

CH_VB 03-2507 7167 vom 9. Dezember 2003

Bundesverwaltung, 2003-12-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_03-2507_7167_

FR: CH_VB 03-2507 7167 du 9 décembre 2003

IT: CH_VB 03-2507 7167 del 9 dicembre 2003

Volltext

2003-2507 7167 03.069 Rapport sur les instruments adoptés en 2001 et en 2002 par la Conférence internationale du Travail du 29 octobre 2003

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, En vertu de l'art. 19 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail (OIT), nous vous soumettons un rapport sur la convention (no 184) concernant la sécurité et la santé dans l'agriculture et le Protocole à la Convention (no 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, instruments adoptés par la Conférence internationale du Travail (CIT) lors de ses 89e et 90e sessions. Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération. 29 octobre 2003 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération,
Annemarie Huber-Hotz

7168 Condensé Le présent rapport examine dans un premier temps dans quelle mesure notre droit positif est conforme aux exigences de la convention (no 184) concernant la sécurité et la santé dans l'agriculture. Cette convention ainsi que la recommandation (no 192) qui l'accompagne ont pour but d'améliorer la protection du travail dans des domaines de l'agriculture qui n'étaient pas encore couverts par les instruments existants de l'OIT. La Suisse a pour pratique de ratifier les conventions de l'OIT qui correspondent au droit positif en vigueur dans notre pays. La seule exception est constituée par les conventions dites fondamentales de l'OIT, que la Suisse a toutes ratifiées à ce jour. L'analyse approfondie de la convention no 184 fait état des obstacles suivants à la ratification de cet instrument international: bien que la convention offre la possibilité d'exclure pour une durée limitée les indépendants de son champ d'application, il n'existe pas de volonté politique de les soumettre à notre législation nationale de protection au travail dans le secteur agricole à moyen, voire à long terme. De plus, le champ d'application de la loi fédérale sur le travail ne couvre pas les entreprises de production agricole. Enfin, de nombreuses questions relatives à la protection du travail dans l'agriculture sont réglées en Suisse par le biais de contrats-types de travail; ce moyen n'est pas considéré comme suffisant par l'OIT pour mettre effectivement en œuvre une convention. Ces contrats-types de travail ne correspondent pas non plus aux exigences matérielles de la convention sur plusieurs points. Dès lors, le Conseil fédéral propose au Parlement de ne pas ratifier la convention no 184 de l'OIT. Dans un second temps, le rapport fait état de manière succincte du protocole de 2002 à la convention (no 155) de l'OIT sur la sécurité et la santé des travailleurs (1981). Notre pays n'ayant pas ratifié cette convention à laquelle le protocole fait référence (FF 1983 I 25 ss), il n'est pas nécessaire, à ce stade, d'entrer en matière plus avant sur ce protocole. Par contre nous prévoyons de procéder bientôt à un examen de la convention no 155 et de la convention no 121 de l'OIT sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles (1964), dont la liste des cas de maladies professionnelles a été révisée lors

de la 90e session de la Conférence. Le présent rapport a été soumis à la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT. Cette Commission consultative, formée de représentants des partenaires sociaux et de l'administration fédérale, a pris note du rapport après que des précisions ont été données par le Bureau international du Travail (BIT) sur des questions spécifiques en relation avec la convention no 184. La Commission a reconnu que l'obstacle principal à la ratification de la convention précitée touchait à la couverture des indépendants dans l'agriculture. L'Union patronale suisse (UPS), l'Union syndicale suisse (USS) et Travail.Suisse ont demandé que leurs prises de position respectives soient reflétées dans le rapport (voir ch. 4).

7169 Rapport 1 Introduction Conformément à l'art. 19, al. 5 et 6, de la constitution de l'OIT, les Etats membres ont l'obligation de soumettre à leur parlement les conventions et les recommandations internationales relatives au travail adoptées lors de chaque session de la CIT. Cette soumission doit avoir lieu dans un délai d'un an après la clôture de chaque session de la CIT. Ce délai peut être prolongé de six mois au maximum. Dans le présent rapport, nous analysons: – la convention (no 184) concernant la sécurité et la santé dans l'agriculture, adoptée le 21 juin 2001, complétée par la recommandation no 192, – le protocole à la convention (no 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, adopté le 20 juin 2002. L'examen approfondi de la convention no 184 a pris plus de temps que prévu: il s'est avéré nécessaire de requérir de la part de l'OIT un avis sur la portée de certaines des dispositions de la convention. Nous reviendrons plus en détail sur ces questions dans les parties pertinentes de notre rapport. 2 Convention (no 184) concernant la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001 (annexe 1) 2.1 Partie générale A l'occasion de sa 271e session (mars 1998), le Conseil d'administration du BIT a décidé de porter la question de la sécurité et de la santé dans l'agriculture à l'ordre du jour de la 88e session de la CIT. En se fondant sur les conclusions adoptées lors de la première discussion, en juin 2000, le BIT, conformément à l'art. 39 du Règlement de la Conférence, a préparé les projets d'une convention et d'une recommandation qui ont servi de base à la deuxième discussion lors de la 89e session de la CIT. Le 21 juin 2001, la CIT a adopté la convention (no 184) concernant la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001, et la recommandation (no 192) l'accompagnant. Ces deux instruments internationaux abordent des problèmes que d'autres conventions couvrant l'agriculture ne traitent pas nécessairement. Ces instruments ont donc pour objectif d'améliorer la sécurité et la protection de la santé dans l'agriculture au niveau mondial. Dans le monde, on enregistre chaque année environ 600 000 accidents mortels du travail dans l'agriculture, ce qui représente la moitié des accidents de travail mortels. Les produits chimiques et les machines occasionnent la majorité des accidents et maladies professionnels de l'agriculture. En Suisse, bien que l'agriculture n'occupe que 3 % environ de la population active, elle compte parmi les trois branches présentant le taux le plus élevé d'accidents du travail par rapport au nombre de personnes occupées.

7170 2.2 Partie spéciale 2.2.1 Explication des dispositions et position de la Suisse par rapport à la convention La convention no 184 comporte 29 articles, dont 21 sont des dispositions de fond. Pour déterminer si la Suisse satisfait aux exigences de la convention, il faut en examiner les dispositions au regard de la législation et de la pratique suisses en la matière. L'hygiène, la santé et la sécurité au travail sont régies par la loi du 13 mars 1964 sur le travail (LTr; RS 822.11) et son ordonnance 3 (OLT 3; RS 822.113), la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20), l'ordonnance du 19 décembre 1983 sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (OPA; RS 832.30), la

loi fédérale du 17 décembre 1993 sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises (loi sur la participation; RS 822.14), la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (LSIT; RS 819.1) et son ordonnance d'application du 12 juin 1995 (OSIT; RS 819.11), l'ordonnance du 9 juin 1986 sur les substances dangereuses pour l'environnement (Osubst; RS 814.013), l'ordonnance du 19 septembre 1983 sur les toxiques (Otox; RS 813.01), l'ordonnance du 25 août 1999 sur la protection des travailleurs contre les risques liés aux microorganismes (OPTM; RS 832.321), l'ordonnance du 27 mai 1981 sur la protection des animaux (OPAn; RS 455.1), l'ordonnance du 12 mai 1971 sur les mesures de prévention des accidents à prendre en cas de construction ou de transformation de bâtiments ruraux (RS 832.311.142), l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets (OTD; RS 814.600), l'ordonnance du 12 novembre 1986 sur les mouvements de déchets spéciaux (ODS; RS 814.610), la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (LPTh; RS 812.21), l'ordonnance du 27 juin 1995 sur les épizooties (OFE; RS 916.401) et le code des obligations (CO; RS 220). La LTr exclut l'agriculture de son champ d'application, sauf en ce qui concerne l'âge minimum d'admission à l'emploi (art. 2, al. 4, LTr). La LAA ne définit pas spécifiquement l'agriculture, mais s'applique aux entreprises agricoles employant du personnel salarié extrafamilial. Le CO contient également des dispositions relevant du droit privé du travail applicable à l'agriculture; ainsi, un contrat individuel de travail conclu dans cette branche est analogue aux contrats de travail conclu dans les autres branches de l'économie. De plus, l'art. 359, al. 2, CO oblige les cantons à édicter des contrats-types de travail (CTT) pour les travailleurs agricoles; ces CTT doivent notamment régler la durée du travail et du repos, ainsi que les conditions de travail des travailleuses et des jeunes travailleurs; les CTT ont un caractère impératif, pour autant que les parties n'y aient pas dérogé par écrit ou par oral (art. 360 CO). Enfin, les CTT ne sont pas considérés par l'OIT comme un moyen de mise en œuvre suffisant de la convention. La partie I se rapporte au champ d'application de la convention. L'art. 1 précise la définition du terme «agriculture» au sens de la convention: cette notion comprend les activités agricoles et forestières qui sont menées dans les exploitations agricoles, y compris la production végétale, les activités forestières, l'élevage des animaux et des insectes, la transformation primaire des produits agri-

7171 coles et les animaux par l'exploitant ou en son nom, ainsi que l'utilisation et l'entretien de machines, d'équipements, d'appareils, d'outils et d'installations agricoles, y compris tout procédé, stockage, opération ou transport effectués dans une exploitation qui sont directement liés à la production agricole. Cette définition correspond à la définition usuelle de l'agriculture en Suisse. Nous pouvons accepter l'art. 1. L'art. 2 exclut du champ d'application de la convention l'agriculture de subsistance¹, les procédés industriels utilisant les produits agricoles comme matière première, les services qui y sont liés et l'exploitation industrielle des forêts. Ces exclusions correspondent également à l'usage en Suisse. Nous pouvons donc accepter l'art. 2. L'art. 3 offre la possibilité d'exclure certaines catégories de travailleurs ou d'exploitations agricoles de la totalité de la convention ou de certaines de ses dispositions lorsque des problèmes particuliers et sérieux se posent (al. 1); l'al. 2 dispose que s'il est fait usage de cette possibilité, un Etat qui ratifie la convention doit prévoir une couverture progressive de toutes les exploitations et de tous les travailleurs. Ce dernier point pourrait poser problème en Suisse pour ce qui touche à la situation des travailleurs indépendants du secteur agricole, dans la mesure où ces derniers ne sont couverts ni par la LTr, ni par la LAA, ni par le CO puisqu'il n'existe pas de relation de

travail. Le BIT a répondu comme suit à notre demande d'informations à cet égard. «Dans une première question, le gouvernement demande si un pays, qui ne peut appliquer les dispositions de la convention aux travailleurs indépendants du secteur de l'agriculture, doit exclure cette catégorie de travailleurs en vertu des dispositions de l'art. 3, par. 1 a), de la convention ou, en d'autres termes, si l'absence d'une telle exclusion signifie a) que cette catégorie de personnes est couverte par la convention; ou b) que cette catégorie est éventuellement couverte par la convention conformément au par. 12 (1) de la recommandation (no 192) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001. Une réponse à cette question implique que l'on examine préalablement le champ d'application de la convention. Celui-ci est délimité par les dispositions des art. 1 et 2 de l'instrument, qui ne visent pas des personnes, les travailleurs de l'agriculture, mais un secteur d'activité, l'agriculture. L'art. 2 exclut trois segments de ce secteur: l'agriculture de subsistance, les procédés industriels de transformation des produits agricoles et l'exploitation industrielle des forêts. La convention ne prévoit pas l'exclusion de travailleurs indépendants tels que définis par leur statut juridique. Le but de la convention, tel qu'il figure à son art. 4, est la mise en application d'une politique nationale en matière de sécurité et de santé dans ce secteur d'activité, sans qu'il soit fait référence au statut juridique des travailleurs qui doivent être protégés par les mesures prises en application de cette politique, conformément aux dispositions de la convention. Néanmoins, nombre de dispositions de la convention s'appliquent aux seuls travailleurs salariés de l'agriculture: il en est ainsi de celles

1 L'agriculture de subsistance constitue une stratégie de ressources au sein de laquelle l'essentiel du produit est directement consommé par le ménage, où les achats extérieurs sont peu fréquents, voire inexistants et où seule une proportion infime de la production est commercialisée. On ne trouve pas ce type d'agriculture en Suisse.

7172 qui font référence à l'employeur, tels l'art. 6, par. 1, les art. 7 et 8 ou encore l'al. b) du deuxième par. de l'art. 4, qui dispose que la législation nationale devra «définir les droits et les obligations des employeurs et des travailleurs en matière de sécurité et de santé au travail dans l'agriculture». D'autres articles ont une portée générale et s'appliquent à l'ensemble du secteur d'activité délimité par les art. 1 et 2 de la convention, tels les art. 12 à 15 pour l'application desquels il n'est pas possible d'établir une distinction fondée sur le statut juridique des travailleurs agricoles. D'autres articles encore contiennent des dispositions d'ordre général dont l'application ne dépend pas du statut juridique du travailleur, tels les deux premiers paragraphes de l'art. 9 relatif aux mesures à prendre par l'autorité compétente pour assurer la sécurité d'utilisation des machines. (...) A l'exception d'une référence aux travailleurs indépendants qui a été maintenue dans le texte de la convention, les autres références qui figuraient dans les conclusions adoptées (précédemment) ont été supprimées, sauf une qui a été renvoyée dans la recommandation sous le titre «Agriculteurs indépendants». Il importe donc d'en examiner les conséquences juridiques. L'art. 6, par. 2, se lit comme suit: «La législation nationale ou l'autorité compétente devra prévoir que, sur un lieu de travail agricole, lorsque deux ou plusieurs employeurs exercent des activités ou lorsqu'un ou plusieurs employeurs et un ou plusieurs travailleurs indépendants exercent des activités, ils devront coopérer pour appliquer les prescriptions de sécurité et de santé (...)». Cette disposition vise les mesures à prendre pour assurer la coopération dans l'application de mesures de sécurité et de santé entre employeurs de travailleurs agricoles et travailleurs indépendants sur un même lieu de travail agricole. La recommandation contient une partie intitulée «Agriculteurs

indépendants» dont le par. 12 (1) précise que «les Membres devraient prévoir d'étendre progressive- ment la protection prévue par la convention aux agriculteurs indépendants, le cas échéant». Les par. 12 à 15 de la recommandation concernant les travailleurs indé- pendants étendent son champ d'application droit *ratione personae* et précisent la portée de la protection qui devrait être accordée, y compris par l'extension progres- sive de la protection prévue par la convention à ces travailleurs. L'intention de la Conférence semble avoir été que celles des dispositions de la convention qui s'appliquent implicitement aux seuls travailleurs salariés (du fait de la référence aux relations avec un employeur ou des employeurs) soient progressivement – dans la mesure où une telle extension serait pertinente – et volontairement – dans la mesure où cette extension est prévue dans une recommandation qui ne crée pas d'obligations pour le Membre qui la ratifie – étendues aux travailleurs indépen- dants. Compte tenu de ce qui précède, il ne serait ni nécessaire ni utile, pour un Membre qui ne peut appliquer aux travailleurs indépendants celles des dispositions de la convention se référant implicitement ou explicitement aux travailleurs salariés de l'agriculture, d'exclure les travailleurs indépendants de l'application de la conven- tion en faisant usage de l'art. 3, par. 1 a). Comme indiqué plus haut, les dispositions ayant une portée générale, qui s'appliquent au secteur d'activité délimité sans distinction fondée sur le statut juridique du travailleur, s'appliqueraient donc, en cas de ratification, aux travailleurs indépendants».

7173 Une exclusion des travailleurs indépendants ne paraît dès lors ni nécessaire ni utile aux termes de l'avis du BIT. La Suisse ne fera pas usage de cette possibilité offerte par l'art. 3, al. 1, let. a). Il convient de passer en revue chaque disposition de la convention par rapport à sa portée: certaines dispositions ont une portée générale, d'autres s'adressent aux seuls travailleurs salariés, sans perdre de vue l'esprit des art. 3, let. b), et 4 de la convention ainsi que les dispositions de la recommandation qui visent l'extension progressive de la protection aux travailleurs indépendants. A notre seconde question, le BIT a répondu comme suit: «La seconde question concerne l'existence éventuelle de catégories différentes de travailleurs indépendants, tels que des fermiers indépendants ou des artisans exécu- tant un travail agricole en vertu d'un mandat, au regard de la possibilité d'appliquer la convention aux travailleurs indépendants. Il convient de rappeler que, lors des travaux préparatoires, la question de la défini- tion des travailleurs indépendants et la distinction entre différentes catégories de travailleurs indépendants a été laissée aux Membres. L'énumération de différentes catégories de travailleurs indépendants établie au par. 15 de la recommandation n'est pas exhaustive, bien que le dernier alinéa permette de couvrir un très vaste ensemble, à la condition toutefois que la législation ou la pratique nationales le précisent. Certains types de rapports entre donneurs d'ordre et travailleurs indépendants dans l'agriculture (par exemple, certaines formes de métayage ou de travail à façon) peuvent se rapprocher des relations entre un employeur et un salarié. Dans ce cas, et à moins qu'il ne soit fait usage des dispositions de l'art. 3, par. 1 a), pour exclure explicitement les personnes ou les exploitations concernées, il existera une incerti- tude quant à l'application de certaines dispositions de la convention dans la mesure où une partie à la relation contractuelle pourrait être considérée comme un employeur et non comme un donneur d'ordre ou un client. Il appartient au Membre qui a ratifié la convention de mettre fin à cette incertitude en précisant, comme l'y invite le par. 12 (2) de la recommandation sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, les droits et les obligations de ces travailleurs indépendants dont la situation spéciale devrait être prise en compte». En conséquence, l'existence de rapports particuliers est reconnue (par exemple le métayage ou le travail à

façon); ces rapports contractuels peuvent se rapprocher suffisamment de ceux existant entre un employeur et un travailleur pour qu'il subsiste un certain flou juridique quant à l'application de certaines dispositions de la convention. Ce sont donc les éléments constitutifs essentiels de ces relations contractuelles qui pourraient faire pencher la balance soit en faveur de rapports de travail (par ex. lien de subordination), soit vers d'autres formes de contrats atypiques ou innommés. Force est donc de constater que, au titre de l'art. 3, nous ne pouvons pas exclure les travailleurs indépendants et les autres formes de relations contractuelles du champ d'application de la convention elle-même, seul instrument obligatoire, la recommandation ayant, sur le plan juridique, un caractère non contraignant. Nous analyserons chaque disposition de la convention selon sa portée *ratione personae*. En l'état, nous ne pouvons pas accepter l'art. 3.

7174 La partie II traite des dispositions générales. L'art. 4, par. 1, prévoit que les membres de l'OIT ratifiant la convention définissent, mettent en application et réexaminent périodiquement une politique nationale cohérente en matière de sécurité et de santé dans l'agriculture, afin d'y prévenir les accidents et les atteintes à la santé et d'éliminer, de réduire au minimum ou de maîtriser les risques dans le milieu de travail agricole. A cette fin, le par. 2, let. a, prévoit que la législation nationale désigne l'autorité compétente chargée de mettre en œuvre cette politique et d'appliquer la législation pertinente. En Suisse, les cantons sont les détenteurs de l'autorité en matière d'exécution de la législation fédérale pertinente, entre autres pour l'artisanat et l'agriculture. Les contrôles techniques et les activités de prévention ont été délégués, par un contrat passé avec la SUVA, au Service de prévention des accidents dans l'agriculture (SPAA), fondation privée ayant le rôle d'organisation spécialisée au sens de l'art. 85 LAA. Sur demande de la Commission fédérale de la sécurité au travail (CFST), l'Union Suisse des Paysans (USP) a créé une fondation sœur du SPAA, dénommée «agris», qui doit reprendre les mandats légaux du SPAA dès que les différents contrats auront été adaptés. Les let. b et c stipulent que la législation doit définir les droits et les obligations des employeurs et des travailleurs en matière de sécurité et de santé au travail dans l'agriculture, établir des mécanismes de coordination intersectorielle entre les autorités et les organes compétents et définir leurs fonctions et leurs responsabilités. Ces mesures sont prévues aux art. 82 ss LAA et dans les dispositions correspondantes de l'OPA. L'art. 4, par. 3, nous indique en outre que des mesures correctives et des sanctions doivent être prévues par l'autorité compétente, y compris la suspension ou la limitation des activités agricoles qui présentent un risque imminent pour la santé et la sécurité des travailleurs. De telles mesures sont prévues par la législation suisse (par ex. art. 84, 86, 112 LAA; OPA) et mises en œuvre par les organes compétents. Les explications figurant dans l'avis de droit du BIT spécifient notamment que «le but de la convention, tel qu'il figure à son art. 4, est la mise en application d'une politique nationale en matière de sécurité et de santé dans ce secteur d'activité, sans qu'il soit fait référence au statut juridique des travailleurs qui doivent être protégés par les mesures prises en application de cette politique, conformément aux dispositions de la convention»; de plus, le BIT reconnaît que parmi les dispositions de la convention applicables aux seuls travailleurs salariés du secteur agricole figure l'al. b du deuxième par. de l'art. 4, qui dispose que la législation nationale devra «définir les droits et obligations des employeurs et des travailleurs en matière de sécurité et de santé au travail dans l'agriculture». Nous ne pouvons pas accepter l'art. 4 dans la mesure où son alinéa premier et les let. a et c de son second alinéa couvrent en principe les indépendants, catégorie de personnes exclue de notre législation. L'art. 5, par. 1 concerne l'inspection des lieux de

travail agricoles. Il demande qu'un système d'inspection suffisant et approprié des lieux de travail soit mis en place et doté des moyens adéquats. En outre, le par. 2 précise que l'autorité compétente peut confier certaines fonctions d'inspection à des institutions privées sous

7175 contrôle gouvernemental, possibilité dont nous avons déjà fait usage conformément aux explications données en relation avec l'art. 4, par. 2. Vu les réserves exprimées au regard de la portée de l'art. 4 dans son ensemble, nous ne pouvons pas accepter l'art. 5. La Partie III traite des mesures de prévention et de protection. L'art. 6, par. 1, précise que l'employeur a l'obligation d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs. Cette obligation figure à l'art. 82 LAA. Le par. 2 mentionne que la législation nationale ou l'autorité compétente doit prévoir l'obligation de coopération de plusieurs employeurs travaillant sur le même lieu pour assurer la sécurité et la santé des travailleurs. L'art. 9 OPA répond à cette exigence. Le BIT ayant décrit cet article comme applicable aux seuls travailleurs salariés, nous pouvons accepter l'art. 6 dans son intégralité. L'art. 7 s'applique également aux seuls travailleurs salariés, selon les explications du BIT. Cet article prévoit que la législation nationale ou l'autorité compétente oblige l'employeur à réaliser des évaluations de risques et à prendre des mesures pour respecter les normes de sécurité et de santé, qu'il assure l'information et l'instruction des travailleurs en la matière et qu'il prenne les mesures immédiates en cas de danger imminent et grave. En Suisse, ces exigences sont remplies par les art. 4, 6 et 11 OPA, ainsi que par la Directive CFST no 6508. L'art. 7 peut être accepté. Disposition applicable aux seuls travailleurs salariés, l'art. 8 traite du droit à l'information et à la participation des travailleurs agricoles en matière de santé et de sécurité au travail. La let. a) prescrit le droit des travailleurs d'être informés et consultés sur les questions de sécurité et de santé et la let. b) de pouvoir participer à l'application et à l'examen des mesures visant à assurer la sécurité et la santé. A cet égard, il convient de relever que la protection de la santé et la sécurité au travail sont réglementées par la LTr et la LAA: la LTr et ses ordonnances couvrent la protection de la santé des travailleurs sur le lieu de travail, alors que la LAA et ses ordonnances traitent de la prévention des maladies et des accidents professionnels. Pour ce qui est des droits spécifiques de participation afférents à la protection des travailleurs, l'art. 10, let. a, de la loi sur la participation renvoie aux deux lois précitées. L'art. 6 OPA dispose que l'employeur veille à ce que tous les travailleurs occupés dans son entreprise, y compris ceux provenant d'une entreprise tierce, soient informés des risques auxquels ils sont exposés dans l'exercice de leur activité et instruits des mesures à prendre pour les prévenir. L'art. 6a OPA prévoit en outre que les travailleurs ou leurs représentants dans l'entreprise ont le droit d'être consultés sur toutes les questions relatives à la sécurité au travail; ce droit comprend le droit d'être entendu suffisamment tôt et de manière complète sur ces questions ainsi que celui de faire des propositions avant que l'employeur ne prenne une décision. La situation est tout autre pour ce qui est de la LTr, dans la mesure où l'agriculture et les entreprises de production horticole sont exclues du champ d'application de la loi: il n'existe donc pas de droit de participation dans ces branches. On peut, sur ce chapitre, s'inspirer de l'art. 5, let. b, de la convention (n° 155) sur la sécurité et la

7176 santé des travailleurs (1981), bien que notre pays n'ait pas ratifié cet instrument. Aux termes de cette disposition, les sphères d'action suivantes doivent être prises en compte dans la mesure où elles affectent la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail: les liens qui existent entre les composantes matérielles du travail et les personnes qui

exécutent ou supervisent le travail ainsi que l'adaptation des machines, des matériels, du temps de travail, de l'organisation du travail et des procédés de travail aux capacités physiques et mentales des travailleurs. Il en ressort donc que, pour accepter ce point particulier de l'art. 8 de la convention no 184, des droits de participation devraient être accordés aux travailleurs de l'agriculture au titre de la LTr. La let. c) prescrit le droit des travailleurs de se soustraire au danger que présente leur travail; un tel droit est prévu à l'art. 4 OPA relatif à l'interruption du travail. Un droit identique existe selon la LTr, mais il convient de rappeler que cette loi n'est pas applicable à l'agriculture. L'obligation faite aux travailleurs de se conformer aux mesures de sécurité et de santé (ch. 2) sont prévues par l'art. 11 OPA. Les dispositions identiques de la LTr ne sont pas applicables à l'agriculture. L'art. 8 ne peut pas être accepté. Les art. 9 et 10 concernent la sécurité d'utilisation des machines et l'ergonomie. L'art. 9 prévoit que les machines et les équipements agricoles, y compris les équipements de protection individuelle, les appareils et les outils à mains satisfassent aux normes nationales, et qu'ils soient installés, entretenus, protégés selon la législation nationale. Selon l'avis du BIT, les par. 1 et 2 de cet article sont des dispositions d'ordre général dont l'application ne dépend pas du statut juridique du travailleur. Le par. 3 concerne les travailleurs salariés. Dans la pratique, la distinction ne joue en l'espèce qu'un rôle mineur dans la mesure où la LSIT et l'OSIT remplissent les obligations découlant des deux premiers par. en prévoyant que la normalisation européenne en vigueur pour les installations et les appareils techniques s'applique également en Suisse. Enfin, l'obligation découlant du par. 3 est reflétée dans le devoir général d'information de l'employeur envers les travailleurs tels que prévue dans la LTr et la LAA. L'art. 9 peut être accepté. L'art. 10 renvoie à la législation nationale qui doit prévoir que les machines et les équipements agricoles soient utilisés aux fins pour lesquelles ils sont conçus et ce, par des personnes qualifiées. Comme nous l'avons relevé plus haut, la LSIT et l'OSIT renvoient aux prescriptions de normalisation européenne et sont conformes aux exigences de cette disposition de la convention. L'art. 10 peut être accepté. L'art. 11 est consacré à la manipulation et au transport d'objets. Il demande à l'autorité compétente de fixer des règles de sécurité et de santé pour la manipulation et le transport d'objets, en particulier leur manutention. Ces points sont réglés en Suisse par les art. 25 OLT 3 et 41 OPA. Mais, comme nous l'avons relevé plus haut, l'OLT 3 n'est pas applicable au secteur agricole; les prescriptions du droit suisse couvrent donc la manutention et le transport d'objets sous le seul angle de la prévention des maladies et des accidents professionnels. Une grande part des problèmes de santé découlant de la manutention d'objets ou du transport de charges n'est pas

7177 considérée comme maladie professionnelle et leur prévention n'est donc pas réglementée de manière générale pour l'agriculture. L'art. 11 n'est donc que partiellement réalisé dans notre droit positif. L'art. 11 ne peut pas être accepté intégralement. Les art. 12 et 13 sont consacrés à la gestion rationnelle des produits chimiques. Ils sont considérés par le BIT comme étant de portée générale, sans possibilité d'établir une distinction fondée sur le statut juridique des travailleurs agricoles. Ces deux dispositions doivent donc être analysées sous l'angle de leur application aux travailleurs tant salariés qu'indépendants. L'art. 12 demande que des mesures, notamment législatives, soient prises pour assurer l'existence d'un système prévoyant des critères pour l'importation, la classification, l'emballage et l'étiquetage des produits chimiques utilisés dans l'agriculture, pour leur interdiction ou leur limitation (let. a). La loi sur les toxiques et la future loi sur les substances chimiques contiennent des dispositions générales qui couvrent les exigences

spécifiques de la let. a de l'art. 12. Ces dispositions s'appliquent au secteur de l'agriculture également, et elles vont parfois plus loin que ce que demande la convention. Ainsi, certains engrais ou produits phytosanitaires font l'objet d'une autorisation avant leur mise en circulation puis leur usage. Le droit positif suisse correspond donc à la let. a de l'art. 12. Il n'en va pas de même pour ce qui est de la let. b de l'art. 12 au regard de la LTr et de la LAA. Les entreprises qui produisent, importent, fournissent, vendent, transportent, stockent ou éliminent des produits chimiques sont soumises au champ d'application de la LTr et de la LAA. Toutefois, les entreprises individuelles qui n'occupent pas de personnel ne sont pas couvertes par ces deux lois. On a donc affaire ici à des indépendants qui ne pourraient être exclus du champ d'application de la convention no 184 au titre de son art. 3, le BIT ayant spécifié que l'art. 12 est de portée générale. Les art. 38a de l'Otox et 48a et b de l'Osubst prévoient une obligation d'information à l'intention des usagers par le biais d'une fiche. Notre droit positif ne correspond pas intégralement à cette exigence de la convention. L'art. 12, let. c, de la convention traite de la collecte, du recyclage et de l'élimination des déchets et des produits chimiques. Ce point est couvert par les prescriptions de la LAA, de l'OPA et de la LTr pour ce qui touche à la protection des travailleurs. Toutefois, ces deux lois ne couvrent pas les indépendants. En ce qui concerne la protection de l'environnement, les dispositions de l'OTD et de l'ODS réalisent les exigences de la convention à cet égard. Notre droit positif ne correspond que partiellement à ces exigences spécifiques de la convention. L'art. 12 ne peut être accepté intégralement. Les exigences de l'art. 13 de la convention ne peuvent pas être considérées comme réalisées au regard de notre droit relatif à la protection des travailleurs. En effet, bien que les risques liés à l'utilisation et à la manipulation des produits chimiques ressortissent prioritairement au domaine de la prévention des maladies professionnelles, telle que réglementée par la LAA et l'OPA, ces mesures de protection s'appliquent aux entreprises agricoles dès qu'elles occupent du personnel. Les indépendants ne sont donc pas couverts par notre droit positif à cet égard. Toutefois, cette approche peut être nuancée par le fait que les prescriptions protectrices de la Ltox et de la Lsubst s'appliquent également aux entreprises individuelles.

7178 L'art. 13 ne peut pas être accepté. L'art. 14 traite du contact avec les animaux et de la protection contre les risques biologiques. Selon le BIT, cet article est également de portée générale, sans possibilité d'établir une distinction fondée sur le statut juridique des travailleurs agricoles. Il convient donc d'analyser cette disposition sous l'angle de son application aux travailleurs tant salariés qu'indépendants. Aux termes de cet article, la législation nationale doit garantir que les risques d'infections, d'allergie ou d'empoisonnement lors de la manipulation d'agents biologiques soient évités ou réduits au minimum; de plus, les activités liées aux animaux, au bétail et aux lieux d'élevage doivent respecter les normes nationales. La manipulation d'agents biologiques fait l'objet de l'OPTM, qui règle également les modalités concernant la sécurité et la santé. Cette ordonnance règle les obligations de l'employeur et renvoie, en son art. 1 relatif à son champ d'application, à l'OPA et aux OLT 3 et 4. Ces différents textes ne couvrent donc pas les indépendants. L'usage d'agents (immuno-)biologiques, lorsqu'ils sont utilisés comme substances vétérinaires dans l'agriculture, est réglementé par la LPTh et l'OFE. Pour le surplus, il n'existe pas de législation spécifique quant aux activités liées aux animaux. On rappellera toutefois l'art. 56 CO, qui dit que la personne qui détient un animal causant des dommages en est responsable. Nous ne pouvons pas accepter l'art. 14. L'art. 15 traite de la sécurité et de la santé lors de la construction, de l'entretien et la réparation des installations agricoles (bâtiments, installations fixes, etc.). Selon le BIT, cet article est de portée

générale, sans possibilité d'établir une distinction fondée sur le statut juridique des travailleurs agricoles. Il s'agit donc d'analyser cette disposition sous l'angle de son application aux travailleurs tant salariés qu'indépendants. Dans les faits, on peut partir du principe que ces travaux de construction, d'entretien et de réparation sont effectués par des entreprises du secteur de la construction. Dès lors, celles-ci sont soumises aux dispositions de la LAA dans la mesure où elles occupent des travailleurs. Ainsi, les différentes exigences de sécurité découlant de l'art. 15 sont réglées par les art. 12 à 23 OPA. Pour ce qui touche à la santé, les entreprises de la construction sont soumises aux dispositions générales de protection figurant dans la LTr et dans ses ordonnances d'exécution, pour autant qu'elles occupent du personnel. Enfin, l'Ordonnance sur les mesures de prévention des accidents à prendre en cas de construction ou de transformation de bâtiments ruraux couvre ces activités de manière générale; elle fait actuellement l'objet d'une révision. Lorsque les travaux de construction, d'entretien et de réparation sont effectués par une entreprise agricole elle-même, la LTr et la LAA sont applicables, car cette activité n'entre pas dans le cadre de l'exploitation primaire de produits agricoles. Toutefois, ces dispositions ne couvrent pas les entreprises individuelles et les travailleurs indépendants. Nous ne pouvons pas accepter l'art. 15.

7179 La Partie IV contient des dispositions supplémentaires. L'art. 16 vise à assurer la protection des jeunes travailleurs tout d'abord par la fixation d'un âge minimum d'accès à l'emploi à 18 ans, puis par une détermination de la notion de travaux dangereux. Enfin, l'art. 16 ménage une possibilité de dérogation à la limite d'âge fixée en prévoyant d'autoriser l'exécution de travaux dès l'âge de 16 ans, à la condition qu'une formation appropriée soit préalablement donnée et que la sécurité et la santé des jeunes travailleurs soient totalement garanties. L'art. 16 reprend, pour l'agriculture, les principes énoncés dans les conventions (no 182) sur les pires formes de travail des enfants et (no 138) sur l'âge minimum d'admission à l'emploi, en prescrivant que les travaux dangereux sont interdits pour les jeunes de moins de 18 ans. Depuis la dernière révision de la LTr, les dispositions de cette loi et de ses ordonnances sur l'âge minimum sont applicables notamment à la branche de l'agriculture (art. 2, al. 4, LTr). L'art. 16 n'introduit pas d'obligations nouvelles pour la Suisse; en effet, dans nos messages relatifs à la ratification des conventions no 138 et no 182 (FF 1999 I 475 et FF 2000 I 292), nous avons démontré la compatibilité de notre droit avec ces instruments internationaux. Nous pouvons donc accepter l'art. 16. L'art. 17 concerne les travailleurs temporaires et les travailleurs saisonniers; ainsi, aux termes de cet article, les travailleurs temporaires et les travailleurs saisonniers ne doivent pas faire l'objet de discriminations en matière de sécurité et de santé au travail. L'OPA et les autres lois de protection des travailleurs s'appliquent sans restriction aux travailleurs temporaires et aux saisonniers; il convient enfin de rappeler que, par principe, la LTr ne s'applique pas au secteur agricole. L'art. 17 n'est pas acceptable. L'art. 18 prévoit que des mesures soient prises afin de garantir les besoins particuliers des travailleuses agricoles en ce qui concerne la grossesse, l'allaitement et les fonctions reproductives. Les entreprises de l'agriculture étant exclues du champ d'application de la LTr, les dispositions pertinentes de cette loi ne sont donc pas applicables aux travailleuses agricoles. L'art. 359, al. 2, CO prévoit que les cantons édictent des contrats-types pour les travailleurs agricoles, réglant notamment les conditions de travail des femmes. Comme nous l'avons déjà relevé au ch. 2.2.1 du présent rapport, les CTT ne sont impératifs que si les parties ne sont pas convenues de dérogations. Dès lors, l'art. 18 de la convention ne peut être accepté s'il se base uniquement sur des CTT auxquels il peut être assez facilement dérogé. Par ailleurs, malgré

l'obligation inscrite à l'art. 359 al. 2, CO, certains CTT ne contiennent aucune disposition relative aux travailleuses. L'art. 328a, al. 3, CO contient des dispositions protectrices particulières en matière de grossesse et d'accouchement, mais pour les seules travailleuses vivant en communauté domestique avec leur employeur. Cette disposition ne couvre pas l'entier des exigences découlant de l'art. 18 de la convention. L'art. 18 ne peut pas être accepté. L'art. 19 concerne le bien-être et le logement. Les services de bien-être et les normes minimales en matière de logement sont réglés par l'art. 328a du CO pour les seuls travailleurs de l'agriculture vivant en communauté domestique avec l'employeur. Dans ce cas, l'art. 328a CO dispose que, lorsque le travailleur vit dans le ménage de l'employeur, celui-ci lui fournit une nourriture suffisante et un loge-

7180 ment convenable. L'employeur est également tenu d'accorder au travailleur empêché de travailler sans sa faute pour cause de maladie ou d'accident les soins et les secours médicaux pour un temps limité, soit pendant trois semaines au cours de la première année de service et, ensuite, pendant une période plus longue, fixée équitablement compte tenu de la durée des rapports de travail et des circonstances particulières. La LTr contient également des dispositions générales sur le bien-être et le logement des travailleurs. Toutefois, elles ne sont pas applicables à l'agriculture. L'art. 19 ne peut pas être accepté. L'art. 20 prescrit que la durée du travail de nuit et du repos des travailleurs dans l'agriculture doivent être conformes à la législation nationale ou aux conventions collectives. Les entreprises agricoles n'étant pas couvertes par la LTr, seules les dispositions du droit collectif du travail constituent une référence. Comme indiqué précédemment, l'art. 359, al. 2, CO oblige les cantons à édicter des CTT pour les travailleurs agricoles, réglant notamment la durée du travail et du repos. Un projet d'harmonisation de ces contrats est actuellement à l'étude (USP). Toutefois, l'art. 20 prévoit une mise en œuvre possible non pas par des contrats-types de travail, mais par des conventions collectives, dont la nature est contraignante. Par ailleurs, les CTT existants dans l'agriculture – de même que les contrats individuels de travail – prévoient généralement un nombre d'heures de travail nettement supérieur à ce que connaissent les autres secteurs de l'économie couverts par la LTr. L'art. 20 ne peut pas être accepté. L'art. 21 prévoit que les travailleurs de l'agriculture doivent être couverts par un régime d'assurance ou de sécurité sociale couvrant les accidents du travail, les maladies professionnelles, l'invalidité et les autres risques pour la santé d'origine professionnelle, offrant une couverture au moins équivalente à celle dont bénéficient les travailleurs d'autres secteurs. D'après les explications du BIT sur la portée ratione personae de la convention, cet article semble être de portée générale; autrement dit, il s'applique aux agriculteurs indépendants également. Aux termes de la LAA, les travailleurs salariés sont assurés à titre obligatoire contre les accidents du travail et les maladies professionnelles (art. 1 LAA) et les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et domiciliées en Suisse, ainsi que les membres de leur famille qui collaborent à l'entreprise, peuvent s'assurer à titre facultatif (art. 4 LAA). Les travailleurs de l'agriculture (salariés et indépendants) sont donc traités comme les salariés et les indépendants des autres secteurs économiques. Par ailleurs, une assurance volontaire ne paraît pas incompatible avec la teneur de l'art. 21 (cf. par. 14 de la recommandation no 192). L'art. 21 peut être accepté. Les art. 22 à 29 comportent les dispositions finales habituelles, qui n'appellent pas de commentaire particulier.

2.2.2 Position au regard de la recommandation (annexe 2)

La recommandation no 192 n'a pas de caractère contraignant. La question de sa ratification ne se pose pas, raison pour laquelle nous nous limitons à résumer le contenu de cette recommandation sans chercher à établir si

elle est ou non compatible avec la législation suisse en vigueur. Certains des principes régissant cette

7181 recommandation ont déjà été présentés en relation avec l'art. 3 de la convention no 184. La recommandation propose aux différents pays d'organiser l'inspection dans l'agriculture à la lumière des principes contenus dans les instruments pertinents de l'OIT. Elle traite également des obligations afférentes aux entreprises multinationales de l'agriculture. Elle présente les modalités détaillées de mise en œuvre des mesures de surveillance de la sécurité et de la santé au travail, notamment l'enregistrement des accidents du travail et des maladies professionnelles en tant qu'instrument de gestion de la prévention. Enfin, la recommandation prévoit que la convention no 184 soit progressivement étendue aux agriculteurs indépendants, sous diverses conditions. La législation nationale devrait préciser les droits et les obligations des indépendants en matière de sécurité, au même titre qu'elle le fait pour les agriculteurs salariés.

2.2.3 Conclusions

L'élimination et la réduction des cas d'accidents et de maladies professionnels dans l'agriculture revêtent une importance sociale et économique considérable. Dans cet esprit, le but de la convention no 184 est justifié. Il résulte pourtant de notre analyse des dispositions de la convention que les conditions très précises posées pour ratifier cet instrument ne sont pas réalisées dans notre droit positif. L'exclusion du secteur agricole du champ d'application de la LTr et celle des indépendants du champ d'application de nos lois relatives à la protection des travailleurs en général constituent un obstacle majeur à la ratification de cet instrument international. A ceci vient s'ajouter que les questions telles que la durée du travail et du repos ou la protection des travailleuses agricoles en cas de grossesse ne sont pas réglementées de manière à satisfaire toutes les exigences formelles et matérielles de la convention. Nous renonçons donc à vous proposer l'approbation de la convention (no 184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture.

3 Protocole à la convention (no 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs (annexe 3)

3.1 Partie générale A sa 279e session (novembre 2000), le Conseil d'administration du BIT a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la 90e session de la Conférence (2002) la question de l'enregistrement et de la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles, y compris la révision de la liste des maladies professionnelles figurant en annexe à la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles (1964), en vue d'une activité normative dans le cadre d'une procédure de simple discussion. Le Conseil a également indiqué que la Conférence devrait examiner la mise en place d'un mécanisme pour la mise à jour future de la liste des maladies professionnelles.

7182 Conformément à l'art. 38, par. 1, du Règlement de la Conférence, applicable aux procédures de simple discussion, le BIT a préparé un rapport sommaire servant de base aux débats. Ce rapport posait le constat suivant: il est d'autant plus difficile de réduire l'incidence des décès et des lésions d'origine professionnelle dans le monde entier que l'on manque d'informations fiables sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, ainsi que sur les événements et incidents dangereux. Les mesures préventives pâtissent gravement de l'absence de telles informations, au niveau de l'entreprise comme à l'échelle nationale. Certains pays ont adopté des prescriptions en matière de déclaration, mais leur portée et leur teneur sont souvent limitées, et rares sont ceux qui prévoient une procédure d'enregistrement au niveau de l'entreprise. Dans d'autres pays, la situation est pire encore. En outre, la comparaison internationale des données suppose l'harmonisation des systèmes de déclaration et d'enregistrement. Le rapport préconisait également de réviser la

liste des maladies professionnelles annexée à la convention (no 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964, et d'élaborer un mécanisme qui permette de la mettre périodiquement à jour. Sur la base de ces considérations, la Conférence a donc adopté un nouveau Protocole à la convention (no 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, et une recommandation mettant à jour la liste des maladies professionnelles annexée à la convention no 121.

3.2 Partie spéciale

Le Protocole invite les Etats membres à «établir et à réexaminer périodiquement les prescriptions et les procédures pour l'enregistrement des accidents du travail, des maladies professionnelles et, si cela arrive, des événements dangereux, des accidents de trajet ainsi que des cas de maladie dont l'origine professionnelle est soupçonnée». Il leur demande également de publier des statistiques annuelles suivant des normes de classification compatibles avec les plus récentes normes internationales de l'OIT et autres organisations internationales compétentes. La recommandation (annexe 4) suggère aux pays membres d'établir une liste nationale des maladies professionnelles à des fins de prévention, d'enregistrement, de notification et de compensation. Cette liste devra, à tout le moins, inclure les maladies énumérées dans la convention ad hoc de l'OIT et, dans la mesure du possible, celles contenues dans la liste annexée à la recommandation. Celle-ci devra être régulièrement mise à jour au cours de réunions tripartites. La Suisse n'a pas ratifié les deux conventions de base no 121 et no 155 auxquelles se réfèrent les deux nouveaux instruments internationaux adoptés par la Conférence. Dans nos rapports relatifs aux 48e et 67e sessions de la Conférence (FF 1965 I 686; FF 1983 I 25), nous avons expliqué les motifs pour lesquels la ratification de ces deux conventions n'était pas possible. Il semble dès lors judicieux, à ce stade, de renoncer à entrer en matière sur le protocole et la recommandation. Nous vous proposons de prendre acte de ces deux instruments.

7183 Depuis la publication de nos rapports susmentionnés, de nombreux changements de notre législation en matière de protection des maladies et des accidents professionnels sont intervenus. La loi fédérale sur l'assurance-accidents et ses ordonnances d'exécution sont entrées en vigueur (LAA; RS 832.20). La SUVA est actuellement en train de vérifier la liste des maladies professionnelles au vu des divers instruments internationaux en vigueur, et elle nous fera rapport sur ses travaux dans les meilleurs délais. Nous vous proposons donc d'attendre le résultat de ces travaux et d'inviter l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et le seco à entamer alors un examen approfondi des possibilités, pour la Suisse, de ratifier les conventions no 121 et no 155 ainsi que le protocole à la convention no 155 tel qu'adopté à la 90e session de la Conférence. Il est opportun de rappeler à cet égard que la quasi-totalité du groupe des employeurs de l'OIT s'est abstenue de voter le protocole, lors de son adoption en plénum de la Conférence; par conséquent, cet instrument ne bénéficie pas d'une caution tripartite.

4 Consultation de la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT

La Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT a été consultée sur le projet de rapport relatif à la convention no 184 lors de sa séance du 1er mars 2002. Les représentants des employeurs et de l'administration l'ont accepté, alors que les travailleurs se sont abstenus. La Commission a reconnu que la soumission des indépendants au champ d'application de la convention constituait le principal obstacle à la ratification et, à la demande des travailleurs, elle a chargé le seco de demander des explications supplémentaires auprès du BIT. Ces dernières ont pris plus de temps que prévu, et elles sont maintenant incorporées au présent rapport, dans sa partie 2. Lors de sa séance du 1er mars 2002, la Commission a pris note avec satisfaction de la demande des travailleurs suisses de renforcer la négociation collective avec les associations patronales du

secteur agricole. Vu ce qui précède, le projet de rapport a été complété et il tient dorénavant compte de l'avis exprimé par le BIT. Ce projet, qui passe également en revue les instruments adoptés lors de la 90^e session de la Conférence, a été soumis à une nouvelle consultation de la Commission fédérale tripartite. La Commission a pris note du rapport. L'UPS, l'USS et Travail.Suisse ont formulé des commentaires qui sont repris ci-dessous. L'UPS a déclaré approuver entièrement la position du Conseil fédéral de ne pas proposer la ratification de la convention no 184, cette dernière n'étant pas compatible avec l'ordre juridique suisse. Quant au protocole, à la convention no 155 et à la convention no 121, l'UPS ne voit aucune urgence à procéder ultérieurement à un examen de ces instruments. Elle estime que ceux-ci sont trop détaillés et ratifiés par peu de membres de l'OIT et, par conséquent, ne constituent pas le type d'instruments dont la ratification doit être envisagée. Travail.Suisse a, pour sa part, relevé les éléments suivants: «L'exclusion du champ d'application des indépendants et la protection du travail insuffisante empêchent formellement la Suisse de ratifier la convention no 184. Travail.Suisse ne demande pas, par conséquent, que l'on ratifie cette convention. Par contre, nous demandons que le seco agisse dans le but de mettre progressivement notre système législatif et

7184 nos pratiques en accord avec la convention. La pratique de la Suisse de ratifier les conventions de l'OIT qui correspondent au droit positif en vigueur dans notre pays doit être complétée par une approche active de la Confédération par laquelle les instruments internationaux du travail doivent servir de points d'orientation pour entreprendre des modifications législatives. Il faut enfin rappeler que les conventions internationales du travail prennent en compte la situation des pays en développement et ne devraient donc, en général, pas poser de problèmes de ratification aux pays industrialisés, pour autant qu'il existe une volonté politique de procéder aux changements législatifs qui peuvent être nécessaires. L'analyse faite de la convention no 184 fait ressortir clairement l'insuffisance de la protection du travail dans le domaine agricole en Suisse. Le fait que, dans notre pays, l'agriculture compte parmi les trois branches présentant le taux le plus élevé d'accidents de travail par rapport au nombre de personnes occupées devrait nous inciter à l'action. La prise en compte des articles de la convention devrait servir de levier dans cette perspective. Un des principaux enseignements à tirer de l'analyse de la convention no 184 est que les contrats-types de travail qui règlent la protection du travail dans l'agriculture en Suisse, notamment en ce qui concerne la question du temps de travail ou la protection des travailleuses, sont insuffisants et ne correspondent pas aux exigences matérielles de la convention sur plusieurs points (voir en particulier les commentaires du rapport sur les art. 18 et 20 de la convention). Travail.Suisse demande par conséquent une action énergique du seco pour aider à la promotion de conventions collectives de travail dans cette branche. Nous vous rappelons dans cette perspective l'art. 4 de la convention fondamentale no 98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, ratifiée par la Suisse, qui stipule que des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre employeurs et travailleurs. Travail.Suisse ne peut pas se contenter d'une simple harmonisation des différents contrats-types de travail car il leur manque une nature contraignante et parce qu'ils prescrivent des conditions de travail nettement moins favorables que celles des CCT. Avec la perspective de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à 10 nouveaux pays membres de l'UE, la nécessité d'avoir des conventions collectives de travail dans le secteur agricole va s'imposer encore plus en raison des risques

supplémentaires de dumping salarial et social. Nous vous prions par conséquent de prendre en compte cette nouvelle situation pour mettre en évidence la nécessité d'avoir des CCT dans le secteur agricole.» Le seco a répondu comme suit à Travail.Suisse: «... Nous avons pris note du fait que Travail.Suisse ne demande pas la ratification de la convention no 184 en raison de l'exclusion des indépendants du champ d'application de cet instrument. Dans votre prise de position, vous demandez une action proactive de la Confédération pour remédier à l'insuffisance de la protection du travail dans le secteur agricole suisse. Cela supposerait la promotion de la négociation d'une convention collective de travail pour l'agriculture, en se fondant sur une interprétation exten-

7185 sive de l'art. 4 de la C 98, pour répondre aux risques de dumping dans ce secteur, notamment lors de l'extension future de l'accord sur la libre circulation aux dix nouveaux membres de l'UE. La politique constante de ratification, par la Suisse, des conventions internationales du travail repose sur un examen approfondi de l'état actuel du droit positif suisse au regard de la convention. Si celui-ci satisfait aux exigences de l'instrument international, notre pays peut envisager de le ratifier. La seule exception à cette pratique a été faite en relation avec la ratification des conventions fondamentales sur le travail des enfants. L'Assemblée fédérale a entériné cette pratique. De plus, la ratification de la convention no 184 et la future extension des accords de libre circulation des personnes aux dix nouveaux adhérents à l'UE sont deux dossiers différents. Dès lors, votre demande ne correspond pas à la pratique de ratification susmentionnée. Le principe de la liberté de négociation collective en vigueur en Suisse permet en tout temps aux partenaires sociaux d'une branche économique de se réunir afin de discuter de l'opportunité d'une convention collective de travail. Il n'appartient pas, en principe, à l'Etat de prendre l'initiative dans ce domaine. Votre référence à l'art. 4 de la convention no 98 renvoie au commentaire que le Conseil fédéral exprimait dans son message portant ratification de ladite convention (FF 1999 I 475). Il sied de le rappeler dans ces lignes: «L'art. 4 prévoit que des mesures appropriées doivent être prises pour encourager et promouvoir la négociation collective entre les employeurs et les organisations de travailleurs. Cet article contient deux éléments essentiels, à savoir, d'une part, l'action des pouvoirs publics afin de promouvoir la négociation entre les partenaires sociaux et, d'autre part, le caractère volontaire de la négociation, qui implique l'autonomie des parties. Les termes de l'art. 4 mettent en évidence le caractère volontaire de la négociation des CCT par les partenaires sociaux. Ils n'exigent de l'Etat qui ratifie la convention aucune mesure tendant à contraindre les partenaires sociaux à négocier. La jurisprudence des organes de contrôle du BIT ne pose pas non plus une telle exigence. Les Etats signataires doivent en revanche offrir des conditions-cadre qui permettent aux partenaires sociaux de négocier ensemble les conditions de travail, ainsi que des procédures visant à faciliter cette négociation. En Suisse, le recours à la négociation volontaire entre associations de travailleurs et d'employeurs en vue de la conclusion de CCT est très large et s'appuie sur une longue tradition. La négociation volontaire est également favorisée par le fait que de nombreuses lois fédérales, telles que le CO, se contentent de fixer des normes seuils (dispositions semi-impératives et dispositives du CO) auxquelles il peut être dérogé par voie de CCT. La loi sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises du 17 décembre 1993 favorise également le recours à la négociation. Les représentants des travailleurs disposent désormais d'un véritable droit de participation dans les domaines suivants: sécurité au travail et protection de la santé; transfert de l'entreprise; licenciements collectifs (art. 10 de la loi sur la participation). Les CCT sont régies par le principe de la liberté contractuelle,

dans le plein respect du principe de l'autonomie des parties. L'Etat n'intervient donc ni dans leur négoc-

7186 ciation, ni dans leur conclusion. Les CCT sont régies par les art. 356 à 358 CO, qui contiennent des règles quant aux parties, à la forme, à la durée et aux effets des CCT. Celles-ci peuvent être conclues par une organisation de travailleurs d'une part et une organisation d'employeurs ou un ou plusieurs employeurs d'autre part (art. 356 CO). La législation suisse ne contient aucune restriction quant à la reconnaissance de syndicats aux fins de négociation collective. Le CO précise en outre que les clauses d'une convention qui tendent à contraindre des employeurs ou des travailleurs à s'affilier à une association contractante sont nulles (art. 356a CO). L'encouragement de la négociation collective se réalise par la mise sur pied d'organismes et de procédures visant à faciliter la négociation. Ce système doit avoir pour but «d'encourager la négociation collective libre et volontaire entre les parties, en leur laissant la plus grande autonomie possible, mais tout en établissant un cadre législatif et un appareil administratif auquel elles peuvent recourir, sous une forme volontaire et d'un commun accord, pour faciliter la conclusion d'une CCT» (Etude d'ensemble, op. cit., p. 117, par. 247). Les offices de conciliation, aux niveaux cantonal et fédéral, répondent à ces exigences. Aux termes de l'art. 30 de la loi fédérale du 18 juin 1914 sur le travail dans les fabriques, les cantons sont tenus d'instituer des offices publics permanents de conciliation en vue de régler à l'amiable des conflits collectifs entre fabricants et ouvriers. Les cantons sont autorisés à étendre la compétence de ces offices. Ceux-ci peuvent intervenir d'office ou à la requête d'autorités ou d'intéressés. La procédure est gratuite et subsidiaire à celle que les parties auraient prévu conventionnellement. A la demande des parties, l'office peut se transformer en tribunal arbitral. Au niveau fédéral, l'office de conciliation est régi par la loi fédérale de 1949 sur l'office fédéral de conciliation en matière de conflits collectifs de travail. L'office fédéral peut être institué au cas par cas par le Département fédéral de l'économie (DFE), qui n'intervient que sur requête d'une des parties. La procédure est rapide, orale et gratuite et intervient de manière subsidiaire à celle prévue devant un organisme conventionnel paritaire de conciliation. Lorsque les parties le demandent, l'Office fédéral de conciliation peut également rendre une sentence arbitrale. Les conditions-cadre de la négociation collective en Suisse satisfont aux exigences de l'art. 4, qui peut être accepté.» Aux termes de la convention no 144, la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT n'a pas d'attribution pour que l'Etat invite à lancer un processus de négociation collective. Dans son message portant ratification de la convention no 144 (FF 2000 I 292), le Conseil fédéral relevait en relation avec l'art. 5, let. b, de la convention: «La let. b demande aux Etats parties de procéder à la consultation tripartite avant de communiquer leurs propositions de ratification ou de non-ratification au Parlement. Jusqu'à ce jour, nous n'avons pas procédé à de telles consultations, sauf récemment dans le cas des conventions maritimes. Selon l'art. 19 de la constitution de l'OIT, les Etats membres sont tenus de soumettre à l'autorité compétente, dans les douze mois suivant leur adoption par la Conférence, les conventions et les recommandations en vue de les transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre. Nous remplissons formellement cet engagement en vous soumettant régulièrement les instruments de l'OIT dans nos messages ou nos rapports sur les sessions de la Conférence. Toutefois, nous ne sommes plus

7187 en mesure de respecter les délais fixés par la constitution de l'OIT, car l'analyse approfondie des instruments à laquelle nous procédons requiert deux voire trois ans, et la

tendance va croissant. Ces dernières années, notre pays a déjà été cité deux fois par les organes de contrôle du BIT pour non-respect des délais de soumission. Il faut corriger cette situation, et nous attachons une grande valeur à une accélération de la procédure de soumission par le biais d'une rationalisation du travail grâce à la Commission fédérale. Dans nos rapports et nos messages, nous vous présentons nos propositions sur les suites à donner à ces instruments. Lorsqu'il s'agit de conventions, nous examinons en particulier s'il est possible et souhaitable de les ratifier au regard de notre droit positif, auquel cas nous les soumettons à votre approbation. Cet examen est effectué de manière d'autant plus exhaustive que l'OIT a adopté, ces dernières années, des conventions techniques détaillées, qui couvrent à chaque fois de nombreux domaines de notre droit positif. De plus, la plupart de ces instruments ont peu d'impact sur notre économie et notre marché du travail. Notre administration doit donc fournir un travail analytique disproportionné avec le résultat prévisible, la plupart du temps une non-ratification. Ces rapports et ces messages détaillés surchargent aussi vos commissions. Toutes ces phases d'élaboration seront dorénavant effectuées au sein de la Commission fédérale sur une base simplifiée. La Commission fédérale examinera en effet, dans un rapport synoptique succinct, si les exigences de la convention et le droit positif suisse correspondent. Sur cette base, elle décidera si les conditions sont réunies ou non pour une ratification. Concernant chaque convention, elle établira à notre intention un rapport de deux pages maximum, assorti d'une éventuelle proposition de ratification. Il nous appartiendra d'entériner ou non cette proposition; notre décision et celle de la Commission fédérale vous seront transmises pour information en cas de non-ratification, ou pour approbation d'un arrêté portant ratification. Cela présente un double avantage: la discussion préliminaire et – si possible – l'élimination des divergences en Commission fédérale faciliteront notre décision, et la présentation simplifiée du point de vue de la Suisse concernant les conventions de l'OIT permettra une meilleure appréhension de la situation lors du débat parlementaire. La simplification du processus décisionnel, tant gouvernemental que parlementaire, qui résultera des travaux de la Commission fédérale compensera largement, à notre avis, les charges liées à l'institution de la Commission fédérale. La consultation informelle que nous avons menée sur les instruments adoptés lors de la 84e session de la CIT a confirmé notre point de vue. Enfin, la mesure proposée sous let. a doit nous permettre de mieux coordonner notre attitude au stade des projets d'instruments; il nous paraît donc logique de poursuivre la consultation en soumettant nos projets de rapports ou de messages à la Commission fédérale.» Par conséquent, il faut éviter de détourner les buts originaux poursuivis par les conventions no 98 et no 144, pour donner à l'Etat, voire aux partenaires sociaux, des attributions que ces instruments ne leur confient pas dans le cadre de leur mise en œuvre. Conformément à votre demande, votre prise de position sera reflétée dans le rapport du Conseil fédéral qui sera soumis aux Chambres.» Dans sa prise de position, l'USS relève que: «Le 30 novembre 2001 déjà, nous vous avons fait part de notre intérêt à savoir ce que la Confédération entendait faire à

7188 propos de la convention (no 184) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, en vous priant d'organiser une rencontre avec les partenaires sociaux pour débattre de son applicabilité en Suisse et des questions connexes. Le 1er mars 2002, lors de la dernière séance de la Commission tripartite fédérale pour les affaires de l'OIT, les représentants des travailleurs ont réitéré leur intérêt à propos de la ratification de cet instrument. Vous ne nous avez donné depuis aucune occasion d'en débattre. Pourtant, les problèmes sont graves puisque l'agriculture, qui n'occupe que 3 %

de la population active en Suisse, figure parmi les trois branches qui présentent le taux le plus élevé d'accidents du travail par rapport au nombre de personnes occupées. Nous ne pouvons par conséquent pas nous déclarer d'accord avec vos conclusions. L'union syndicale suisse ne donne pas son aval au rejet pur et simple, sans discussion, de la ratification de la convention (no 184) de l'OIT. Les travailleuses et les travailleurs de l'agriculture suisse, dont les conditions de travail sont dans de trop nombreux cantons toujours moyenâgeuses, méritent davantage de considération. Nous suggérons dès lors que la Commission tripartite fédérale pour les affaires de l'OIT débattenne de la question, en présence des partenaires sociaux de la branche que la Direction du travail du seco devrait, par la même occasion, inviter à négocier une convention collective nationale de travail, conformément à l'art. 4 de la convention (no 98) de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective.» Ce faisant, l'USS n'a formulé aucun argument de fond relatif à l'examen de la convention no 184. Le seco a répondu comme suit à l'USS: «... La politique constante de ratification, par la Suisse, des conventions internationales du travail repose sur un examen approfondi de l'état actuel du droit positif suisse au regard de la convention. Si celui-ci satisfait aux exigences de l'instrument international, notre pays peut envisager de le ratifier. La seule exception à cette pratique a été faite en relation avec la ratification des conventions fondamentales sur le travail des enfants. L'Assemblée fédérale a entériné cette pratique. Dès lors, votre demande de discuter de manière anticipée les conditions d'une mise en œuvre de la convention no 184 avant d'envisager sa ratification ne correspond pas à la pratique susmentionnée. De plus, une telle approche aurait pour conséquence de ne pas pouvoir respecter le délai de 12 mois fixé par l'art. 19 de la constitution de l'OIT pour la soumission. Le principe de la liberté de négociation collective vous permet en tout temps, et de votre propre initiative, de prendre contact directement avec les partenaires employeurs afin de discuter de l'opportunité d'une convention collective de travail pour la branche de l'agriculture. Il n'appartient pas, en principe, à l'Etat de prendre l'initiative dans ce domaine. Votre référence à l'art. 4 de la convention no 98 renvoie au commentaire que le Conseil fédéral exprimait dans son message portant ratification de ladite convention (FF 1999 I 475). Il convient de le rappeler dans ces lignes: (... suivent les mêmes citations que dans la réponse du seco à Travail.Suisse)

7189 «Par conséquent, il n'y a pas lieu de détourner le but de la convention no 98, ni d'ailleurs celui de la convention no 144, pour donner à l'Etat, voire aux partenaires sociaux, des attributions que ces instruments ne lui confient pas dans le cadre de leur mise en œuvre. A la demande des représentants travailleurs lors de la réunion de la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT, nous avons requis un avis du BIT sur l'application de la convention no 184 aux travailleurs indépendants. Les opinions exprimées par le BIT ont été reproduites dans le texte du rapport, et les conclusions en ont été tirées au regard des possibilités d'accepter ou non les dispositions pertinentes de la convention. Votre prise de position ne fait état d'aucun argument négatif quant au fond de l'analyse effectuée par l'administration sur la ratification de la convention no 184. Nous prenons donc note avec satisfaction de ce fait et partons du principe que, sur ce plan, vous n'avez aucune objection. Sans remarque additionnelle de votre part passé le lundi 7 juillet 2003, nous partirons de l'idée que vous n'avez plus de commentaire à formuler. Votre prise de position sera reflétée dans le rapport du Conseil fédéral qui sera soumis aux Chambres.» Le 1er juillet 2003, l'USS a tenu à préciser ce qui suit: «Contrairement à ce que vous affirmez au 4e par. de la page 4, nous ne sommes pas d'accord avec les conclusions de votre rapport. La Suisse doit ratifier la convention no 184 sur la santé et la sécurité dans l'agriculture. L'Union

syndicale suisse ne saurait admettre que les travailleuses et les travailleurs de l'agriculture soient exclus des mesures efficaces de protection en matière de santé, de sécurité et de protection sociale. L'adoption par les 89e et 90e sessions de la Conférence internationale du Travail de la convention no 184 sur la santé et la sécurité dans l'agriculture, complétée par la recommandation no 192 sur le même sujet et par le protocole relatif à la convention no 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs a été, à juste titre, qualifiée d'événement historique pour les quelque 450 millions de travailleuses et les travailleurs salariés occupés à travers le monde dans ce secteur. La nécessité d'améliorer les normes de sécurité et de santé dans l'agriculture est de toute première importance puisque cette branche est l'une des trois plus dangereuses qui soit avec les mines et la construction. L'une des principales caractéristiques du travail agricole est d'être pratiqué dans un environnement rural dans lequel il n'y a pas de démarcation claire entre les conditions de travail et les conditions de vie. Il en résulte que les travailleuses et les travailleurs agricoles font face à des dangers additionnels, comme l'exposition aux pesticides. La convention no 184 a été conçue de manière à permettre une souplesse maximale, tout comme la convention no 182 sur l'élimination des pires formes de travail des enfants que la Suisse a pourtant, et c'est heureux, ratifiée. Elle ne s'applique qu'aux salariés. Sur l'insistance des employeurs et de beaucoup de gouvernements, les références ont été déplacées vers les par. 12 à 15 de la recommandation no 192, qui n'est pas contraignante. Toutefois, l'art. 3 de la convention no 184 prévoit que les dispositions qu'elle contient soient progressivement étendues à l'ensemble des travailleurs et des travailleuses concernés. Cette ouverture offre une voie tout à fait acceptable pour la

7190 ratification par la Suisse, permettant notamment de réaliser par étapes une meilleure protection au travail, que n'assurent absolument pas les contrats-types de travail cantonaux, jugés insuffisants par l'Organisation internationale du Travail (OIT). Au vu de l'archaïsme des conditions de travail qu'offre l'agriculture suisse, à de rares exceptions près (par exemple seuls les cantons de Genève, de Vaud, du Valais et du Tessin ont fixé des salaires minima), il n'est pas décent de rejeter la ratification de la convention no 184 sous le prétexte qu'elle ne correspond pas au droit positif en vigueur en Suisse. Notre pays a fait exception à la règle qu'il s'était donnée jusqu'ici pour ratifier les conventions dites fondamentales de l'OIT. Il est donc possible qu'elle ratifie la convention no 184.» Dans sa réponse du 3 juillet 2003, le seco a précisé: «Nous prenons note de votre désaccord sur les conclusions du rapport et de vos arguments quant à l'opportunité, pour la Suisse, de ratifier la convention no 184 sur la sécurité et la santé dans l'agriculture. Votre prise de position sera également reflétée dans le rapport mentionné en exergue. L'examen de la convention no 184 a été revu à la lumière des informations que le BIT nous a livrées quant à l'application de certaines prescriptions de cet instrument aux indépendants. Le texte du rapport est explicite à ce sujet (ch. 2.2.1); il s'inspire des remarques faites par le BIT, dans son avis, en se fondant également sur les dispositions de la recommandation no 192. Les conclusions tirées des dispositions pertinentes de la convention et de la recommandation ne permettent pas de prétendre que cet instrument est applicable aux seuls salariés, ce qui constituerait une interprétation unilatérale, et non valable en considération du droit international, de cet instrument. L'art. 3 de la convention no 184 prévoit certes l'application progressive de la convention à toutes les exploitations et à tous les travailleurs (al. 2), mais en relation avec l'al. 1 du même article, relatif à l'exclusion de certaines catégories de travailleurs ou d'exploitations de toute ou partie de la convention, lorsque des problèmes particuliers et sérieux se posent. Il ne peut donc être fait usage de l'al. 2 que si un Etat qui

entend ratifier la convention recourt à la possibilité d'exclusion prévue à l'al. 1. Il convient de relever à cet égard que les Etats qui ratifient une convention n'ont pas la possibilité d'interpréter à leur convenance les dispositions de ces instruments; seuls les organes de contrôle des normes internationales du travail disposent d'une telle attribution. La Suisse ne saurait donc sortir de son contexte l'al. 2 de l'art. 3. La convention no 184 ne figure pas dans la liste des conventions fondamentales acceptées par l'ensemble des Etats membres de l'OIT. Il n'y a donc pas lieu de faire usage, en l'espèce, de l'exception à la politique de ratification constante du Conseil fédéral et du Parlement en matière de conventions internationales du travail. A toutes fins utiles, nous vous rappelons le contenu de notre lettre du 24 juin dernier à ce propos: «La politique constante de ratification, par la Suisse, des conventions internationales du travail repose sur un examen approfondi de l'état actuel du droit positif suisse au regard de la convention. Si celui-ci satisfait aux exigences de l'instrument international, notre pays peut envisager de le ratifier. La seule exception à cette pratique a été faite en relation avec la ratification des conventions fondamentales sur le travail des enfants. L'Assemblée fédérale a entériné cette pratique». «Dès lors, votre demande de discuter de manière anticipée les conditions d'une mise en œuvre de la convention no 184 avant d'envisager sa ratification ne correspond pas à la pratique susmentionnée. De plus, une telle approche aurait pour conséquence de ne pas pouvoir respecter le délai de 12 mois fixé par l'art. 19 de la constitution de l'OIT pour la soumission.» Il appartiendra au Conseil fédéral puis au Parlement de décider quelle suite ils entendent donner au rapport.»

7192

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Rapport sur les instruments adoptés en 2001 et en 2002 par la Conférence internationale du Travail In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2003 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 48 Cahier Numero Geschäftsnummer 03.069 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 09.12.2003 Date Data Seite 7167-7192 Page Pagina Ref. No 10 127 889 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.