

8610

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion,
dans la constitution, d'un article 27^{quater} sur les bourses d'études
et autres aides financières à l'instruction**

(Du 29 novembre 1962)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser le présent message, avec un projet d'arrêté fédéral introduisant dans la constitution un article 27^{quater} sur les bourses d'études et autres aides financières à l'instruction.

A. Le problème de la relève

1. La situation générale

La science et la technique se sont tant développées au cours des dernières décennies que l'encouragement efficace d'une relève — assurée par du personnel qualifié — est devenu un des problèmes les plus urgents dans la plupart des professions. La propagation de la technique dans de nombreux domaines de la vie courante demande de plus en plus des hommes de formation spécialisée, de sorte que les questions d'instruction prennent une importance primordiale dans tous les pays. La mise en pratique des découvertes faites dans le domaine de l'énergie nucléaire, l'électronique, l'automatique, la création de nouveaux matériaux industriels et l'invention de nouveaux procédés de fabrication ont eu pour conséquence une évolution qui tend à une division toujours plus poussée du travail. Et cette division nécessite un nombre croissant de chercheurs et de travailleurs spécialisés. C'est pourquoi, dans tous les pays avancés, les dépenses pour la recherche scientifique et l'instruction ont augmenté très fortement ces dernières années.

La Suisse se doit tout particulièrement de suivre la cadence de cette évolution dans les limites de ses possibilités. Nous devons soigner la qualité de nos produits si nous voulons pouvoir soutenir la concurrence internationale et conserver notre niveau de vie, malgré le peu de matières premières

fournies par notre pays et nos conditions de production, souvent plus défavorables que celles de l'étranger; or, le maintien de la qualité des produits est étroitement lié aux applications pratiques des découvertes scientifiques. Nous devons donc tout mettre en œuvre pour rester en tête des pays en ce qui concerne l'utilisation industrielle des résultats de la recherche.

Non moins importante est la participation active aux recherches dans le domaine des sciences morales. Leur encouragement compte, pour le renom de notre pays, autant que le développement des sciences naturelles. Ce qui est déterminant ici, c'est qu'il s'agit de la connaissance de l'homme et de la façon dont il vit dans les petites et les grandes communautés. Pour l'avenir du pays, il importe qu'on fasse autant de place aux sciences morales qu'aux sciences naturelles.

Nous ne pouvons cependant le faire que si nous disposons d'un nombre assez grand de chercheurs et de savants hautement qualifiés, ainsi que d'une relève suffisante pour les cadres moyens et subalternes. Il s'agit donc de faire tout ce qui est possible pour ne pas laisser inutilisée aucune réserve de gens capables. Il serait certes aberrant de ne considérer que d'un point de vue essentiellement économique la nécessité d'encourager davantage la relève. L'opinion prévaut de plus en plus — et avec raison — qu'il n'est humainement pas bon de laisser des talents inemployés. La justice sociale commande qu'on donne, en principe, à chaque jeune homme doué, quelle que soit sa situation financière, la possibilité d'une formation correspondant à ses dons et d'une promotion dans la société. Considéré sous ces différents aspects, le problème de la relève est ainsi une affaire sérieuse, pour notre pays également.

2. L'insuffisance de la relève

Il est notoire que, chez nous, les jeunes gens pour la relève font défaut dans presque toutes les professions. L'industrie et le commerce, l'agriculture, les entreprises assurant des services, l'administration et l'enseignement ont toujours plus de peine à recruter du personnel. Au cours des dernières années, de nombreuses publications ont signalé ces circonstances inquiétantes et la nécessité de prendre des mesures. La commission nommée par le délégué aux possibilités de travail pour l'étude de la relève des cadres scientifiques et techniques a publié, au printemps de 1959, le rapport qui a étudié le problème de la manière la plus approfondie. Cantonnées dans le champ d'activité du délégué, les enquêtes de la commission n'ont concerné, il est vrai, que les ingénieurs, les techniciens, les naturalistes, les mathématiciens et les physiciens. Elles ont montré qu'on devait considérer comme sérieuse la situation dans ces professions. Seul l'engagement d'ingénieurs étrangers, que l'on évalue, par exemple, à près de 25 pour cent dans l'industrie des machines a permis de combler, au moins partiellement, les vides. La commission est arrivée à la conclusion que, pour couvrir les besoins, quelque 900 diplômés devraient sortir chaque année de l'école polytechnique fédérale, de

l'école polytechnique de l'université de Lausanne et des facultés des sciences naturelles des universités. Or, ce chiffre est encore loin d'être atteint. Le manque d'ingénieurs mécaniciens et électriciens est considéré comme particulièrement grave. Pour suffire aux besoins, il faudrait que le nombre des étudiants de ces disciplines augmente de 1100 environ dans les deux écoles polytechniques. Or, depuis l'année universitaire 1959/1960, le nombre des étudiants dans les sections de mécanique et d'électrotechnique de l'école polytechnique fédérale ne s'est accru que de 110 environ, mais il continue de grandir. S'exprimant sur l'encouragement de la relève des techniciens, la commission insiste — parce que les écoles sont comblées — sur la nécessité d'agrandir ces écoles et d'en créer de nouvelles.

Pour compléter les enquêtes ordonnées par le délégué aux possibilités de travail et pour déterminer avec exactitude la situation dans le domaine des sciences morales, des professions médicales et de l'enseignement dans les écoles moyennes, le département de l'intérieur a formé, en août 1961, une commission spéciale réunissant notamment des représentants de toutes ces disciplines. Les travaux de la commission devraient se terminer au cours de cet hiver. Les enquêtes faites jusqu'à présent confirment déjà un manque inquiétant de maîtres d'école du degré moyen. Maints postes vacants restent inoccupés, de sorte qu'il faut très souvent se contenter de maîtres auxiliaires. La situation est aussi critique dans certains secteurs des professions médicales, où l'on manque — surtout à la campagne — de praticiens de la médecine générale ainsi que de dentistes. Le nombre des personnes s'occupant de la cure d'âme est lui aussi nettement insuffisant. Quant aux questions concernant la relève des professeurs d'université et des chercheurs, elles sont traitées par la « commission d'experts pour l'étude d'une aide aux universités », nommée en février 1962 par le département de l'intérieur pour examiner les problèmes relatifs à un subventionnement des hautes écoles cantonales par la Confédération.

Nous ne pouvons donner dans ce message des indications très détaillées sur l'insuffisance de la relève. Nous nous bornerons à l'exposé que nous venons de faire. Il montre la situation difficile qui existe dans quelques professions universitaires particulièrement importantes pour notre pays et la place qu'il doit occuper dans le monde. Pour ce qui concerne les cadres moyens et subalternes, nous nous référons à notre message du 28 septembre 1962 (FF 1962, II, 865) relatif à la loi sur la formation professionnelle, qui décrit les circonstances qui ont fait croître rapidement le besoin.

Nous croyons cependant devoir corroborer nos considérations sur l'insuffisance de la relève universitaire par quelques indications sur l'évolution de l'effectif des étudiants. Le nombre total des étudiants immatriculés dans les universités suisses a crû de 16 501 à 23 384, c'est-à-dire de 42 pour cent, depuis le semestre d'hiver 1950/1951 jusqu'au semestre d'hiver 1961/1962. Durant le même temps, la République fédérale d'Allemagne, par exemple,

a vu le nombre des étudiants de tous ses établissements scientifiques s'accroître de 108 000 à 232 000 en chiffre rond, soit de 115 pour cent. Pour une période qui était à peu près la même, l'augmentation était de 108 pour cent en Suède et de 60 pour cent en Autriche, donc là aussi, beaucoup plus forte que dans notre pays. Le nombre des étudiants de nationalité suisse a passé, chez nous, de 12 324 à 15 781 dans l'espace de temps compris entre 1950/1951 et 1960/1961, c'est-à-dire qu'il a augmenté de 28 pour cent, tandis que la population s'accroissait de 18 pour cent. Pour 100 000 habitants, notre pays comptait en 1950, 261 étudiants suisses; en 1961, il y en avait seulement 284. Le nombre des étudiants suisses par rapport à la population totale n'a donc augmenté que dans la proportion de 9 pour cent. Si l'on admet que l'effectif des étudiants correspondait encore aux nécessités en 1950, on doit donc tenir pour insuffisant l'accroissement subséquent, même s'il est plus fort que celui de la population. Et cela est particulièrement vrai si l'on considère qu'à l'heure actuelle, l'évolution dans les domaines culturel et économique, avec le besoin grandissant de diplômés qu'elle suscite, est plus rapide que le mouvement démographique. Le tableau est encore moins favorable si l'on confronte le nombre des étudiants avec celui des jeunes gens du même âge (20 à 24 ans). Pour 100 000 habitants de cet âge on avait 3523 étudiants en 1950 et 3656 en 1961. La proportion n'a donc augmenté ici que de 4 pour cent, en regard des 9 pour cent par rapport à la population totale. Le nombre des étudiantes doit aussi être considéré comme particulièrement faible. En 1961, la proportion des étudiantes — dont près de la moitié étaient des étrangères — était de 17,4 pour cent du nombre total des étudiants, alors que la moyenne européenne est de 27 pour cent en chiffre rond. Enfin, les enquêtes sur les étudiants des hautes écoles suisses, faites par le bureau fédéral de statistique au cours de l'hiver 1959/1960, montrent des différences notables dans la manière dont la relève se répartit entre les cantons.

3. Mesures déjà prises par la Confédération pour remédier à l'insuffisance de la relève

Nombreuses sont les mesures qui semblent propres à mettre fin à l'insuffisance de la relève, qui se manifeste toujours plus dans presque toutes les professions universitaires et autres. Elles ont été indiquées de la manière la plus claire dans le rapport final, déjà cité, de la commission pour l'étude de la relève des cadres scientifiques et techniques. Ce document contient une série de recommandations qui s'adressent à l'économie privée, mais aussi et surtout aux autorités cantonales et fédérales. Il attribue une grande importance à une amélioration du régime des bourses et des prêts avec l'aide de la Confédération.

Avant de traiter ce point, nous jugeons cependant bon de rappeler brièvement les mesures prises par la Confédération en vue de faciliter la relève.

Pour ce qui concerne la relève universitaire, nous rappelons en particulier l'aide accordée au fonds national suisse de la recherche scientifique. Par un message du 29 mai 1962 (FF 1962, I, 1160), nous vous avons proposé d'augmenter de 17 à 23 millions de francs la subvention fédérale annuelle à cette fondation. Ces ressources accrues permettront au fonds national de faciliter plus encore que dans le passé la relève universitaire. Durant les dix années de son activité (d'août 1952 à fin 1961), il a alloué à de jeunes chercheurs 889 bourses d'un montant de 4 427 525 francs. Il s'y ajoute l'attribution de 14 subventions dites «personnelles», qui servent à procurer à des chercheurs suisses, dans une de nos universités ou dans une autre institution scientifique, un emploi durable, mais conçu spécialement pour eux. Le fonds national attache une grande importance à ce que les bénéficiaires de ses «subventions personnelles» fassent partie du corps professoral d'une université ou du personnel d'une institution scientifique et qu'ils participent à l'enseignement afin de pouvoir contribuer à la formation d'une bonne relève en guidant le travail scientifique de personnes plus jeunes et en faisant part de leurs connaissances théoriques dans des cours et des exercices.

Excepté le cas de l'école polytechnique fédérale, la constitution ne confère à la Confédération qu'un pouvoir très limité d'allouer des bourses. En ce qui concerne l'école polytechnique fédérale, le budget prévoyait, pour la première fois en 1960, un crédit de 100 000 francs en vue de l'allocation de bourses. En 1962, ce montant fut porté à 130 000 francs. Nous proposons de le porter à 200 000 francs pour 1963. Grâce à ce crédit et à une série de fonds et de fondations, l'école polytechnique fut en mesure d'accorder, pour l'année 1960/1961, 583 bourses à des étudiants réguliers et à des candidats au doctorat, soit un montant d'environ 450 000 francs. Cette somme ne comprend pas les subventions extraordinaires pour excursions, stages d'études et de pratique, voyages d'étude et participation à des congrès scientifiques. L'octroi de bourses est, en règle générale, combiné avec une remise des émoluments et taxes d'inscription. Environ 600 autres étudiants n'ont bénéficié que de cette seule remise d'émoluments et de taxes. Pour l'année 1960/1961, l'école polytechnique a en outre attribué 48 prêts d'un montant de 130 000 francs environ.

La Confédération emploie aussi des ressources considérables pour développer l'école polytechnique fédérale, augmenter sa capacité et adapter ses installations à l'état actuel de la recherche scientifique. En vue de l'agrandissement de l'école, les arrêtés fédéraux du 3 juin 1959 (FF 1959, I, 1585) et du 10 mars 1961 (FF 1961, I, 616) accordaient, à eux seuls, des crédits se montant à 81 millions de francs en chiffre rond. D'autres projets d'extension sont déjà annoncés. Ces agrandissements doivent permettre à notre haute école d'accepter 6000 à 7000 étudiants, au lieu de 4500 seulement, comme à l'heure actuelle. On voit ainsi que la Confédération s'efforce, à

l'école polytechnique fédérale, non seulement de favoriser la recherche scientifique, mais aussi de faciliter la relève scientifique et technique.

En ce qui concerne l'encouragement de la relève dans les professions industrielles, artisanales et commerciales, techniciens y compris, c'est-à-dire la relève des cadres moyens et subalternes, nous constatons tout d'abord que les dépenses que la Confédération a faites en 1961 pour la formation professionnelle en vertu de la loi sur la matière atteignaient la somme de 26 millions de francs environ. La nouvelle loi — nous renvoyons à notre message du 28 septembre 1962 — tendra à développer les mesures d'encouragement de la formation professionnelle afin de faciliter la relève. Elle doit en particulier avoir pour effet d'élargir le cercle des institutions et établissements ayant droit aux subventions. On envisage aussi une augmentation des subventions destinées à l'orientation professionnelle, aux nouvelles constructions et à l'agrandissement d'écoles professionnelles et de techniciens. Il convient de noter ici que la loi sur la formation professionnelle a déjà constitué la base pour l'octroi de contributions à des bourses pour apprentis, participants à des cours de perfectionnement et élèves des établissements d'enseignement supérieur technique; ces contributions peuvent atteindre jusqu'à 50 pour cent de celles qui sont fournies par des tiers (cantons, communes, fondations, etc.). En 1961, les subventions fédérales en faveur de bourses se montaient à environ 474 000 francs. La Confédération peut aussi participer à d'autres dépenses pour la formation professionnelle, par exemple les frais de voyage et d'entretien des apprentis qui suivent l'enseignement obligatoire hors de leur domicile ou du lieu de leur apprentissage. Les dépenses de la Confédération à ce sujet, qui sont comprises dans le montant précité, s'élevaient, en 1961, à environ 95 000 francs. Pour 1962, il faut s'attendre à des dépenses bien supérieures au titre des subventions en faveur de bourses.

Nous rappelons enfin que le département de l'intérieur a créé deux commissions: la «commission pour l'étude des problèmes de relève dans le domaine des sciences morales, des professions médicales et des maîtres d'école moyenne» et la «commission d'experts pour l'étude d'un aide aux universités». Si le travail de ces deux groupes ne sert pas directement à faciliter la relève, il contribue cependant à fournir les données précises permettant aux autorités et aux milieux privés de prendre les mesures appropriées.

B. L'encouragement de la relève par des bourses et d'autres aides financières à l'instruction

1. Généralités

Comme nous l'avons dit, la Confédération n'a qu'un pouvoir limité en matière de bourses et d'autres aides financières à l'instruction. Or, ce sont précisément les bourses et les prêts qui sont considérés comme un moyen

particulièrement efficace de faciliter la relève. Des recherches faites dans l'ensemble du pays et dans quelques cantons possédant une université ont révélé que le pourcentage des étudiants issus des milieux ouvriers était extrêmement bas. L'enquête générale faite au cours du semestre d'hiver 1959/1960 dans nos hautes écoles sur l'origine sociale des étudiants suisses a montré que 35 pour cent d'entre eux ont des parents exerçant une profession indépendante, 54 pour cent sont issus de familles d'employés et seulement 6 pour cent de familles d'ouvriers. Cela ne correspond nullement à la représentation des professions dans l'ensemble de la population, laquelle, en 1950, comprenait 19 pour cent de professions indépendantes, 30 pour cent d'employés et 51 pour cent d'ouvriers. Il est donc établi que les ressortissants des milieux ouvriers ne sont pas suffisamment représentés dans nos universités. De même, les jeunes gens venus de l'artisanat, des milieux agricoles et surtout de la montagne sont trop peu nombreux dans nos établissements d'enseignement supérieur. Sans aucun doute, ce sont, dans bien des cas, des considérations d'ordre financier qui retiennent les parents de faire donner à leurs enfants une instruction secondaire ou universitaire. Il n'y a certes pas lieu de s'en étonner si l'on considère les frais élevés que les études occasionnent aujourd'hui. Selon le répertoire des bourses suisses de 1961, les dépenses pour une formation universitaire de 4 à 6 ans hors du domicile des parents sont estimées à un minimum de 18 400 à 28 200 francs. L'enquête de 1959/1960 montre que, pour 73 pour cent des étudiants provenant de milieux exerçant des professions indépendantes, les parents subviennent entièrement ou principalement aux frais d'études et que tel est le cas pour 68 pour cent des enfants d'employés, 48 pour cent des enfants d'agriculteurs et 28 pour cent des enfants d'ouvriers. On s'attend à voir les conditions s'améliorer par l'attribution accrue de bourses et d'autres aides financières à l'instruction, en particulier par l'octroi de prêts. Il est en effet évident que les milieux de la population financièrement moins favorisés, participant dans une proportion trop faible à la formation supérieure, détiennent des réserves de forces dont le pays aurait besoin plus que jamais. Mais la situation actuelle ne satisfait pas non plus pour des raisons d'ordre social. On ne peut cependant déterminer que très approximativement la quantité réelle des talents inemployés. Par exemple, des enquêtes minutieuses, faites dans la République fédérale d'Allemagne, ont révélé qu'il existe un certain rapport entre les dons intellectuels des enfants et le niveau social des parents. Il ne faut donc pas trop attendre d'une amélioration du régime des bourses qu'elle permette d'ouvrir largement les études aux gens capables appartenant aux classes modestes. D'autres raisons détournent cependant aussi des hautes écoles les enfants de ces milieux. Toute ascension rapide au-dessus du niveau social d'une famille nécessite une somme d'énergie supplémentaire que l'on ne rencontre pas partout. A cela s'ajoute souvent que l'on est insuffisamment renseigné sur les professions et leurs exigences. Cela a pour résultat — surtout en période de grande activité économique — que l'on préfère accéder

rapidement à une position sûre, dont on sait ce qu'elle réservera dans un proche avenir. On renonce ainsi à de longues études, jusqu'à l'achèvement desquelles il faudrait en tout cas subir une perte de gain.

Les remarques qui précèdent ne signifient cependant aucunement qu'il faille renoncer à développer le plus largement possible l'allocation de bourses. Nous sommes certains que des bourses plus nombreuses seront souvent le seul moyen, mais toujours un excellent moyen de faire appel aux jeunes gens doués demeurés en réserve pour qu'ils exercent une activité utile à notre économie. A l'étranger aussi, on a pu constater que l'encouragement de la relève peut être développé d'une manière décisive par l'allocation de bourses.

2. La situation en Suisse

Il existe déjà, en Suisse, de nombreuses possibilités d'obtenir des bourses. Le répertoire publié à Zurich en 1961, à la suite d'enquêtes approfondies, par l'association suisse pour l'orientation professionnelle et la protection des apprentis énumère environ 1400 institutions accordant des bourses. 1026 d'entre elles sont des fonds (fondations et fonds ayant en général un caractère privé) qui ne peuvent le plus souvent utiliser que les intérêts; 211 tirent leurs ressources de collectes périodiques tandis que 156 sont des crédits officiels (fédéraux, cantonaux et communaux) ou privés qui, en règle générale, sont fixés selon les besoins. La Confédération surveille 41 fondations dont les ressources servent exclusivement ou en partie à accorder des bourses.

Les institutions accordant des bourses sont si nombreuses qu'on en perd souvent la vue d'ensemble. Il n'est donc pas étonnant qu'on se plaigne du manque de ressources et qu'on néglige en même temps tout ou partie des possibilités d'aide financière à l'instruction. Grâce au nouveau répertoire des bourses et au développement de l'orientation professionnelle, que la nouvelle loi doit favoriser davantage, on peut espérer une amélioration sensible de cette situation peu satisfaisante. Il faut cependant noter que bien des institutions attribuant des bourses ne possèdent que des ressources modestes, de sorte que les sommes accordées seront manifestement insuffisantes et ne représenteront donc pas une aide substantielle. Il n'est pas rare, en outre, que le cercle des ayants droit soit fortement restreint ou que la possibilité d'obtenir de l'aide soit limitée à des formations professionnelles ou à des études bien déterminées, à telle enseigne que les institutions accordant de telles bourses auront un rayon d'action très restreint. A différentes reprises, on a suggéré de fusionner des fonds ou des fondations, mais un tel procédé se révèle le plus souvent impossible déjà en raison des dispositions du code civil. Il serait aussi à craindre que de telles mesures ne découragent fortement ceux qui seraient disposés à créer des fondations. On ne peut cependant pas affirmer que des fonds vraiment importants, pouvant servir à des bourses, restent inutilisés.

Les ressources qui servent aujourd'hui à l'allocation de bourses jouent déjà un rôle très utile. Les possibilités en matière de bourses se sont considérablement améliorées au cours de ces dernières années. De nombreuses fondations privées ont été créées. Mais ce sont surtout les cantons qui se sont montrés actifs. Le sens du terme « bourse » a évolué. On porte toujours plus l'accent sur l'idée d'investissement tandis qu'autrefois l'idée d'un secours prévalait. L'allocation des bourses devient ainsi de plus en plus une tâche des pouvoirs publics. C'est pourquoi de nombreux cantons ont révisé, ces dernières années, leur législation sur les bourses ou envisagent de le faire ces prochains temps. Les montants des bourses ont été, en partie, augmentés substantiellement tandis que le cercle des bénéficiaires a été élargi. On a toutefois conservé partout un principe tout à fait juste et toujours admis chez nous. C'est le principe selon lequel seuls peuvent bénéficier d'une bourse de l'Etat les candidats doués, d'un caractère irréprochable et dont les parents ne paraissent pas en mesure de financer totalement ou en partie les études. Chose agréable à constater, la tendance est de faire toujours plus confiance au candidat en ce sens qu'il n'y a pas de contrôle approfondi et qu'on attend simplement de lui qu'il ne donne pas de fausses indications. Au lieu de tenir compte exclusivement du revenu et de la fortune des parents, on considère toujours davantage l'ensemble des conditions de famille.

Il est cependant certain que, dans bien des régions, l'allocation de bourses n'a pas été développée dans la mesure utile pour atteindre plus largement nos réserves de jeunes gens doués. Certains cantons ne sont pas en état de régler les choses d'une manière suffisante; parmi eux se trouvent précisément des cantons qui paraissent avoir la plus grande réserve de talents inutilisés. Il est donc compréhensible que l'opinion publique de notre pays ait demandé avec toujours plus d'insistance, ces dernières années, que la Confédération contribue, sur une base nationale, à améliorer l'aide aux études.

Le rapport final de la commission pour l'étude de la relève des cadres scientifiques et techniques recommande déjà à la Confédération d'envisager des mesures à but précis qui, tout en respectant la souveraineté des cantons dans le domaine des bourses, profiteraient aux cantons financièrement faibles de la campagne et de la montagne en facilitant chez eux également les efforts pour assurer la relève.

La question d'une participation fédérale à une solution nationale du problème des bourses a fait l'objet d'interventions répétées aux chambres fédérales. En 1952 déjà, le Conseil national avait accepté un postulat, postulat Grütter, n° 6094, qui invitait le Conseil fédéral à examiner les mesures que la Confédération pourrait prendre pour permettre aux enfants doués, provenant de milieux économiquement faibles, d'accéder aux études universitaires. Plus récemment, les interventions dans ce sens se sont multipliées. Nous citons les postulats suivants, adoptés par le Conseil national:

- postulat n° 7613 du 11 juin 1958 (postulat Reimann) concernant l'allocation de bourses;
- postulat n° 7498 du 11 juin 1958 (postulat Scherrer) concernant des subsides pour la formation professionnelle;
- postulat n° 7503 du 11 juin 1958 (postulat Schütz) concernant l'encouragement de la formation dans les branches techniques;
- postulat n° 7530 du 4 mars 1959 (postulat Borel Georges) concernant la gratuité des études supérieures;
- postulat n° 7857 du 28 juin 1960 (postulat Frei) concernant l'encouragement de la formation de jeunes spécialistes dans les branches scientifiques et techniques;
- postulat n° 8109 du 9 mars 1961 (postulat de la commission fédérale des bourses pour étudiants étrangers) concernant l'encouragement de la relève scientifique et technique en Suisse;
- postulat n° 8195 du 21 décembre 1961 (motion Borel Alfred, transformée en postulat) concernant l'allocation de bourses aux étudiants;
- postulat n° 8292 du 21 décembre 1961 (motion Graber, transformée en postulat) concernant le droit à l'instruction.

Notons, au sujet de ces deux dernières interventions, que le contenu du postulat n° 8195 concorde en grande partie avec les principes directeurs pour la réorganisation de l'aide aux études en vue de la relève universitaire et technique, qui ont été énoncés par la *Gesellschaft Schweizer Akademiker* au mois d'août 1961 et qui sont commentés sous chiffre 3, lettre c, ci-dessous. Quant au postulat n° 8292, il tend à faire établir par la constitution un droit général à l'instruction, le développement du régime des bourses devant former un point essentiel de ce programme.

Le grand intérêt que l'opinion publique témoigne à une modernisation du régime des bourses se manifeste particulièrement dans différentes requêtes, bien documentées, que des milieux directement intéressés à une solution de ce problème ont adressées à notre autorité ou au département de l'intérieur. Elles contiennent des propositions précises sur la façon de régler le régime des bourses avec l'aide de la Confédération. Voici, en résumé, le contenu de ces requêtes.

3. Propositions concernant des mesures à prendre par la Confédération

a. A mi-décembre 1960, la *Gesellschaft Schweizer Akademiker (GESA)* présentait un projet, établi en collaboration avec le *Schweizerischer Verband der Akademikerinnen*, au sujet d'une caisse suisse de prêts aux étudiants créée et financée par la Confédération (ce projet est nommé ci-après « projet GESA »). Cette caisse devrait être à la disposition de chaque étudiant ou étudiante,

sans qu'il soit tenu compte de sa situation financière. Elle devrait accorder aux étudiants, sans exiger de garantie, un prêt à long terme destiné à couvrir leurs frais d'études et d'entretien, ainsi que d'autres dépenses (thèse de doctorat, équipement professionnel). Dans certaines limites, les étudiants étrangers devraient aussi pouvoir profiter de cette caisse. Le droit de bénéficier des prêts commencerait lors de la première immatriculation et durerait au maximum huit ans, ou dix ans en cas de frais supplémentaires pour une thèse de doctorat ou pour l'équipement professionnel. La seule condition à mettre à l'octroi d'un prêt serait un minimum d'études effectives, fixé d'une manière générale par la commission de surveillance.

En principe, le montant du prêt ne devrait pas dépasser 4000 francs par an et 15 000 francs au total. Les prêts devraient être remboursés vingt ans au plus tard après que le droit d'en bénéficier aura pris fin; ils ne porteraient pas d'intérêt durant les cinq premières années, ensuite un intérêt de 1 puis de 2½ pour cent.

Plusieurs variantes ont été établies pour le financement annuel de la caisse. Dans chacune d'elles, l'excédent de dépenses que la Confédération devrait couvrir annuellement croît avec le temps. Il atteindra son maximum à peu près dans la treizième ou quatorzième année d'activité de la caisse, pour diminuer ensuite au fur et à mesure que les remboursements seront plus nombreux. La variante que les promoteurs recommandent prévoit des besoins financiers de 2,1 millions de francs environ pour la première année. Ce montant augmenterait ensuite jusqu'au maximum de dix millions en chiffre rond, pour se stabiliser, dans la phase finale, autour de 1,1 million.

Il est proposé d'ériger la caisse de prêts sous forme de fondation. Les organes en seraient: un conseil de fondation (autorité suprême), une commission de surveillance (organe exécutif) et des commissions locales chargées d'attribuer les prêts selon les directives de l'organe suprême. Aux yeux de ses promoteurs, la caisse de prêts serait dans une certaine mesure une organisation faitière, coiffant les dispositions éparses et incomplètes prises jusqu'à présent. L'avantage essentiel serait de donner la certitude de pouvoir obtenir un prêt. Cette certitude serait de la plus haute importance au moment où il faut prendre la décision de diriger un enfant vers les études supérieures, c'est-à-dire lors de l'entrée au gymnase. La caisse une fois créée, les parents sauraient qu'à défaut d'autres aides financières, elle serait toujours à leur disposition. Si le financement des études est pleinement assuré (encore qu'assorti de l'obligation de rembourser le prêt), aucun Suisse doué ne pourra plus prétendre avoir dû renoncer pour des raisons pécuniaires, à entrer à l'université.

Les partisans d'une caisse de prêts reconnaissent qu'en principe l'allocation d'une bourse — c'est-à-dire le financement à fonds perdu des études — est préférable au prêt, car il ne faudrait pas que de jeunes diplômés entrent dans la vie professionnelle avec des dettes. Etant données les lacunes dont

souffrent encore les dispositions prises en matière de bourses, il paraît cependant utile, est-il dit, d'avoir aussi une caisse de prêts qui permette d'assurer le financement des études. Une réglementation fédérale, disent enfin les partisans de la caisse de prêts, s'impose en l'occurrence, car elle permet seule d'arriver rapidement au but.

b. Un mémoire de l'union nationale des étudiants suisses (UNES), adressé au Conseil fédéral à fin mars 1961 au sujet des mesures à prendre pour favoriser la fréquentation des hautes écoles et la formation professionnelle, contient une double proposition : créer une caisse de prêts dans le sens du « projet GESA » (voir lettre *a* ci-dessus) et instaurer une large contribution fédérale aux frais des cantons pour les bourses qu'ils allouent. Pour cela, le groupement susmentionné demande une révision de l'article 27 de la constitution.

Déjà au cours des années précédentes, l'union nationale des étudiants suisses avait fait des démarches en vue d'une réglementation valable pour l'ensemble du pays. En 1949/1950, elle avait élaboré un projet concernant la création d'un fonds suisse de bourses et de prêts pour les études. Ce fonds, destiné à compléter les institutions privées et publiques allouant des bourses, devait être constitué en fondation privée en faveur d'étudiants et, dans une mesure restreinte, d'élèves des gymnases. On prévoyait une dotation annuelle de 1,2 million de francs, dont 68 pour cent auraient été fournis par les cantons, 17 pour cent par la Confédération et 15 pour cent par les étudiants. Un concordat devait régler la participation des cantons. L'attribution des bourses et prêts devait se faire par les universités, sous la surveillance d'une commission centrale des bourses. Le projet ne put être réalisé, car il rencontra une certaine opposition dans la conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique en raison de son caractère trop centralisateur.

En 1957, les discussions au sein de l'union nationale des étudiants suisses au sujet d'une « AVS à rebours » firent un certain bruit. Il s'agissait de l'idée selon laquelle on verserait à tous les étudiants, pendant la durée de leurs études, des indemnités mensuelles d'entretien, d'un montant égal pour chacun. Pour financer cette entreprise, tout porteur d'un diplôme universitaire gagnant sa vie aurait à payer à la caisse de secours un certain pourcentage de son revenu. Bien que séduisante à première vue l'idée suscita bientôt de sérieuses objections. Des raisons d'ordre financier s'opposaient déjà à sa réalisation. Une forme d'aide éliminant la responsabilité des individus et celle de la famille aurait en outre tenu trop peu compte de ce à quoi nous sommes habitués. C'est pourquoi l'union nationale des étudiants suisses se vit contrainte d'abandonner son idée d'« AVS à rebours ».

Le projet présenté aujourd'hui entend établir un véritable droit à une bourse en faveur de celui qui est dans une certaine situation matérielle et qui a les capacités intellectuelles requises pour en bénéficier. Les formalités de demande sont remplacées par une enquête ordonnée d'office au sujet de

la situation matérielle de la famille de chaque enfant au moment où elle prend une première décision sur sa formation future, c'est-à-dire lorsque l'enfant a environ douze ans. Dès que l'autorité compétente a, par ce premier examen, constaté qu'une bourse pourrait être allouée, elle convoque officiellement le chef de famille et l'élève, leur explique le système des bourses, se renseigne sur le choix de la carrière et calcule le montant de la bourse. Celui-ci se détermine selon un barème tenant compte du revenu et des charges de la famille. Il n'y aura ni maximum ni minimum du montant de la bourse, afin que le système reste aussi souple que possible. La possibilité d'obtenir une bourse serait signalée à toute occasion aux parents et aux élèves, de sorte que le public considérerait peu à peu l'attribution d'une bourse comme tout à fait normale. Des commissions cantonales des bourses devraient proposer le mode d'introduction du système et faire en particulier des propositions concernant le barème à adopter pour fixer le montant des bourses. Le canton garantirait l'application du barème établi par la commission cantonale des bourses et inviterait les communes à adhérer à cette organisation.

La Confédération assurerait un appui financier aux cantons qui légiféreraient dans le sens indiqué ci-dessus. Elle fixerait les chiffres à partir desquels les cantons seraient au bénéfice d'une subvention fédérale. Celle-ci s'accroîtrait si le canton améliore son régime des bourses au-delà de la mesure prescrite et supporte de ce fait des charges financières plus lourdes.

Les conséquences financières du projet n'ont pas fait l'objet de calculs détaillés.

L'examen d'office constitue un des points essentiels de ce projet. Ses promoteurs y voient le moyen de garantir le droit à une bourse. Cette réglementation aurait pour effet de rendre superflue une demande individuelle d'aide à l'instruction, demande qui, selon les auteurs du projet, a toujours un certain aspect peu plaisant. Notons enfin qu'il n'est pas prévu de différencier en fonction de la capacité financière des cantons les contributions fédérales aux dépenses cantonales pour des bourses.

c. Au mois d'août 1961, la *Gesellschaft Schweizer Akademiker* et le *Schweizerischer Verband der Akademikerinnen* présentèrent des directives pour la réorganisation de l'aide destinée à faciliter la relève dans les domaines universitaire et technique. Ces directives complétaient le projet de décembre 1960 (voir lettre *a* ci-dessus); ce document était établi avec le concours de la société des étudiants suisses et de l'association des étudiants radicaux suisses et diverses associations estudiantines locales, qui s'étaient distancées du projet de l'union nationale des étudiants suisses (voir lettre *b* ci-dessus) parce qu'elles le jugeaient trop étatique. Ces directives peuvent se résumer comme suit:

- Il devrait incomber principalement à la Confédération de prendre, parallèlement aux réglementations établies par les cantons et les com-

munes, des mesures financières pour faciliter la relève. Le mieux serait pour cela que la Confédération, tout en respectant le plus possible la souveraineté cantonale, rembourse aux cantons sur la base d'une péréquation, les sommes qu'ils ont dépensées pour l'allocation de bourses. — Le système d'un remboursement différencié serait de nature à augmenter le nombre et le montant des bourses, surtout dans les cantons qui, à cause de leur faible capacité financière, ne sont pas encore en mesure de faciliter d'une façon suffisante la relève dans le domaine universitaire et technique. — Le remboursement se ferait sur la base du compte annuel des montants dépensés pour les bourses. Le montant du remboursement serait déterminé par un barème. Seraient considérés comme prestations susceptibles d'être remboursées les montants versés, pour couvrir leurs frais d'études et d'entretien, aux étudiants d'une haute école reconnue en Suisse ou à l'étranger ou d'une école supérieure technique. Il serait entendu que ces bourses seraient accordées seulement aux Suisses et Suissesses ayant les dispositions nécessaires pour des études et ne pouvant pas, eux ou leurs parents, supporter entièrement la charge financière de ces études. — Ces subventions ne devraient être liées à aucune obligation concernant le lieu, la direction ou le choix des études, ni à des obligations de remboursement ou d'autres conditions ne découlant pas spécialement des études.

— Pour que les étudiants doués qui, sans répondre aux conditions énoncées ci-dessus, n'ont pas la possibilité de payer leurs études, puissent acquérir une formation universitaire ou technique, il importe de créer une caisse suisse de prêts aux étudiants. — Une telle caisse, instaurée par la Confédération, pourrait être créée à bref délai, ce qui serait particulièrement profitable aux étudiants des cantons où l'aide à l'instruction est encore insuffisante.

— D'autres mesures, notamment sous forme d'allégements fiscaux, devraient encore être prises pour faciliter indirectement la relève dans les branches universitaires et techniques.

— La Confédération devrait aussi envisager de créer ou de soutenir une fondation destinée à faciliter les études d'étudiants très doués.

d. Enfin, la fondation «Pro Juventute», dans une requête de septembre 1961, suggère d'instituer, par un arrêté fédéral, un fonds de compensation des bourses qui serait alimenté uniquement par des versements de la Confédération. Ce fonds servirait à compléter les prestations des institutions actuelles. Ses ressources seraient affectées à l'octroi subsidiaire de bourses et de prêts. En d'autres termes, elles feraient l'appoint là où les possibilités existant sur le plan privé, communal et cantonal seraient insuffisantes. Il conviendrait de faciliter de cette façon l'instruction des jeunes gens à tous les degrés de l'enseignement (écoles secondaires, gymnases, écoles professionnelles et techniques, écoles normales, séminaires, hautes écoles). Selon

l'idée des promoteurs, il faudrait pour administrer le fonds, constituer une commission composée de représentants de la Confédération, des cantons, des hautes écoles, du fonds national, de l'association suisse pour l'orientation professionnelle et la protection des apprentis, et de la fondation «Pro Juventute». Cette commission établirait les règles servant à fixer les prestations. L'examen des requêtes et la répartition des ressources seraient confiés à deux offices: au fonds national pour ce qui concerne les étudiants et à la fondation «Pro Juventute» pour toutes les autres professions.

4. L'examen des différents projets

Considérant qu'il convenait, vu les interventions parlementaires susmentionnées et les propositions concrètes qui étaient présentées, de trouver une solution rapide mais juridiquement inattaquable au problème d'une participation des autorités fédérales à une réglementation générale et efficace de l'aide à l'instruction, le département de l'intérieur commença par examiner attentivement la question de la compétence constitutionnelle de la Confédération en matière de bourses. Le département fédéral de justice et police, comme aussi M. Max Imboden, professeur de droit public à l'université de Bâle, invité à donner un avis de droit sur cette question, aboutirent à la conclusion que les dispositions constitutionnelles en vigueur n'accordaient pas à la Confédération la compétence générale de régler ou d'accorder des bourses et des prêts. Le professeur Imboden déclara cependant que la Confédération a dans ce domaine une série d'attributions importantes, mais spéciales. Personne, dit-il, ne pourrait lui contester le droit d'allouer des bourses ou des prêts aux étudiants de l'école polytechnique fédérale. Pour ce qui concerne l'aide à l'instruction en vertu de la loi sur la formation professionnelle, notre constitution contient également une base juridique précise (art. 34^{ter}, 1^{er} al., lettre g). Le professeur Imboden est aussi d'avis que cet article constitutionnel autorise la Confédération à accorder une aide personnelle à des étudiants de différentes disciplines. Ces disciplines, selon son opinion, sont, par exemple, les professions techniques, à condition qu'elles ne soient généralement pas exercées d'une manière indépendante, comme c'est le cas pour la profession d'architecte. Les étudiants qui ont choisi comme matière principale la physique ou la chimie devraient aussi être mis au bénéfice de cette disposition.

Après que la conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique se fut exprimée, lors d'une réunion de travail, en faveur de la création d'une caisse suisse de prêts selon le «projet GESA», le département de l'intérieur, fort de l'avis de droit du professeur Imboden, adressa, le 9 juin 1961, aux gouvernements cantonaux et aux associations économiques faîtières, une circulaire pour leur demander ce qu'ils pensaient du projet.

La circulaire soulevait cependant aussi des questions de principe ne concernant pas le «projet GESA». Les destinataires de la circulaire étaient en particulier priés de s'exprimer sur la proposition contenue dans la motion Borel au sujet d'une aide fédérale aux cantons pour l'allocation de bourses; le département de l'intérieur leur demandait aussi leur avis sur le problème d'un nouvel article constitutionnel autorisant expressément la Confédération à légiférer en matière de bourses. Le professeur Imboden ayant déclaré que la constitution s'opposerait à la création d'une caisse suisse de prêts sans la contribution des cantons, ceux-ci étaient invités à donner leur avis sur la question d'une participation financière à la réalisation du «projet GESA». Enfin le département de l'intérieur demandait aux gouvernements cantonaux et aux organisations économiques faitières de lui faire connaître leur opinion sur le problème d'une disposition constitutionnelle qui instaurerait un droit général à l'instruction.

L'enquête, qui se termina en octobre 1961, révéla une large concordance de vues dans l'appréciation générale de la situation actuelle. Les opinions différaient cependant fortement les unes des autres sur les questions de détail.

Les cantons et les associations mentionnaient que l'encouragement de la relève scientifique et technique était une des tâches les plus urgentes de notre pays et qu'il fallait trouver de nouveaux moyens pour assurer aux jeunes gens doués, provenant de tous les milieux sociaux et de toutes les régions, une instruction suffisante.

La majorité considérait comme judicieux de soutenir les efforts des cantons dans le domaine des bourses par des subventions fédérales et, en complément, de créer une caisse suisse de prêts; une faible majorité de cantons se déclara même d'accord de participer financièrement à une telle institution. L'idée d'instituer un droit étendu à l'instruction au sens de la motion Graber rencontra en revanche une opposition presque générale, inspirée par la crainte de voir la Confédération porter trop largement atteinte à la souveraineté cantonale en matière d'instruction publique.

Les divergences d'opinions contraignirent le département de l'intérieur à réunir la commission des bourses de la conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique, les associations économiques faitières, les institutions qui avaient élaboré des projets, ainsi que les services intéressés de l'administration fédérale, pour discuter la marche à suivre et chercher à résoudre les problèmes. Cette réunion eut lieu le 23 novembre 1961.

La discussion montra de façon évidente que la Confédération devait commencer par user pleinement des pouvoirs dont elle dispose incontestablement dans le domaine de l'aide à l'instruction.

Elle révéla aussi une approbation presque unanime du «projet GESA» concernant la création, par la Confédération, d'une caisse suisse de prêts aux étudiants. On s'était aussi, d'une façon assez générale, accordé à reconnaître que des subventions fédérales complétant l'aide cantonale — mais mesurées suivant la situation financière des cantons — auraient pour résultat une amélioration essentielle du régime des bourses, précisément dans les régions où il semble bien qu'il y ait encore de fortes réserves de jeunes gens doués.

Mais le problème constitutionnel se posa aussitôt. Quelques participants firent observer qu'un droit constitutionnel non écrit permettrait à la Confédération de légiférer en la matière, comme elle le fait déjà dans divers domaines de l'encouragement des arts et des sciences. C'était oublier que ces mesures n'empiètent aucunement sur le droit des cantons, qu'elles sont absolument indépendantes de toutes les réglementations cantonales et ne les influencent en aucune façon. Dans le domaine des bourses, la Confédération ne peut cependant pas agir sans tenir compte des solutions cantonales, actuelles ou futures. Une collaboration de la Confédération et des cantons est nécessaire pour obtenir le résultat désiré.

La conférence montra ainsi, pour l'essentiel, qu'un progrès réel n'est possible que si l'on crée la base constitutionnelle nécessaire pour accorder de façon claire à la Confédération un pouvoir étendu d'accorder une aide pour les études. Une aide limitée à quelques disciplines seulement, comme le professeur Imboden l'indiquait dans son rapport, ne serait pas satisfaisante. Une disposition constitutionnelle fixant clairement les attributions serait aussi nécessaire si l'on décidait de prendre les mesures d'urgence recommandées par la fondation «Pro Juventute» (ouverture d'un crédit important pour des bourses) ou de créer sans délai une caisse fédérale de prêts.

C'est pourquoi, en répondant le 21 décembre 1961 aux motions Borel Alfred et Graber, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à élaborer un article constitutionnel qui donne à la Confédération la compétence d'encourager l'instruction par des bourses et d'autres aides financières, tout en respectant, dans la mesure du possible, la souveraineté cantonale. Le département de l'intérieur a été chargé des travaux préparatoires.

C. Le projet d'article constitutionnel sur les bourses et autres aides financières à l'instruction

1. La teneur du projet

a. L'avant-projet d'article constitutionnel établi par le département de l'intérieur avait la teneur suivante:

Art. 27 quater

La Confédération peut accorder aux cantons des subventions pour leurs dépenses en faveur de bourses d'études et d'autres aides financières à l'instruction.

Elle peut aussi, en complément des réglementations cantonales, prendre elle-même ou soutenir des mesures destinées à favoriser l'instruction par des bourses ou autres aides financières.

Les dispositions d'exécution seront édictées sous la forme de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale. Les cantons seront préalablement consultés.

Avec notre autorisation, le département de l'intérieur a soumis cet avant-projet, le 26 avril 1962, à l'appréciation des autorités et organisations suivantes :

- les gouvernements des cantons,
- les partis politiques,
- les associations faitières de l'économie,
- l'union nationale des étudiants suisses,
- le groupement créé par les associations d'étudiants pour la coordination des mesures à envisager en matière de bourses,
- la *Gesellschaft Schweizer Akademiker*,
- le *Schweizerischer Verband der Akademikerinnen*,
- la société suisse des instructeurs,
- la fondation «Pro Juventute»,
- l'association suisse pour l'orientation professionnelle et la protection des apprentis,
- le secrétariat des Suisses à l'étranger de la Nouvelle Société Helvétique,
- la *Schweizerische Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte*.

Ce sont en tout 52 cantons et organismes qui ont été appelés à se prononcer.

Dans la circulaire jointe à l'avant-projet, le département de l'intérieur exposait notamment ce qui suit :

En rédigeant l'article constitutionnel, notre département s'est appliqué à formuler un texte simple mais complet, englobant toutes les mesures qui pourront être considérées par la Confédération. Le premier alinéa mentionne en particulier la possibilité — principalement envisagée — d'une participation de la Confédération aux dépenses cantonales en faveur des bourses d'études et d'autres aides financières à l'instruction. Mais la Confédération doit pouvoir faire autre chose que de participer aux mesures cantonales. Aussi le 2^e alinéa du projet dispose-t-il qu'elle peut prendre ou soutenir des mesures destinées à favoriser l'instruction par des bourses ou autres aides financières. Nous pensons notamment à la création d'une caisse de prêts pour études alimentée en tout ou en partie par la Confédération, à des mesures particulières destinées à aider des étudiants très doués, à l'octroi d'une aide directe de la Confédération à des Suisses de l'étranger pour leurs études et au subventionnement d'institutions d'utilité publique (des fondations surtout) qui prévoient un encouragement aux études par l'allocation de bourses ou par d'autres moyens. Nous estimons en tout cas absolument nécessaire d'établir une règle de compétence qui, au moins constitutionnellement, laisse le plus de liberté possible à la Confédération. La première tâche du législateur consistera à trouver des

solutions acceptables financièrement et politiquement. L'article constitutionnel proposé est modéré. Il respecte le principe fédéraliste. Régler l'aide financière aux études reste l'affaire des cantons. La Confédération se bornera à subventionner les institutions qu'ils ont créées. Les dispositions arrêtées par elle consisteront exclusivement à compléter les réglementations cantonales, là où les cantons ne peuvent agir eux-mêmes.

Le projet actuel correspond, pour l'essentiel, au texte que nous avons soumis à l'appréciation des professeurs Hans Huber (Muri près Berne) et Max Imboden (Bâle). Pour ce qui concerne la place de la disposition dans la constitution, les deux experts ne voient pas d'autre possibilité que de créer un article 27 *quater*, ainsi que nous le proposons. Ils acceptent également le texte que nous avons formulé. Le professeur Imboden l'estime judicieux, précis et simple. Il est d'avis qu'il permettrait de prendre toutes les mesures envisagées. Le professeur Huber ne formule pas d'objection de principe. La rédaction qu'il a proposée pour le 3^e alinéa exprime clairement que les dispositions d'exécution seront édictées sous la forme de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale. L'octroi de subventions fédérales aux institutions cantonales allouant des bourses risque — dans une mesure très restreinte il est vrai — d'empiéter sur la souveraineté scolaire des cantons. C'est pourquoi il nous semble justifié, pour des raisons politiques, de ne envisager que des actes législatifs soumis au referendum facultatif.

En revanche, nous estimons qu'il faut éviter de préciser déjà dans l'article constitutionnel les degrés ou genres d'instruction pour lesquels la Confédération peut accorder une aide. Pour tenir compte des projets présentés par différentes organisations, nous envisageons, il est vrai, de limiter l'intervention de la Confédération à des mesures destinées à faciliter les études universitaires; il incomberait aux cantons de pourvoir, comme par le passé, à l'aide aux études secondaires et moyennes, à l'exception de contributions aux bourses pour la formation professionnelle, qui, maintenant déjà, peuvent être accordées en vertu de l'article 34 *ter* de la constitution. Nous considérons toutefois qu'il appartient à la législation d'exécution de prévoir cette restriction. L'article constitutionnel devrait revêtir la forme d'une disposition générale sur la compétence pour qu'il ne préjuge pas des situations imprévisibles aujourd'hui.

Toutes les autorités et organisations consultées ont exprimé leur avis dans le courant de l'été dernier. Le projet d'article constitutionnel a été accueilli très favorablement. Les réserves formulées lors de l'enquête du département en 1961 ont presque complètement disparu. Sur les 52 réponses reçues, il n'en est pas moins de 32 qui approuvent entièrement le projet. Seize cantons, six partis politiques, cinq associations faitières de l'économie et cinq organisations particulièrement intéressées au régime des bourses se sont prononcés en faveur du projet. Tout en donnant une approbation de principe, dix-sept avis proposaient ou suggéraient certains amendements. C'est surtout le 2^e alinéa qui a fait l'objet de réserves.

Seules l'union suisse du commerce et de l'industrie, l'union centrale des associations patronales suisses et l'union suisse des arts et métiers s'opposent au principe d'un article constitutionnel. Ces trois organisations contestent la nécessité d'une intervention fédérale et disent que l'article constitutionnel représenterait une nouvelle ingérence dans la souveraineté cantonale. Elles recommandent la plus grande retenue à l'égard d'une délégation répétée de nouvelles tâches à la Confédération. Si un article constitutionnel devait être adopté, il devrait se limiter à autoriser la Confédération à accorder des subventions aux cantons, ainsi que le prévoit le premier alinéa.

Ces associations s'opposent catégoriquement à ce qu'elle reçoive une compétence générale telle que le 2^e alinéa l'envisage.

S'exprimant sur le premier alinéa, le canton de Neuchâtel en propose la suppression. Mais il est le seul à le faire. Il craint que la Confédération ne soit amenée à soumettre ses subventions à des conditions qui porteraient atteinte à la souveraineté cantonale. Le canton de Genève et l'union libérale démocratique suisse proposent d'insérer au 1^{er} alinéa au moins une réserve formelle en faveur de la souveraineté des cantons. D'autres propositions de modifier le 1^{er} alinéa vont dans la direction opposée. Aux termes exprimant la possibilité («La Confédération peut accorder...»), on préférerait une expression impérative («La Confédération accorde...»). On propose aussi d'adopter une disposition en vertu de laquelle les subventions seraient échelonnées en fonction de la capacité financière des cantons et même, le cas échéant, réservées à ceux d'entre eux qui ne sont pas en mesure de mettre sur pied un système de bourses suffisant. Pour que les pouvoirs de la Confédération soient déterminés le plus exactement possible, les cantons de Lucerne, d'Uri et de Fribourg, ainsi que le parti conservateur chrétien-social suisse, voudraient voir remplacer les termes *Stipendien* et *Ausbildungsbeihilfen*, qui paraissent trop peu précis, par les expressions *Studienstipendien* (bourses pour études) et *Studienförderungsmassnahmen* (mesures pour faciliter les études). De nombreux avis s'expriment très favorablement sur le 1^{er} alinéa et le recommandent expressément en relevant que l'aide aux institutions cantonales favorisera de la manière la plus efficace le développement du régime des bourses.

Les avis sur le 2^e alinéa sont contradictoires. La grande majorité d'entre eux reconnaissent que le texte respecte la souveraineté cantonale ou que, grâce au 3^e alinéa, il n'y a pas à craindre fortement des atteintes à cette souveraineté. Diverses réponses s'opposent à la règle de compétence contenue au 2^e alinéa, considérée comme trop large et souhaitent une définition plus précise des droits de la Confédération, Ici et là (cf. avis des cantons de Lucerne, d'Uri et de Fribourg, ainsi que du parti conservateur chrétien-social suisse) on recommande principalement de n'accorder à la Confédération que le pouvoir de créer une caisse de prêts selon le «projet GESA». Le canton de Neuchâtel désirerait voir limiter les mesures complémentaires de la Confédération à celles qui servent à faciliter les études supérieures. Dans d'autres avis, on déclare, en revanche, qu'il est indispensable que la Confédération prenne des dispositions particulières pour aider les jeunes gens très doués et les jeunes Suisses de l'étranger et pour soutenir les fondations allouant des bourses. L'association suisse pour l'orientation professionnelle et la protection des apprentis recommande à la Confédération de ne prendre qu'avec retenue des mesures complémentaires pour ne pas entraver l'initiative des cantons. La *Gesellschaft Schweizer Akademiker* se prononce en faveur de cet alinéa et propose de consulter les cantons et les hautes écoles.

avant de prendre de telles mesures. Elle propose en outre d'écrire «réglementation cantonale» au lieu de «réglementations cantonales», pour faire ressortir que la Confédération peut prendre également des mesures lorsqu'un canton n'aura rien entrepris. Enfin la *Gesellschaft Schweizer Akademiker* recommande d'insérer un nouvel alinéa qui préciserait que les subventions et mesures de la Confédération ne doivent ni porter atteinte à la liberté de l'enseignement et des études, ni pousser les jeunes gens à faire telles ou telles études.

Le 3^e alinéa a, pour l'essentiel, recueilli l'approbation unanime; on a toutefois fréquemment exprimé le vœu que les associations faitières de l'économie et les organisations s'intéressant particulièrement aux questions d'instruction soient consultées avant que soient édictées les dispositions d'exécution.

L'idée de faire du nouveau texte constitutionnel un article 27^{quater} ne donne pas lieu à des remarques.

b. Nous répétons ici que les avis entièrement favorables au projet sont de beaucoup les plus nombreux. Les modifications proposées appellent les remarques suivantes:

Premier alinéa: Il n'y a, à nos yeux, aucunement lieu de craindre que la Confédération n'empiète sur la souveraineté cantonale lorsqu'elle appliquera cet alinéa. Celui-ci ne l'autorise en aucune façon à intervenir dans la réglementation elle-même, laquelle demeure du seul ressort des cantons. Il semble donc inutile de faire une réserve en faveur de la souveraineté cantonale. La suppression du premier alinéa empêcherait la Confédération d'accorder aux cantons l'aide financière destinée à améliorer le régime des bourses. Or, presque tous les cantons et associations sont d'avis que cette aide est la condition d'une amélioration de ce régime.

Remplacer les mots «peut accorder» par une forme impérative présenterait des inconvénients, car cela obligerait la Confédération à accorder dans chaque cas à tous les cantons des subventions pour leurs dépenses en faveur des bourses et les autres aides financières à l'instruction même là où ces subventions ne seraient pas nécessaires.

L'obligation de mesurer les subventions fédérales en fonction de la capacité financière des cantons est déjà prescrite par l'article 42^{ter} de la constitution; il est donc superflu de la prévoir dans l'article sur les bourses. Nous donnons cependant l'assurance que la législation d'exécution s'appliquera à différencier les subventions fédérales en fonction de la capacité financière des cantons.

Nous ne pouvons approuver le remplacement des termes *Stipendien* et *Ausbildungsbeihilfen* par *Studienstipendien* et *Studienförderungsmassnahmen*. Il convient de laisser à la législation d'exécution le soin de préciser quels degrés d'instruction pourront bénéficier des subventions fédérales.

Il y a une certaine diversité dans les réponses qui, pour le 2^e alinéa, expriment l'avis qu'il faudrait limiter le droit de la Confédération de prendre des mesures complémentaires. D'une façon assez générale, on ne conteste pas la nécessité d'attribuer à la Confédération la compétence de créer une caisse suisse de prêts selon le «projet GESA». Mais les opinions sont divisées sur la question de savoir si d'autres mesures sont souhaitables. Leur énumération dans la constitution susciterait certainement des difficultés. Elle ne serait pas non plus judicieuse, car elle limiterait la liberté de mouvement de la Confédération d'une manière qui pourrait l'empêcher de prendre des dispositions vraiment urgentes que l'on ne peut pas prévoir aujourd'hui. Ici aussi, il faudrait laisser à la législation d'exécution le soin de régler les détails, compte tenu des nécessités du moment.

Il ne nous semble pas nécessaire d'adopter une disposition qui prévient une ingérence de la Confédération dans la liberté de l'enseignement et des études. Cette liberté est si peu discutable chez nous qu'elle n'a pas besoin d'une protection constitutionnelle particulière. Elle ne pourrait du reste être garantie que par un article constitutionnel spécial. Une disposition secondaire dans notre projet d'article ne suffirait pas.

Nous voudrions enfin ne pas remplacer «réglementations cantonales» par le singulier. Cette modification n'aurait pas de portée matérielle. Elle ne nous semble pas non plus satisfaisante du point de vue rédactionnel.

Pour ce qui concerne le 3^e alinéa, nous ne sommes pas certains qu'une disposition constitutionnelle doive prescrire que, avant d'élaborer la législation d'exécution, on consultera les associations faïtières de l'économie et les associations exerçant une activité particulière dans le domaine de l'instruction. Comme l'intervention de la Confédération en matière de bourses est une affaire qui intéresse au premier chef les cantons, détenteurs de la souveraineté en matière scolaire, il devrait suffire de garantir à ces derniers le droit d'être entendus. Par cette remarque, nous ne voulons aucunement rabaisser l'importance qu'il convient d'accorder aux avis des associations économiques et des autres organisations intéressées. C'est pourquoi nous sommes tout disposés à étendre la consultation au-delà du cercle des cantons lorsque cela paraîtra utile. Mais nous estimons préférable de ne pas insérer une disposition impérative dans la constitution. Elle ne répondrait en tout cas à aucune nécessité véritable. Il faudrait aussi éviter d'arrêter, sans raison majeure, des dispositions qui auraient pour résultat de compliquer, plus tard, l'élaboration d'actes législatifs.

Le nouvel article constitutionnel 27 *quater* que nous proposons a donc la teneur suivante, qui est celle de l'avant-projet du département de l'intérieur:

Art. 27 quater

¹ La Confédération peut accorder aux cantons des subventions pour leurs dépenses en faveur de bourses d'études et d'autres aides financières à l'instruction.

² Elle peut aussi, en complément des réglementations cantonales, prendre elle-même ou soutenir des mesures destinées à favoriser l'instruction par des bourses ou autres aides financières.

³ Les dispositions d'exécution seront édictées sous la forme de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale. Les cantons seront préalablement consultés.

2. La portée de l'article constitutionnel

L'article constitutionnel servira de base à une législation d'exécution qui aura pour effet de développer fortement les mesures tendant à faciliter la relève. Une disposition constitutionnelle particulière sur l'octroi de bourses et d'autres aides financières à l'instruction n'est cependant pas nécessaire pour les professions régies par la loi sur la formation professionnelle et la loi sur l'agriculture. L'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre g, de la constitution donne à la Confédération le droit de légiférer sur la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison, ce qui implique en tout cas la compétence de favoriser par des bourses et par d'autres aides financières à l'instruction la formation dans ces branches. Il a été fait usage de ce droit dans la loi sur la formation professionnelle et, d'une manière plus restreinte, dans la loi sur l'agriculture. C'est pourquoi il serait superflu de régler dans la législation d'exécution de l'article 27^{quater} l'octroi de bourses dans les cas d'application de ces deux lois. En revanche, le nouvel article constitutionnel est nécessaire si l'on veut que des bourses et d'autres aides financières suffisantes puissent être accordées dans tous les autres domaines. Si elles sont plus élevées et plus nombreuses, des aides financières à l'instruction permettront, sans doute, d'obtenir qu'un plus grand nombre de jeunes gens fassent des études dans les gymnases et les universités. Il conviendra de se préoccuper non seulement du nombre, mais aussi de la qualité des jeunes gens. On ne peut pas encore dire dans quelle mesure la Confédération usera de sa nouvelle compétence. Il faudra prendre contact dès que possible avec les cantons, les associations faitières de l'économie et les organisations qui s'intéressent aux questions d'instruction. C'est pourquoi il serait prématuré de donner des indications détaillées dans ce message.

Notre appréciation actuelle de la situation nous fait conclure que très probablement les mesures que la Confédération prendra dans l'avenir consisteront surtout dans l'octroi de subventions aux cantons pour leurs dépenses en faveur des bourses d'études et, le cas échéant, d'autres aides financières à l'instruction. A l'heure actuelle déjà, une série de cantons ont réglé de façon moderne l'allocation de bourses d'études. Mais d'autres cantons sont dans une situation financière qui ne leur permet pas de dépenser des sommes suffisantes pour faciliter les études; il en résulte que les prestations présentent des différences parfois considérables d'un canton à l'autre. Une enquête du département de l'intérieur sur les dépenses cantonales en 1961 a démontré que les dépenses faites pour l'allocation de bourses s'éche-

lonnent, dans les différents cantons, entre 24 centimes et 6 fr. 10 par habitant. La moyenne pour la Suisse est de 1 fr. 90. Les subventions fédérales devraient contribuer à réduire ces différences. Il faudra, bien entendu, discuter les détails de la réglementation avec les cantons. On devra chercher une solution qui ne déchargera pas les cantons, mais qui permettra de compléter leurs prestations. La capacité financière des cantons jouera ici un rôle déterminant. Nous pensons à des dispositions prévoyant qu'après fixation d'un montant de base pour les bourses, en fonction du degré des études et de la capacité financière du canton, la Confédération accordera, sur la somme dépassant ce montant de base, une subvention calculée, elle aussi, en fonction des ressources du canton. Supposons, simplement à titre d'explication et d'exemple, que, pour un certain canton, le montant de base des bourses pour des études universitaires soit fixé par la Confédération à 1000 francs et celui de la subvention fédérale à 60 pour cent de la somme dépassant ce montant de base; ce canton pourrait doubler une bourse de 1000 francs et la porter à 2000 francs en payant un supplément de 400 francs seulement. Cette façon de procéder laisserait aux cantons le soin d'examiner eux-mêmes, et seuls, chaque demande. Leur compétence pour régler les questions de bourses resterait intacte. La subvention fédérale pourrait être calculée chaque année sur la base d'un simple décompte.

A l'origine, il était question d'accorder des subventions fédérales uniquement pour les bourses destinées aux étudiants des hautes écoles. De nombreuses réponses à l'enquête sur l'avant-projet d'article constitutionnel exprimeront l'avis qu'il serait très désirable que la Confédération verse aussi des subventions pour les bourses allouées à des gymnasiens. Vu les raisons invoquées pour cela, la question devra être examinée attentivement. Notons à ce sujet que la Confédération soutient déjà la formation des apprentis et apprenties, qui appartiennent aux mêmes classes d'âge que les gymnasiens, et que l'enseignement reçu dans les gymnases forme la base des études universitaires. Certains milieux, il est vrai, continuent à penser que la Confédération devrait se borner à faciliter les études universitaires.

Pour les prestations que la Confédération accordera en faveur d'autres aides financières à l'instruction, il faudra établir des règles selon les besoins qui se feront sentir. Il est trop tôt pour le faire.

Parmi les mesures que la Confédération pourra prendre en vertu du 2^e alinéa de l'article constitutionnel pour compléter les dispositions prises par les cantons, la création d'une caisse suisse de prêts aux étudiants occupera la première place. Ainsi qu'il ressort des explications que nous avons données, la création de cette caisse a été instamment recommandée de divers côtés. L'enquête du département de l'intérieur sur les dépenses des cantons pour l'aide à l'instruction en 1961 a pourtant montré que l'octroi de prêts n'a qu'une importance mineure. L'ensemble des dépenses cantonales pour des aides financières à tous les degrés de l'instruction se montait, en 1961,

à 12 millions de francs en chiffre rond. La part des prêts n'était que de quelque 1,65 million, ou 13,75 pour cent, tandis que celle des bourses se montait à environ 10,34 millions, ou 86,25 pour cent. Si l'on considère les bénéficiaires des aides, on obtient le tableau suivant: le nombre total des boursiers et des bénéficiaires de prêts était de 21 100 en chiffre rond. Environ 6,6 pour cent avaient reçu des prêts tandis qu'environ 93,4 pour cent étaient des boursiers. Si l'on considère ces chiffres et le fait que l'article constitutionnel suscitera sûrement un développement du régime des bourses, le besoin de créer une caisse suisse de prêts, nécessitant un appareil administratif considérable, semble très douteux même si l'on n'oublie pas que les prêts aux études sont encore inconnus dans un petit nombre de cantons. La question doit en tout cas être encore étudiée plus à fond. Il y a lieu de relever que les partisans de la création d'une caisse de prêts se sont représenté cette création avant tout comme une mesure que la Confédération pourrait prendre immédiatement sans révision de la constitution. On a vu, par la suite, qu'il n'en serait pas ainsi.

Parmi les autres mesures que la Confédération pourrait prendre, il y a lieu de mentionner l'aide financière à accorder à des jeunes Suisses de l'étranger pour leur permettre de fréquenter les écoles en Suisse. C'est dans ce sens que travaille déjà l'association pour la formation des jeunes Suisses à l'étranger. Il s'agit d'une association fondée cette année par le secrétariat des Suisses à l'étranger de la Nouvelle Société Helvétique, la fondation «Pro Juventute» et la fondation «Secours aux Suisses». Elle a remplacé l'ancienne «Conférence pour le secours aux rapatriés». Son but est de renseigner les jeunes Suisses de l'étranger sur les possibilités de formation dans notre pays. En cas de nécessité, elle peut accorder des bourses à des jeunes gens doués. Jusqu'à présent, l'association a attribué 26 bourses pour des études de différents degrés. Elle reçoit, à présent déjà, une subvention fédérale (90 000 francs en 1962) provenant d'un crédit du département politique. On peut fort bien penser que cette association pourrait, grâce à une subvention fédérale augmentée, donner le jour à un office central d'aide à l'instruction pour les jeunes Suisses de l'étranger; une intervention directe de la Confédération serait ainsi superflue. Les dispositions arrêtées jusqu'à présent par les cantons ne permettent pas une aide suffisante dans ce domaine.

Il convient aussi d'étudier spécialement la question des mesures que la Confédération pourrait prendre en faveur d'étudiants particulièrement doués, comme cela est proposé dans les directives pour la réorganisation de l'aide destinée à faciliter la relève dans les domaines universitaire et technique (voir chapitre B, chiffre 3, lettre c ci-dessus). Dans la République fédérale d'Allemagne, c'est la *Studienstiftung des Deutschen Volkes* (fonds d'études du peuple allemand) qui assume cette tâche avec grand succès. Il s'agirait de bourses à accorder à des étudiants en raison de leurs capacités intellectuelles bien au-dessus de la moyenne.

Des subventions à des fondations d'intérêt national constituées en vue de l'allocation de bourses pourraient aussi être envisagées, si les circonstances devaient montrer qu'une aide particulière de la Confédération se justifie.

Ces exemples de mesures possibles que nous venons de donner nous paraissent particulièrement dignes d'intérêt.

Pour ce qui concerne le 3^e alinéa de l'article constitutionnel, notons que la première phrase impose l'obligation d'édicter les dispositions d'exécution exclusivement sous la forme d'actes législatifs pour lesquels une votation populaire peut être demandée (art. 89, 2^e al. et art. 89bis, 2^e al. Cst.). C'est la loi sur les rapports entre les conseils du 23 mars 1962 (art. 5 et 6) qui décidera, dans chaque cas particulier, s'il faut adopter la forme d'une loi fédérale ou celle d'un arrêté fédéral de portée générale; l'article 7 de cette loi est cependant réservé.

3. Remarques finales

Une amélioration essentielle du régime des bourses, si important comme mesure propre à faciliter la relève, ne règle naturellement pas tout le problème. Mis à part le fait que les réserves de jeunes gens doués ont des limites naturelles (le pourcentage des écolières et écoliers qui entrent en considération pour des études universitaires est relativement faible), il y a des facteurs qui tiennent certains talents éloignés des professions supérieures, même si un large appui financier est accordé pour les études (cf. chapitre B, chiffre 1); nous mentionnons ici les bonnes possibilités de gain, dont on dispose même sans formation supérieure, dans une longue période de prospérité économique, l'absence de gain durant les années d'études, le manque de la persévérance nécessaire pour faire de longues études, l'obligation de reprendre une entreprise familiale.

Notons aussi qu'il existe, à côté de l'aide financière à l'instruction, d'autres moyens de faire appel le plus largement possible aux réserves de jeunes gens doués. C'est le lieu de rappeler les efforts faits pour encourager les « vocations tardives », c'est-à-dire permettre à des personnes gagnant déjà leur vie de passer un examen de maturité et d'accéder aux études universitaires. A la suite d'un postulat du Conseil national du 27 septembre 1961 (postulat Haller), ce problème est examiné actuellement par le département de l'intérieur en collaboration avec la conférence des chefs des départements de l'instruction publique. Des propositions de modifier le règlement de maturité ont été faites de divers côtés, notamment dans un postulat du Conseil des Etats du 27 avril 1959 (postulat Vaterlaus). Elles tendent aussi à faciliter plus largement la relève universitaire. La conférence des chefs des départements de l'instruction publique les étudie actuellement.

Il est de toute importance que nos établissements d'instruction soient en mesure d'accepter un nombre bien plus grand d'élèves et d'étudiants. Pour ce qui concerne les hautes écoles, nous avons déjà mentionné l'agrandissement de l'école polytechnique fédérale, ainsi que l'activité de la commission d'experts pour l'étude d'une aide aux universités. Cette commission doit présenter un rapport sur la situation et les besoins des hautes écoles, et faire des propositions en vue d'une aide éventuelle de la Confédération. Non moins importants sont l'agrandissement des écoles préparant à l'examen de maturité et les facilités accordées pour les fréquenter, car le choix d'une carrière universitaire se décide généralement déjà lors de l'entrée dans une telle école. Vu les grandes dépenses causées par le séjour, l'entretien, les frais de voyage, etc., des élèves dont les parents n'habitent pas au lieu où se trouve le gymnase, une décentralisation de ces établissements serait particulièrement souhaitable.

Mentionnons enfin qu'il importe de développer l'orientation professionnelle.

Souverains en matière d'instruction et d'éducation, les cantons conserveront leurs attributions principales dans le cas des mesures à prendre pour faciliter la relève. Cette souveraineté cantonale, si importante pour le maintien de notre diversité dans le domaine de la culture et de l'esprit, ne doit ainsi souffrir d'aucune façon. L'aide de la Confédération n'aura ainsi, pour l'essentiel, qu'un caractère subsidiaire. Mais elle ne devrait pas être refusée là où elle répond à une nécessité évidente.

Nous fondant sur ces considérations, nous vous recommandons d'adopter le projet d'arrêté ci-après.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 29 novembre 1962.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

P. Chaudet

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

introduisant

**dans la constitution un article 27^{quater} sur les bourses d'études
et autres aides financières à l'instruction**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 85, chiffre 14, l'article 118 et l'article 121, 1^{er} alinéa, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 29 novembre 1962,

arrête:

I

La disposition ci-après est insérée dans la constitution:

Art. 27^{quater}

¹ La Confédération peut accorder aux cantons des subventions pour leurs dépenses en faveur de bourses d'études et d'autres aides financières à l'instruction.

² Elle peut aussi, en complément des réglementations cantonales, prendre elle-même ou soutenir des mesures destinées à favoriser l'instruction par des bourses ou d'autres aides financières.

³ Les dispositions d'exécution seront édictées sous la forme de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale. Les cantons seront préalablement consultés.

II

Le présent arrêté sera soumis à la votation du peuple et des cantons.
Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion, dans la constitution, d'un article 27quater sur les bourses d'études et autres aides financières à l'instruction (Du 29 novembre 1962)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1962
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8610
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.12.1962
Date	
Data	
Seite	1304-1331
Page	
Pagina	
Ref. No	10 096 753

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.