'industrie, de la construction et des services
ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes
CCT	Convention collective de travail
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CGAS	Compte global des assurances sociales
HarmoS	Harmonisation de la scolarité obligatoire en Suisse
HBSC	Health Behaviour in School-Aged Children
ES	Ecoles supérieures
OIT	Organisation internationale du Travail
AI	Assurance-invalidité
PME	Petites et moyennes entreprises
SCOCI	Service de coordination de la lutte contre la criminalité sur Internet
CTI	Agence pour la promotion de l'innovation
RRM	Reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale
MAS	Master of Advanced Studies
ODM	Objectifs du Millénaire pour le Développement
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
ONG	Organisation non-gouvernemental
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
LPH	Loi Pro Helvetia

PISA	Programme for International Student Assessment
PMM	Commissariat "Pédophilie, traite des êtres humains et trafic de migrants"
PET	Programme d'emploi temporaire
ORP	Offices régionaux de placement
CSAJ	Conseil suisse des activités de jeunesse
ESPA	Enquête suisse sur la population active
SER	Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
Semo	Semestre de motivation
USS	Union syndicale suisse
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national
USAM	Union suisse des arts et métiers
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
FNS	Fonds national suisse
SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
ONU	Organisation des Nations Unies
FCTA	Fédération du commerce, des transports et de l'alimentation
USSE	Swisstafing Union suisse des services de l'emploi
OMS	Organisation mondiale de la santé
AEP	Approvisionnement économique du pays

Liste des annexes

Bureau de l'égalité entre femmes et hommes / Office fédéral de la statistique, *Vers l'égalité?*, Neuchâtel, 2004

Département fédéral de l'intérieur, *Rapport sur les familles 2004 : structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins*, Berne, 2004

Département fédéral des affaires étrangères, *Deuxième rapport du Gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales*, janvier 2007

OCDE, *Examens de l'OCDE des systèmes de santé : SUISSE - 2006*