

ad 07.419

**Initiative parlementaire
Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel**

**Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique
du Conseil national du 10 novembre 2011**

Avis du Conseil fédéral

du 15 février 2012

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, notre avis sur le rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 10 novembre 2011¹ concernant un nouvel article constitutionnel pour la politique familiale.

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

15 février 2012

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

¹ FF 2012 541

Avis

1 Contexte

L'initiative parlementaire «Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel» (07.419), déposée le 23 mars 2007 par le conseiller national Norbert Hochreutener, vise à compléter la Constitution fédérale (Cst.)² par un article prévoyant une politique étendue en faveur de la famille. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (commission) a chargé sa sous-commission «Politique familiale» d'élaborer un projet en ce sens. Elle a ensuite lancé une consultation sur l'avant-projet d'article et le rapport explicatif l'accompagnant. Après avoir pris connaissance des résultats de cette consultation, la commission a adopté, le 10 novembre 2011, le projet d'acte et le rapport y relatif³.

La commission propose un nouvel art. 115a Cst. ayant la teneur suivante:

Art. 115a Politique de la famille

¹ Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les besoins de la famille. Elle peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille.

² La Confédération et les cantons encouragent les mesures permettant de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative. Ils pourvoient en particulier à une offre appropriée de structures de jour extrafamiliales et parascolaires.

Minorité

(Fehr Jacqueline, Carobbio Guscelli, Goll, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet)

² ... la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative ou la formation. Ils pourvoient ...

³ Si les efforts des cantons ou de tiers ne suffisent pas, la Confédération fixe les principes applicables à la promotion des mesures permettant de concilier la vie de famille et l'exercice d'une activité lucrative. Elle peut participer au financement des mesures prises par les cantons.

Minorité

(Fehr Jacqueline, Carobbio Guscelli, Goll, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet)

³ ... la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative ou la formation. Elle peut ...

² RS 101

³ FF 2012 541

Minorité

(Prelicz-Huber, Fehr Jacqueline, Goll, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet)

⁴ Elle fixe les principes applicables à l'harmonisation des avances de contribution d'entretien par les cantons; ce faisant, elle prend en considération les efforts des cantons en matière d'harmonisation.

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Art. 115a, al. 1 à 3, Cst.

2.1.1 Considérations d'ordre politique

Le Conseil fédéral s'exprime pour la première fois, dans le présent avis, sur le principe d'un nouvel article constitutionnel relatif à la politique familiale. L'initiative parlementaire «Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel» demande que la Constitution soit complétée pour des domaines que le Conseil fédéral juge importants et dans lesquels la Confédération est déjà en partie active aujourd'hui.

De l'avis du Conseil fédéral, le principal objectif de l'art. 115a Cst. proposé, améliorer la conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative, et en particulier développer l'offre de structures de jour extrafamiliales et parascolaires, est prioritaire sous l'angle de la politique sociétale et de la politique familiale. Mieux concilier famille et profession est judicieux d'un point de vue économique: les femmes pourront en effet être plus nombreuses à exercer une activité lucrative. Cela permet, d'une part, d'augmenter le revenu de la famille, contribuant ainsi à une lutte efficace contre la pauvreté des familles, stimulant la consommation et entraînant des recettes fiscales supplémentaires. Cela permet aussi, d'autre part, d'amortir les investissements consentis dans la formation des femmes et de réduire la perte de capital humain due à la sortie de la vie active d'un grand nombre de mères souvent bien formées. L'initiative du Département fédéral de l'économie (DFE) visant à combattre la pénurie de personnel qualifié⁴ souligne également que l'augmentation de la participation au marché du travail, mais aussi la formation continue et un niveau élevé de qualification de la population active, sont une nécessité d'un point de vue économique. De plus, une meilleure conciliation de la vie familiale et de l'activité professionnelle contribue à l'égalité entre femmes et hommes dans le monde du travail comme au sein de la famille. En outre, une offre appropriée de structures de jour extrafamiliales et parascolaires augmente l'égalité des chances et favorise l'intégration, en particulier, des enfants et des jeunes provenant de milieux peu instruits qui sont notamment issus de familles d'origine étrangère.

L'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le *programme de la législature 2007 à 2011*⁵ définit comme troisième ligne directrice le renforcement de la cohésion sociale. A cette fin, le Conseil fédéral s'est donné comme objectif, pour 2010 et 2011, de développer une politique cohérente de la famille⁶. Il a présenté dans ce but

⁴ Cf. rapport du DFE «Du personnel qualifié pour la Suisse», août 2011.

⁵ FF 2008 7745, ici 7748

⁶ Objectifs 2010 et 2011 du Conseil fédéral, volume I, objectif 8, pp. 6 et 22.

au Parlement, le 17 février 2010, un *message relatif à la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants*⁷. Le Parlement a adopté, le 1^{er} octobre 2010, la modification de cette loi, par laquelle le programme d'impulsion favorisant la création de places extrafamiliales est prolongé de quatre ans et doté d'un crédit de 120 millions de francs. Le Parlement et le Conseil fédéral s'accordent sur le fait que le programme d'impulsion s'achèvera en 2015 et ne sera plus prolongé.

Le 31 mars 2010, le Conseil fédéral a adopté le rapport «Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté»⁸, rédigé de concert avec les cantons, les communes, les offices fédéraux compétents ainsi que des organisations non gouvernementales et des personnes directement concernées. Les principaux acteurs ont discuté du développement et de la mise en œuvre de la stratégie à l'occasion de la Conférence nationale «Lutter ensemble contre la pauvreté», qui s'est tenue le 9 novembre 2010. Ils ont défini dans une déclaration commune les champs d'action prioritaires et la suite de la collaboration. Pour lutter contre la pauvreté des familles, monoparentales en particulier, le Conseil fédéral recommande entre autres d'améliorer les infrastructures, et notamment de développer l'offre d'accueil extrafamilial et parascolaire⁹.

Le 23 novembre 2011, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur la modification partielle de la loi fédérale sur les étrangers¹⁰. Dans le cadre de l'encouragement spécifique à l'intégration, le Conseil fédéral propose d'élaborer avec les cantons des programmes d'intégration qui soient adaptés aux besoins et couvrent tout le territoire suisse. Ainsi, les familles migrantes doivent entre autres obtenir une égalité des chances dans l'accès aux offres proposées dans le domaine de l'éducation précoce.

Les *résultats de la consultation* sur l'initiative parlementaire «Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel» montrent que plus de trois quarts des participants approuvent l'inscription dans la Constitution d'une nouvelle norme relative à la politique familiale et que la majorité d'entre eux approuvent la formulation de l'art. 115a proposée par la commission ou souhaitent une disposition plus étendue.

2.1.2 Appréciation du projet de la commission

Compte tenu des objectifs de politique familiale du Conseil fédéral, et en particulier de ceux visant à améliorer la conciliation entre la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative et à lutter contre la pauvreté des familles, et au vu des résultats clairement positifs de la consultation, le Conseil fédéral est favorable à l'inscription dans la Constitution d'une nouvelle disposition relative à la politique familiale.

⁷ FF 2010 1483; RS 861

⁸ Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion (06.3001) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du 13 janvier 2006.

⁹ Cf. rapport «Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté», ch. 4.

¹⁰ RS 142.20

La reprise telle quelle de la norme à caractère programmatique de l'art. 116, al. 1, Cst. actuel dans l'art. 115a, al. 1, Cst. est correcte du point de vue de la systématique du présent projet.

Encouragement des mesures permettant de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative (art. 115a, al. 2 et 3, Cst.)

Le Conseil fédéral approuve l'inscription dans la Constitution de l'encouragement des mesures permettant de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative en tant que tâche de la Confédération, ainsi que la proposition d'attribuer à cette dernière une compétence législative limitée en lui donnant la faculté de fixer les principes relatifs auxdites mesures. Il juge à cet égard qu'il est juste de s'en tenir au régime des compétences existant, selon lequel les cantons sont responsables au premier chef d'encourager les mesures permettant de concilier vie familiale et exercice d'une activité lucrative. La Confédération n'interviendrait que si les efforts des cantons ou de tiers pour remplir cette tâche s'avéraient insuffisants. Ce régime des compétences a déjà fait ses preuves dans le cadre des articles constitutionnels sur la formation¹¹. L'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS) a vu le jour grâce à l'art. 62, al. 4, Cst., qui prévoit que la Confédération légifère dans la mesure nécessaire uniquement si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique.

Mention expresse de la compétence facultative de la Confédération de participer au financement (art. 115a, al. 3, 2^e phrase, Cst.): proposition de suppression

La compétence facultative reconnue à la Confédération, à l'art. 115a, al. 3, 2^e phrase, Cst., de participer au financement découle déjà, de l'avis du Conseil fédéral, de l'art. 115a, al. 3, 1^{re} phrase, Cst. et ne nécessite donc aucune mention explicite. Si un jour, la Confédération estime qu'elle doit édicter des principes pour garantir l'encouragement des mesures permettant de concilier la vie familiale et l'exercice d'une activité lucrative, il faudra s'accorder, dans le cadre du processus législatif et en tenant compte des conditions-cadre budgétaires actuelles, sur la question de savoir si et dans quelle mesure la Confédération doit éventuellement s'engager financièrement.

C'est pourquoi le *Conseil fédéral* propose de supprimer l'art. 115a, al. 3, 2^e phrase Cst.

Création d'une offre appropriée de structures de jour extrafamiliales et parascolaires en tant que tâche des cantons (art. 115a, al. 2, 2^e phrase, Cst.): proposition de modification

Le Conseil fédéral ne peut pas approuver entièrement le régime des compétences prévu à l'art. 115a, al. 2, Cst. Il approuve certes l'attribution à la Confédération, et pas uniquement aux cantons, d'une compétence d'encouragement contraignante en ce qui concerne les mesures permettant de concilier vie familiale et exercice d'une activité lucrative ou poursuite d'une formation. La nouvelle norme constitutionnelle engage ainsi la Confédération à prendre des mesures d'encouragement au niveau fédéral, par exemple l'introduction d'un congé parental ou congé de paternité. Cependant, la création d'une offre appropriée de structures de jour extrafamiliales et parascolaires doit, de l'avis du Conseil fédéral, demeurer du ressort des cantons. Le

¹¹ Art. 62, al. 4, et 63a, al. 5, Cst.

Conseil fédéral et le Parlement ont confirmé cette façon de voir dans le débat sur la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, qui a été adoptée le 10 octobre 2010, et par laquelle le programme d'impulsion, et partant l'engagement de la Confédération, prendra définitivement fin en 2015. En tant qu'employeur, la Confédération continuera à l'avenir d'assumer ses responsabilités afin de permettre à ses collaborateurs de concilier famille et travail ou formation.

Pour ces raisons, *le Conseil fédéral propose* que l'art. 115a, al. 2, 2^e phrase, Cst. dise explicitement que, conformément au régime actuel des compétences, les cantons, mais non la Confédération, pourvoient à une offre appropriée de structures de jour extrafamiliales et parascolaires.

Concilier vie familiale et formation
(art. 115a, al. 2, 1^{re} phrase, et al. 3, 1^{re} phrase, Cst.):
soutien à la proposition de minorité

Le Conseil fédéral se rallie à la minorité de la commission (Fehr Jacqueline, Carobio Guscelli, Goll, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet) et propose d'inscrire dans la nouvelle norme constitutionnelle l'encouragement de mesures permettant de concilier la vie familiale non seulement avec l'exercice d'une activité lucrative, mais aussi avec une formation. Le Conseil fédéral et le Parlement ont d'ailleurs toujours considéré jusqu'ici comme essentiels les moyens de mieux concilier famille et formation (cf. art. 1 de la loi fédérale et de l'ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants¹²). Pour les femmes en particulier, il est difficile d'accomplir une formation tout en assumant les tâches domestiques et familiales et en exerçant une activité lucrative¹³. Les formations durent de plus en plus longtemps, le principe de l'apprentissage tout au long de la vie implique des formations continues, et nombreuses sont les personnes qui suivent une formation ou une formation continue tout en exerçant une activité lucrative. Pour les formations du degré tertiaire, la structuration plus rigide des filières (système de Bologne) ajoute une difficulté supplémentaire. Dans la réalité des jeunes familles, il est de plus en plus fréquent que profession et formation ne puissent plus être séparées, raison pour laquelle le Conseil fédéral estime qu'il ne se justifie pas d'exclure la formation de la problématique de la conciliation.

2.2 Art. 115a, al. 4, Cst. (proposition de minorité)

2.2.1 Considérations d'ordre politique

Le Conseil fédéral a relevé, dans son rapport du 4 mai 2011 intitulé «Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement»¹⁴, que des lacunes existent dans le domaine de l'avance sur contributions d'entretien en raison de la diversité des réglementations cantonales. Avec les différences qui existent actuellement en ce qui concerne la limite des revenus pris en compte, les avances

¹² RS 861, 861.1; FF 2010 1483

¹³ Cf. rapport «Compatibilité entre la vie familiale et les études» de septembre 2009, en réponse au postulat Fehr (06.3321).

¹⁴ Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat (06.3003) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du 13 janvier 2006.

partielles, les effets de seuil, le temps durant lequel les avances sont versées ou encore les montants avancés, l'objectif formulé par le législateur dans le code civil (CC), à savoir garantir au moyen de l'aide en matière de prestations d'entretien les droits des enfants à ces prestations, ne peut être atteint dans tous les cantons¹⁵. Ces lacunes ont des conséquences particulièrement problématiques pour les enfants de familles monoparentales menacées ou touchées par la pauvreté. Le comblement de ces lacunes au moyen d'une harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien constitue donc un important instrument de politique sociale en vue de lutter contre la pauvreté des ménages monoparentaux. Le rapport du Conseil fédéral cite, comme possibilités de réaliser cette harmonisation, soit l'inscription dans la Constitution fédérale d'une disposition donnant à la Confédération la compétence pour agir dans ce domaine et l'édiction d'une loi fédérale relative à l'avance sur contributions d'entretien, soit la conclusion d'un concordat intercantonal à ce sujet.

La *Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)* s'est déjà déclarée favorable, en 2008, à une harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien. Son avis consolidé sur le projet de rapport du Conseil fédéral a été sollicité dans le cadre de la rédaction dudit rapport. Dans sa réponse, la CDAS s'est dite favorable à une telle harmonisation dans le droit fédéral, tout en se réservant le droit de procéder à un nouvel examen une fois connus les résultats de la consultation sur l'initiative parlementaire «Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel». Le comité de la CDAS a confirmé, le 9 décembre 2011, sa préférence pour une harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien dans le droit fédéral. Au vu des lacunes existant dans ce domaine, la CDAS juge que des mesures s'imposent d'urgence. C'est pourquoi elle élaborera, dans un premier temps, des recommandations à l'adresse des cantons sur la forme à donner aux avances sur contributions d'entretien, en se référant étroitement au rapport du Conseil fédéral.

Le *canton de Zurich* a déposé le 4 février 2009 une *initiative cantonale* «Harmonisation des avances et du recouvrement des pensions alimentaires» (09.301), qui invite la Confédération à créer les bases légales permettant d'harmoniser les avances et le recouvrement des contributions d'entretien. La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a procédé le 31 mars 2011 à l'examen préalable de cette initiative et a décidé de suspendre cet examen jusqu'à ce que le rapport du Conseil fédéral sur l'aide au recouvrement et l'avance sur contributions d'entretien ainsi que les résultats de la consultation sur l'initiative parlementaire «Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel» soient disponibles. Le 15 novembre 2011, elle a repris son examen préalable et a donné suite sans opposition à l'initiative cantonale.

Dans ses *Objectifs 2012*¹⁶, publiés le 5 décembre 2011, le Conseil fédéral prévoit de prendre en 2012 sa décision relative à la procédure concernant l'harmonisation de l'avance sur les contributions d'entretien sur la base du projet présenté par la commission. Les *résultats de la consultation* montrent que plus de la moitié des participants, dont la moitié des cantons, sont favorables à une harmonisation des avances sur contributions d'entretien. Parmi eux, les deux tiers approuvent l'attribution à la Confédération d'une compétence en la matière.

¹⁵ RS 210; cf. art. 293, al. 2, CC sur le versement d'avances pour l'entretien de l'enfant.

¹⁶ Objectifs 2012 du Conseil fédéral, volume I, objectif 17, pp. 11 et 39.

2.2.2 Appréciation du projet de la commission

Tant le Conseil fédéral, dans son rapport sur l'aide au recouvrement et l'avance sur contributions d'entretien, que la CDAS, dans son avis sur ce rapport, et la majorité des participants à la consultation s'accordent à penser qu'il faut combler sans délai les lacunes dans le domaine de l'avance sur contributions d'entretien. C'est pourquoi le Conseil fédéral, qui est d'accord avec la minorité de la commission (Prelicz-Huber, Fehr Jacqueline, Goll, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet), plaide pour l'inscription dans la norme constitutionnelle d'un al. 4 relatif à l'avance sur contributions d'entretien. Cependant, pour ce qui est du régime des compétences, il partage l'avis de la majorité de la commission selon lequel il appartient d'abord aux cantons de prendre des mesures d'amélioration dans ce domaine et de conclure, le cas échéant, un concordat intercantonal pour harmoniser l'avance sur contributions d'entretien. Pour cela, les cantons pourront s'appuyer sur les recommandations formulées dans le rapport du Conseil fédéral à ce sujet et sur les recommandations que la CDAS est en train d'élaborer sur cette base. Pour sa part, la Confédération ne devrait intervenir sur le plan législatif et fixer dans une loi-cadre les normes minimales applicables à cette harmonisation que si les cantons ne devaient pas parvenir, ces prochaines années, à combler les lacunes existantes dans le domaine de l'avance sur contribution d'entretien et à harmoniser celui-ci, ou s'ils devaient y parvenir, mais dans une mesure insuffisante.

Le Conseil fédéral propose par conséquent de reprendre sous forme de disposition potestative l'*art. 115a, al. 4, Cst.* proposé par la minorité de la commission (Prelicz-Huber, Fehr Jacqueline, Goll, Rielle, Rossini, Schenker Silvia, Weber-Gobet). Pour des raisons de technique législative, la formulation de cette disposition doit être analogue à celle de l'*art. 115a, al. 3, Cst.*

3 Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'entrer en matière sur le projet et d'adopter l'*art. 115a, al. 1, Cst.* dans la formulation proposée.

Pour l'*art. 115a, al. 2, 3 et 4, Cst.*, le Conseil fédéral se rallie aux différentes minorités de la commission, tout en présentant les propositions de modification suivantes:

Art. 115a, al. 2, 2^e phrase, Cst.

2 ... et l'exercice d'une activité lucrative ou la formation. ~~Les cantons~~ Les cantons pourvoient en particulier ...

Art. 115a, al. 3, 2^e phrase, Cst.

3 ... ~~Elle peut participer au financement des mesures prises par les cantons.~~

Art. 115a, al. 4, Cst.

4 Si les efforts des cantons en matière d'harmonisation des avances sur contributions d'entretien par les cantons ne suffisent pas, la Confédération peut fixer des principes; ce faisant, elle prend en considération ...