

CH_VB 08-0450 5053 vom 1. Juli 2008

Bundesverwaltung, 2008-07-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_08-0450_5053_

FR: CH_VB 08-0450 5053 du 1 juillet 2008

IT: CH_VB 08-0450 5053 del 1 luglio 2008

Volltext

2008-0450 5053 08.048 Rapport sur les travaux et les instruments adoptés lors des 94e, 95e et 96e sessions de la Conférence internationale du Travail (CIT) du 30 mai 2008

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 les instruments adoptés lors des 94e, 95e, et 96e sessions de la Conférence internationale du Travail. Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération. 30 mai 2008 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération,
Corina Casanova

5054 Condensé Le présent rapport est consacré aux instruments adoptés lors des 94e, 95e et 96e sessions de la CIT, à savoir: – la convention du travail maritime, 2006; – la convention no 187 concernant le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail (SST) et la recommandation no 197 qui complète la convention; – la recommandation no 198 sur la relation de travail; – la convention no 188 concernant le travail dans le secteur de la pêche et la recommandation no 199 qui complète la convention. La convention du travail maritime fixe les conditions propres à garantir un travail décent dans le secteur maritime. La convention établit les exigences minimales pour les marins travaillant à bord d'un navire et contient des dispositions sur les conditions d'emploi, les heures de travail et de repos, l'hébergement, les équipements de loisirs, la restauration, la protection sanitaire, les soins médicaux, le bien-être et la sécurité sociale. Le respect de ces dispositions est assuré par le biais de procédures de plaintes accessibles aux gens de mer à bord et à terre, ainsi que par des dispositions relatives à la supervision par les armateurs et les capitaines des conditions à bord de leurs navires, à la juridiction et au contrôle des Etats du pavillon sur leurs bateaux, et aux inspections des navires étrangers par l'Etat du port. La convention prévoit également qu'un certificat de travail maritime peut être délivré aux navires lorsque l'Etat du pavillon a vérifié que les conditions de travail à bord d'un navire respectaient la législation nationale mettant en œuvre la convention. Elle a été revue au regard de la forme et de la structure et se fonde sur des normes juridiquement contraignantes accompagnées d'instructions guidées par des principes directeurs. Elle se démarque nettement des conventions traditionnelles de l'OIT. Certaines parties de la convention contiennent des dispositions techniques et détaillées qui peuvent être mises à jour grâce à une procédure d'amendement accélérée. Cette convention est destinée à devenir le «quatrième pilier» du régime de réglementation maritime internationale, en complément des principales conventions de l'Organisation maritime internationale (OMI). La nouvelle convention consolide et met à jour 68 conventions et recommandations maritimes de l'OIT adoptées depuis 1920. La ratification de la convention maritime entraînera des adaptations de notre droit. Les services compétents de l'administration fédérale sont en train d'examiner dans quelle mesure il sera

nécessaire d'adapter la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse. Ces éclaircissements prendront un certain temps. De plus, il est judicieux de coordonner notre approche avec celles des Etats de l'UE. Le Conseil de l'Union européenne a, en effet, invité, le 7 juin 2007, les Etats membres à ratifier la convention maritime; selon nos informations, cela ne devrait pas intervenir avant 2010. Le DFAE et le DFE suivront les développements en la matière, et soumettront

5055 au Conseil fédéral un projet de message en vue d'une ratification de la convention le moment venu. La convention no 187 vise à promouvoir l'amélioration continue de la SST pour prévenir les lésions et les maladies professionnelles ainsi que les décès imputables au travail. Elle demande aux pays qui la ratifient de prendre des mesures concrètes, en consultation avec les partenaires sociaux, pour développer une culture de prévention, une politique nationale, un système national et un programme national de SST. La recommandation qui complète la convention énumère les instruments de l'OIT en matière de SST sur lesquels ces mesures devraient se fonder. Nous soutenons le but visé par la convention no 187, qui est largement réalisé dans notre législation nationale en matière de SST. Toutefois, notre pays n'a pas ratifié l'ensemble des instruments mentionnés dans le cadre de la convention no 187 et de la recommandation no 197; nous n'entendons pas non plus réformer en profondeur, voire centraliser notre système de coordination en matière de SST pour le mettre en conformité avec ces instruments. Par conséquent, nous vous proposons de ne pas ratifier la convention no 187. La recommandation no 198 sur la relation de travail vise à établir et à appliquer, en consultation avec les travailleurs et les employeurs, des politiques nationales permettant de déterminer l'existence d'une relation de travail. Les recommandations sont des instruments qui ne sont pas de nature contraignante pour les Etats membres de l'OIT. Elles peuvent servir à orienter l'action des gouvernements, mais elles n'appellent aucune décision de ratification de la part de notre pays. Selon notre pratique constante, nous ne formulons pas de commentaires exhaustifs de ces instruments lorsqu'ils ne complètent pas une convention. La recommandation no 198 vous est donc soumise à titre d'information. La convention no 188 et la recommandation no 199 visent à améliorer les conditions de travail d'environ 30 millions de personnes employées dans le secteur de la pêche commerciale à grande échelle. Elles reflètent aussi les exigences de la mondialisation dans un secteur en expansion, où les travailleuses et les travailleurs sont exposés à des dangers et à des difficultés considérables. Les nouvelles normes contiennent des dispositions pour garantir aux travailleurs du secteur de la pêche de meilleures conditions sanitaires et de sécurité au travail, des soins médicaux en mer et à quai pour les marins blessés ou malades, des temps de repos suffisants pour leur santé et leur sécurité, la protection d'un accord d'engagement et la même protection de sécurité sociale que les autres travailleurs. Dans la mesure où la Suisse ne dispose pas d'une industrie de la pêche commerciale à grande échelle, elle n'est pas concernée par ces instruments. Nous vous proposons donc de ne pas ratifier la convention no 188. Le présent rapport a été soumis à la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT, commission extraparlamentaire consultative qui regroupe des représentants de l'administration fédérale et des partenaires sociaux suisses. A l'exception des représentants syndicaux, la majorité de la Commission a pris acte du rapport et l'a approuvé. Les deux membres travailleurs de la Commission se sont opposés aux propositions de ne pas ratifier les conventions no 187 et no 188. Quant à la conven-

5056 tion maritime, il a été tenu compte de la demande des syndicats de formuler plus clairement la volonté du Conseil fédéral d'envisager à terme la ratification de cet instrument international.

5057 Table des matières Condensé 5054 1 Introduction 5058 2 La convention du travail maritime, 2006 (annexe 1) 5058 2.1 Partie générale 5058 2.2 Partie spéciale 5059 2.3 Conclusions 5062 3 La convention no 187, 2006, et la recommandation no 197, 2006, concernant le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail (SST) (annexes 2 et 3) 5063 3.1 Partie générale 5063 3.2 Partie spéciale 5064 3.3 Conclusions 5071 4 La recommandation no 198 sur la relation de travail, 2006 (annexe 4) 5071 4.1 Partie générale 5071 4.2 Partie spéciale 5072 4.3 Conclusions 5073 5 La convention no 188, 2007, et la recommandation no 199, 2007, sur le travail dans le secteur de la pêche (annexes 5 et 6) 5073 5.1 Partie générale 5073 5.2 Conclusions 5075 6 Consultation de la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT 5075

Annexes 1 Convention du travail maritime, 2006 5077 2 Convention no 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006 5192 3 Recommandation no 197 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006 5198 4 Recommandation no 198 sur la relation de travail, 2006 5205 5 Convention no 188 sur le travail dans la pêche, 2007 5211 6 Recommandation no 199 sur le travail dans la pêche, 2007 5244

5058 Rapport 1 Introduction Conformément à l'art. 19, al. 5 et 6, de la constitution de l'OIT (RS 0.820.1), les Etats membres ont l'obligation de soumettre au parlement national les instruments (conventions et recommandations) internationaux adoptés lors de chaque session de la CIT. Les instruments adoptés doivent être soumis 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 exposons la convention du travail maritime (2006), la convention no 187 concernant le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail (SST) et la recommandation no 197 qui la complète, ainsi que la convention no 188 concernant le travail dans le secteur de la pêche et la recommandation no 199 qui la complète. Nous vous soumettons également, pour information, la recommandation no 198 sur la relation de travail. Ces instruments, dont les textes authentiques figurent en annexe, ont été adoptés par la CIT respectivement en date du 7 février 2006, du 15 juin 2006 et du 14 juin 2007. 2 La convention du travail maritime, 2006 (annexe 1) 2.1 Partie générale La convention du travail maritime a été adoptée par 106 Etats lors de la session de la CIT de février 2006. L'objectif était de réunir, dans un instrument international cohérent, l'ensemble des normes actuelles figurant dans les conventions et les recommandations internationales de l'OIT relatives au secteur maritime. La documentation de référence était constituée de tous les textes normatifs que l'OIT a adoptés depuis sa fondation en matière de protection des conditions de vie et de travail des gens de mer. Les instruments existants, qui contiennent des dispositions rendues en grande partie caduques par les progrès techniques, seront remplacés par la convention du travail maritime et ne devront donc plus faire l'objet de nouvelles ratifications. En élaborant la loi fédérale du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse (RS 747.30), la Suisse a tenu compte de l'ensemble des normes existantes de l'OIT en matière de protection des gens de mer au travail. Depuis lors, neuf autres conventions sur la navigation maritime ont été adoptées; elles contiennent presque exclusivement des versions remaniées de dispositions puisées dans des conventions existantes. Il y a donc tout lieu de penser que la majeure partie des

normes de l'OIT en la matière est reprise, sinon dans la législation suisse, du moins dans la convention collective signée par les armateurs et les représentants des gens de mer. Elaborée pour devenir le «quatrième pilier» de la réglementation internationale du travail maritime, la convention maritime vient compléter les trois conventions principales de l'Organisation maritime internationale (OMI), à savoir la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), la Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des bre-

5059 vêts et de veille (STCW) et la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL). La convention du travail maritime vise en premier lieu à créer dans le monde entier des conditions de travail en mer à la fois homogènes et acceptables. La nécessité d'une protection ciblée des travailleurs en mer tient au caractère international de l'industrie navale et au fait que, dans environ 80 % des accidents en mer, le facteur humain joue un rôle essentiel. De plus, de grandes inégalités subsistent entre les gens de mer du fait que le métier de marin s'exerce dans le monde entier. A l'avenir, les armateurs qui obtiennent des avantages concurrentiels déloyaux au mépris des travailleurs n'auront plus leur place dans la marine marchande. Par ailleurs, la nécessité de concevoir un système efficace pour appliquer les normes en vigueur et bannir l'exploitation de navires non conformes aux normes se fait sentir depuis longtemps. Les Etats membres de l'OIT sont exhortés à faire avancer rapidement le processus de ratification de la convention du travail maritime, qui entrera en vigueur douze mois après sa ratification par 30 pays représentant ensemble 33 % du tonnage brut de la flotte marchande mondiale. Cette entrée en vigueur ne devrait pas avoir lieu avant 2010. L'efficacité de la convention réside en particulier dans le fait que même les navires d'Etats n'ayant pas ratifié la convention peuvent, lorsqu'ils mouillent dans le port d'un Etat partie, faire l'objet d'une inspection en vue de vérifier s'ils respectent les dispositions de la convention. Les infractions aux normes peuvent avoir pour conséquence que les navires non conformes, même s'ils sont immatriculés dans des Etats n'ayant pas ratifié la convention, risquent d'accuser des retards considérables lors du dédouanement, voire d'être immobilisés, ce qui engendrerait des coûts élevés pour l'armateur et nuirait à l'image de l'Etat du pavillon. La convention n'entraînera pas de changements majeurs pour les navires battant pavillon suisse, étant donné que la plupart de ses dispositions s'appliquent déjà. La législation suisse sur la navigation maritime couvre déjà largement les nouvelles normes; à certains égards, elle est même plus sévère que la convention. La Suisse a notamment ratifié les huit conventions internationales du travail citées dans le préambule de la convention du travail maritime. La conclusion d'une convention collective de travail entre les représentants des gens de mer (UNIA) et l'ensemble des armateurs dont les navires battent pavillon suisse a permis de compléter certaines dispositions légales et, à certains égards, de les étendre de façon non négligeable en faveur des gens de mer. Il s'agit ici de déterminer si les dispositions de la convention collective satisfont aux normes de la convention. Les prescriptions de la convention collective entre les partenaires sociaux (UNIA et l'Association des armateurs suisses) s'appliquent à tous les navires suisses et à leur équipage. Elles doivent dès lors être considérées comme étant partie intégrante de la législation suisse en matière de navigation maritime.

2.2 Partie spéciale

La convention du travail maritime se compose de trois éléments: les articles, qui constituent les dispositions fondamentales générales, les règles, qui tiennent lieu de dispositions matérielles, et le code, qui contient les modalités d'application. Le code est lui-même divisé en deux: la partie A regroupe des normes obligatoires et la

5060 partie B, des principes directeurs non obligatoires. Les règles et le code se subdivisent en cinq titres. A chaque titre, les divergences entre la convention et le droit suisse en vigueur sont exposées de façon sommaire. La plupart d'entre elles peuvent être supprimées en révisant l'ordonnance sur la navigation maritime (ci-après «ordonnance»; RS 747.301) et en apportant des modifications ponctuelles à la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse (ci-après «loi»). Titre 1 Conditions minimales requises pour le travail des gens de mer à bord d'un navire Concernant le titre 1, il convient de mentionner en particulier l'âge minimum des gens de mer, qui doit être relevé de 15 à 16 ans dans l'ordonnance. La convention prévoit en outre que les gens de mer doivent suivre une formation à la sécurité individuelle à bord des navires avant de commencer à exercer leur activité en mer. Cette exigence n'est pas formulée explicitement dans la législation suisse, bien que, selon l'art. 62 de la loi, les membres d'équipage en général doivent justifier de leur aptitude à la fonction qui leur est confiée. C'est à l'OIT qu'il incombe d'apprécier dans quelle mesure une disposition aussi générale correspond au sens de la convention. De fait, une partie des armateurs suisses impose d'ores et déjà à leurs futurs marins de suivre une formation à la sécurité individuelle à bord des navires d'une durée de deux semaines, alors que d'autres entreprises de navigation effectuent des exercices à bord (on-board safety training). Il reste un point à clarifier: il s'agit de la règle selon laquelle les armateurs d'Etats membres qui utilisent des services de recrutement et de placement des gens de mer établis dans des pays ou territoires auxquels la présente convention ne s'applique pas s'assurent que ces services sont conformes aux prescriptions énoncées dans le code. Comme bon nombre des marins travaillant à bord de navires suisses sont recrutés de cette manière, il convient de s'interroger sur l'accomplissement du devoir de surveillance. Titre 2 Conditions d'emploi S'agissant du titre 2, les durées minimales du préavis, le nombre minimal d'heures de repos ainsi que les frais de rapatriement doivent être adaptés. Le délai de préavis minimal, qui est fixé à sept jours dans la convention, n'est que de 24 heures dans la loi. Toutefois, la convention collective prévoit un délai de quatre semaines. En ce qui concerne les heures de repos, la convention prescrit au moins de 10 heures de repos par période de 24 heures, alors que l'ordonnance fixe le minimum à 8 heures seulement. La convention garantit par ailleurs aux marins un droit au rapatriement plus étendu que la loi. En vertu de la convention, l'armateur est tenu d'assumer les frais de rapatriement, et ce, même en cas de résiliation par le marin, sous réserve toutefois que les raisons invoquées par ce dernier soient fondées. Titre 3 Logement, loisirs, alimentation et service de table Le titre 3 traite essentiellement des prescriptions relatives aux locaux destinés au logement, qui figurent dans l'annexe à l'ordonnance. Les rares différences entre la convention du travail maritime et l'ordonnance portent surtout sur des détails techniques. La hauteur de l'espace libre dans les logements, par exemple, est fixée par la

5061 convention à 203 centimètres au minimum, alors qu'elle ne doit pas être inférieure à 190 centimètres seulement selon l'ordonnance. Les prescriptions qui ont trait à la construction et à l'équipement des navires ne s'appliquent qu'aux navires construits à la date ou après la date d'entrée en vigueur de la convention. Comme les navires de construction récente satisfont déjà à la plupart des normes internationales, rien ne s'oppose à une mise en conformité de l'intégralité de l'annexe à l'ordonnance avec le texte de la convention. Titre 4 Protection de la santé, soins médicaux, bien-être et protection en matière de sécurité sociale S'agissant du titre 4, des modifications de la législation suisse sont indispensables, en particulier en matière de protection de la santé et de sécurité sociale. Si, pour la première, les exigences imposées à l'Etat du pavillon ou à l'armateur sont plus

élevées dans la convention, celles de la législation suisse sont plus sévères pour la seconde, bien que les critères nationaux ne s'appliquent qu'à une part de plus en plus infime des membres d'équipage des navires suisses. En matière de protection de la santé, la convention, contrairement à la législation suisse, inclut les soins dentaires et les mesures de prévention. La convention collective prévoit toutefois les soins dentaires en cas d'urgence. Concernant la sécurité sociale, le grand nombre de nationalités représentées à bord – pas moins de 17 sur les navires suisses à l'heure actuelle – et le faible pourcentage de ressortissants suisses (3,3 % actuellement) compliquent considérablement l'uniformisation des normes. Ainsi, seuls les ressortissants de pays liés par une convention bilatérale sur les assurances sociales en vigueur ont le droit de s'affilier aux assurances sociales suisses. Les ressortissants d'autres pays, qui forment la majorité des membres d'équipage, ne sont pas protégés par la législation suisse en matière de sécurité sociale. En vertu de la convention, la protection des travailleurs dans la législation nationale doit inclure, au moment de la ratification, au moins trois des neuf branches de la sécurité sociale (soins médicaux, indemnités de maladie, prestations de chômage, prestations de vieillesse, prestations en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, prestations familiales, prestations de maternité, prestations d'invalidité et prestations de survivants). A l'heure actuelle, huit branches sont déjà couvertes par le droit suisse et par la convention collective pour les ressortissants d'Etats ayant conclu un accord bilatéral avec la Suisse. Pour tous les autres marins, la loi assure une protection dans six des branches mentionnées ci-dessus. Les domaines restant à couvrir sont la protection des chômeurs et la prévoyance vieillesse. Le grand nombre de nationalités concernées, la durée parfois très courte des contrats de travail et le niveau de salaire peu élevé par rapport à la moyenne suisse exigent, dans ces deux domaines, des solutions qui ne peuvent être efficaces que si elles sont adoptées sur le plan international ou sur le plan bilatéral. Or la ratification de la convention du travail maritime ne contraindrait pas pour autant la Suisse à combler cette lacune dans l'immédiat, étant donné que la législation suisse satisfait aux exigences minimales fixées par la convention.

5062 Titre 5 Conformité et mise en application des dispositions Le titre 5 a trait à la responsabilité qui incombe à tout membre quant au plein respect et à l'application des obligations prévues par la convention. L'art. 9 de l'ordonnance (Application de conventions internationales) devra être étendu, par l'ajout d'une lettre, à la convention du travail maritime. Les sociétés de classification (organismes chargés de l'inspection des navires) auront certainement un rôle central à jouer dans la mise en œuvre de la convention. Actuellement, les autorités des Etats du pavillon travaillent déjà en étroite collaboration avec ces sociétés à la mise en application des conventions existantes.

2.3 Conclusions

La navigation maritime est l'un des principaux moteurs de la mondialisation: quelque 95 % des marchandises sont transportées au moins une fois par mer avant d'arriver sur les étals. Environ 1,2 million de personnes travaillent en mer, dont près de 600 marins, représentant 17 nations, sur des navires battant pavillon suisse. Du fait de son statut de nation commerciale et industrielle, la Suisse est fortement tributaire du commerce mondial. Eu égard au caractère international de la navigation maritime, il est capital que notre pays possède une marine marchande efficace. Les marines marchandes de toutes les grandes nations maritimes bénéficient de l'aide, parfois substantielle, de leur gouvernement. Il ne fait dès lors aucun doute que le renforcement de la place économique nationale constitue un enjeu majeur, tout comme l'approvisionnement du pays. Nos armateurs stimulent l'activité internationale dans le secteur des services sur sol helvétique, gagnent leurs revenus à l'étranger tout en payant leurs impôts en Suisse et génèrent des centaines d'emplois. En

raison de la portée mondiale de la navigation maritime et des multiples dangers auxquels sont exposés les marins, la communauté internationale a reconnu très tôt que la sécurité est plus aisée à garantir lorsqu'elle est coordonnée sur le plan international que lorsqu'elle est laissée à la discrétion des Etats. L'OMI, institution spécialisée de l'ONU qui a son siège à Londres, avait à l'origine pour mandat de garantir la sécurité de la marine marchande; ce mandat a ensuite été étendu à la protection des gens de mer et, plus récemment, aux questions touchant à la protection du milieu marin. Depuis sa fondation, elle a adopté 40 conventions et édicté un grand nombre de codes. La convention du travail maritime adoptée par l'OIT a été conçue pour devenir le «quatrième pilier» de la réglementation internationale du transport maritime, en complément des trois conventions fondamentales de l'OMI. Par ailleurs, l'amélioration des conditions de travail en mer devrait contribuer à accroître l'attrait de la navigation aux yeux des jeunes citoyens suisses. Les armateurs suisses sont généralement intéressés par la relève nationale, c'est pourquoi ils s'efforceront de créer les meilleures conditions de sécurité possible. La ratification de la convention maritime entraînera des adaptations de notre législation. Les services compétents de l'administration fédérale sont en train d'examiner dans quelle mesure il sera nécessaire d'adapter la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse. Ces éclaircissements prendront un certain temps, raison pour laquelle nous ne vous proposons pas de ratifier la convention maritime à ce stade. De plus, il est judicieux de coordonner notre approche avec celles des Etats de l'UE. Le Conseil de l'Union européenne a en effet invité les Etats membres

5063 à ratifier la convention maritime; selon nos informations, cela ne devrait pas intervenir avant 2010. Nous suivons les développements en la matière, et nous vous soumettrons un projet de message en vue d'une ratification de cette convention le moment venu. 3 La convention no 187, 2006, et la recommandation no 197, 2006, concernant le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail (SST) (annexes 2 et 3) 3.1 Partie générale La thématique de la SST a fait l'objet de trois discussions dans le cadre de la CIT. En 2003 d'abord, une discussion générale a permis d'esquisser les contours d'une stratégie globale de SST via un plan d'action en deux piliers, qui se fondait sur une approche intégrée des nombreux instruments de l'OIT en la matière. Le premier pilier prévoyait une culture préventive de SST pour garantir le droit à un environnement de travail salubre et un accord passé entre les partenaires sociaux de l'OIT qui définirait les droits, les responsabilités et les devoirs, en donnant une priorité absolue à la prévention. Le deuxième pilier préconisait le développement d'un outil intégré sur la SST (tool box) pour aider les membres de l'OIT à traduire la stratégie globale dans la réalité, par exemple l'élaboration d'un instrument promotionnel pour mettre la SST au rang des premières préoccupations des Etats, l'assistance technique et la coopération pour créer des programmes nationaux de SST. La Suisse soutient l'approche intégrée en matière de politique normative à l'OIT: cette approche permet de regrouper et de consolider les instruments techniques de l'organisation, pour permettre à cette dernière d'œuvrer plus efficacement à la réalisation de son mandat. En 2003, la Suisse a demandé que l'approche intégrée ne porte que sur les aspects de protection des travailleurs, étant donné que l'OIT n'a pas la compétence de traiter, de son propre gré, des questions relatives notamment à la protection de la santé publique et à la protection du public contre l'usage des produits toxiques, par exemple. La Suisse a de plus veillé à ce que les propositions émanant de la discussion générale tiennent pleinement compte de la dualité du système suisse en matière de protection des travailleurs. Suite à cette discussion générale de 2003, le Conseil d'administration du Bureau international du

Travail (BIT) a décidé d'inscrire la question de la SST à l'ordre du jour de la 93 session de la CIT (2005). Pour la discussion à la CIT de 2005, le BIT a présenté des projets de nouveaux instruments normatifs instituant un cadre promotionnel pour la SST: une convention complétée par une recommandation, qui ont fait l'objet d'une première lecture. Cette proposition a surpris de nombreux constituants de l'OIT, dont la Suisse. Pendant la phase préparatoire et pendant la CIT, notre pays a clairement fait savoir qu'il ne partageait pas cette approche normative: l'action normative proposée ne permettait pas de consolider les normes existantes en matière de SST selon l'approche intégrée, et elle ne correspondait pas au résultat de la discussion générale de 2003. Notre pays s'est prononcé en faveur d'une déclaration politique permettant une mise en œuvre intégrée des nombreuses normes de l'OIT en matière de SST. Consulté sur ce point, l'Office fédéral de la santé publique a donné son accord.

5064 La 95e session de la CIT (2006) a procédé à la deuxième lecture des projets d'instruments. La Suisse n'a pas modifié son approche, même si son point de vue n'a pas eu de large soutien. Consulté sur ce point, l'Office fédéral de la santé publique a donné son accord. Notre pays a le droit d'exprimer son point de vue de manière souveraine et indépendante au sein de la CIT. C'est pourquoi, lors du vote final sur les projets d'instruments en plénière de la CIT, la Suisse a été le seul gouvernement à voter contre la convention et la recommandation. Ce vote repose sur les principes de notre politique constante en matière de ratification de normes de l'OIT, selon lesquels notre pays ratifie les conventions de l'OIT lorsqu'elles correspondent dans une très large mesure avec l'état de notre droit positif. Après consultation du Département fédéral des affaires étrangères, la délégation suisse a expliqué son vote comme suit: «Le gouvernement suisse a toujours été opposé à l'élaboration des présents instruments normatifs en matière de SST. La Suisse estime qu'il existe d'autres moyens pour atteindre le but projeté: recueil de directives pratiques, campagne, déclaration de politique générale, par exemple. Les instruments soumis à l'adoption ne s'inscrivent pas dans le respect de l'approche intégrée en matière de consolidation des normes existantes, et ils font référence à des conventions que la Suisse n'a pas ratifiées, notamment les conventions nos 129 et 155. Ces instruments viennent s'ajouter à la multitude d'instruments existants en matière de SST, mais sans véritable valeur ajoutée, car la ratification universelle de la convention n'est pas garantie. Si la future convention n'est pas ratifiée par tous les Etats, il n'y aura ni véritable cadre promotionnel, ni action coordonnée au plan international. C'est pourquoi ma délégation a voté contre les instruments». 3.2 Partie spéciale La convention no 187 comprend 12 articles ventilés en six parties. La Partie I (article premier) contient une définition générale des notions utilisées dans le corps de la convention. La Partie II (art. 2) fixe les objectifs du cadre promotionnel de SST. La Partie III (art. 3) expose les principes de la politique nationale de SST. La Partie IV (art. 4) définit le système national de SST, et la Partie V (art. 5) détermine les fonctions et buts du programme national de SST. La Partie VI (art. 6 à 14) contient les dispositions finales usuelles. Cette dernière partie ne nécessite aucun commentaire. Les notions définies à la Partie I (article premier) appellent les commentaires suivants: La lettre a) désigne la «politique nationale» comme étant celle relative à la SST définie conformément aux principes de l'art. 4 de la convention no 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981. Nous renvoyons à nos commentaires relatifs à l'art. 3. La lettre b) définit l'expression «système national de sécurité et de santé au travail» ou «système national» comme étant l'infrastructure qui constitue le cadre principal pour la mise en œuvre de la politique nationale et des programmes nationaux de sécurité et de santé au travail. Nous renvoyons à

nos commentaires relatifs à l'art. 4. Selon la lettre c), l'expression «programme national de sécurité et de santé au travail» ou «programme national» désigne tout programme national qui inclut des

5065 objectifs à réaliser selon un calendrier prédéterminé, des priorités et des moyens d'action établis en vue d'améliorer la sécurité et la santé au travail ainsi que des moyens permettant d'évaluer les progrès. Nous renvoyons à nos commentaires relatifs à l'art. 5. Aux termes de la lettre d), l'expression «culture de prévention nationale en matière de sécurité et de santé» désigne une culture où le droit à un milieu de travail sûr et salubre est respecté à tous les niveaux, où le gouvernement, les employeurs et les travailleurs s'emploient activement à assurer un milieu de travail sûr et salubre au moyen d'un système de droits, de responsabilités et d'obligations définis et où le principe de prévention se voit accorder la plus haute priorité. Cette expression correspond dans les grandes lignes aux principes régissant nos différentes lois de protection des travailleurs: art. 6 de la loi fédérale sur le travail (LTr; RS 822.11), art. 82 de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20) et art 1 de la loi fédérale sur les produits chimiques (Lchim; RS 813.1). Pour le surplus, nous renvoyons à nos commentaires relatifs aux art. 3 à 5. La Partie II (art. 2) est consacrée aux objectifs poursuivis par la convention. Aux termes de l'art. 2, il apparaît clairement que la convention no 187, bien qu'elle vise la création d'un cadre promotionnel de SST, est un instrument qui impose des obligations précises à l'Etat qui la ratifie. Ainsi, si la Suisse entend ratifier cet instrument international, elle devra: – promouvoir l'amélioration continue de la sécurité et de la santé au travail pour prévenir les lésions et maladies professionnelles et les décès imputables au travail par le développement, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, d'une politique nationale, d'un système national et d'un programme national; – prendre des mesures actives en vue de réaliser progressivement un milieu de travail sûr et salubre au moyen d'un système national et de programmes nationaux de sécurité et de santé au travail, en tenant compte des principes énoncés dans les instruments de l'OIT pertinents pour le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail; – considérer périodiquement quelles mesures pourraient être prises pour ratifier les conventions pertinentes de l'OIT relatives à la sécurité et à la santé au travail, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. Nous examinons ces obligations en relation avec les art. 3 à 5 de la convention. La Partie III (art. 3) fixe les mesures à prendre pour mettre en œuvre la politique nationale de SST, compte tenu de la définition et des objectifs figurant aux articles premier et 2 de la convention. La politique nationale en matière de SST renvoie à la convention no 155 de l'OIT sur la sécurité et la santé des travailleurs que notre pays n'a pas ratifiée. Dans notre rapport sur la 67^e session de la CIT (FF 1983 I 25), nous avons présenté cette convention à titre d'informatin et renoncé, à l'époque, à sa ratification en renvoyant d'une part à la future mise en œuvre de la LAA et, d'autre part, à la pluralité d'organes d'exécution en matière de protection des travailleurs.

5066 L'art. 4 de la convention no 155 a la teneur suivante: 1. Tout membre devra, à la lumière des conditions et de la pratique nationales et en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, définir, mettre en application et réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail. 2. Cette politique aura pour objet de prévenir les accidents et les atteintes à la santé qui résultent du travail, sont liés au travail ou surviennent au cours du travail, en réduisant au minimum les causes des risques inhérents

au milieu de travail, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable. En Suisse, l'hygiène et la santé au travail sont couvertes par la LTr, alors que la prévention des accidents et des maladies professionnelles ressortit à la LAA. Le champ d'application de la LTr, dont sont issues de nombreuses prescriptions sur la santé et l'hygiène au travail, ne couvre pas toutes les branches économiques et exclut certains travailleurs (p. ex. ceux exerçant une fonction dirigeante élevée, les travailleurs à domicile, l'agriculture). La LAA s'applique à tous les travailleurs ou personnes occupés dans un rapport de subordination, mais elle ne couvre pas les indépendants. La LTr et la LAA divergent non seulement quant à leur champ d'application sur le plan matériel, mais aussi au plan personnel. Ainsi, lorsqu'une de ces deux lois contient une norme équivalente à une prescription d'une convention de l'OIT dans le domaine de la SST qui n'a pas été ratifiée par la Suisse, il est possible que nous ne satisfassions pas entièrement aux exigences internationales en raison des exceptions aux champs d'application des deux lois précitées. A titre d'exemple, on notera que des dispositions relatives à la SST sont applicables à l'agriculture selon la LAA, mais non pas selon la LTr. Les organes d'exécution de ces deux lois fédérales sont différents (LTr: inspections du travail; LAA: SUVA). La Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) est l'organe central pour la sécurité au travail en Suisse. La CFST est tenue de veiller à l'application uniforme des prescriptions de sécurité dans les entreprises, de délimiter les secteurs d'activités des organes de surveillance. Elle centre ses activités sur l'information, la transparence dans l'exécution de la sécurité au travail afin de favoriser une bonne collaboration entre les organes d'exécution, d'une part, et les employeurs et les travailleurs, d'autre part. Ses principales attributions sont: – le pouvoir de donner des instructions aux assureurs – le pouvoir de donner des instructions aux organes d'exécution – la compétence d'élaborer des règles techniques (appelées directives) pour la prévention des accidents et des maladies professionnels – la possibilité d'organiser des programmes de sécurité mettant particulièrement l'accent sur la lutte contre certains types d'accidents professionnels ou de maladies professionnelles – le mandat de promouvoir l'information et l'instruction en matière de sécurité au travail à tous les niveaux – Obligation d'assurer le financement de l'activité des organes d'exécution au service de la sécurité au travail

5067 Lors de sa séance du 14 décembre 2006, la CFST a approuvé la directive MSST révisée qui entre en vigueur le 1er février 2007. Cette directive traite des questions de la sécurité au travail et de la protection de la santé, et elle expose essentiellement les dispositions de l'ordonnance sur la prévention des accidents (OPA; RS 832.30). Elle contient également des explications sur des thèmes voisins, comme la loi sur le travail, la loi sur les installations électriques (RS 734.0) ou celle sur les explosifs (RS 941.41). Cette publication représente un soutien important à la mise en pratique de la directive MSST (directive relative à l'appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail), et elle a été complétée par le lancement du programme de sécurité «MSST: méthode efficace pour la sécurité et la protection de la santé au travail» ou, plus récemment d'une action spécifique en faveur des petites et moyennes entreprises. La LAA et l'ordonnance d'exécution règlent en principe les compétences des organes d'exécution. Il incombe à la CFST de surveiller le respect de cette répartition des compétences et de coordonner les activités des différents organes. La compétence en matière de sécurité au travail revient à quatre organes d'exécution, à savoir: – la SUVA (Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents); – les 26 inspections cantonales du travail; – les 2 inspections fédérales du travail; – les organisations spécialisées (actuellement au nombre de

six, qui s'occupent de domaines d'exécution spécifiques tels que l'agriculture ou les réceptifs sous pression p. ex.). La recommandation no 197 fournit également un complément d'information sur la portée de la notion de politique nationale en matière de SST. Elle renvoie en effet, au par. 1 (Partie I), à l'ensemble de la Partie II de la convention no 155 (art. 4 à 7). Dans notre rapport sur la 67^e session de la CIT, nous avons déclaré pouvoir accepter, de manière générale, les principes énoncés dans ces articles, en renvoyant toutefois aux futures prescriptions d'exécution de la LAA et en rappelant notamment que les destinataires de la loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (LSIT; RS 819.1) étaient les fabricants. Si on se réfère à la liste des instruments internationaux jointe à la recommandation, il appert que d'autres lois fédérales sont également touchées, qui ressortissent à la protection de la santé publique ou à la lutte contre les produits toxiques voire chimiques, impliquant d'autres acteurs des pouvoirs publics. Dans notre rapport précité, nous avons tout d'abord relevé que les objectifs visés par nos lois de protection des travailleurs correspondaient d'une manière générale à ceux de l'art. 4 de la convention no 155. Toutefois, nous avons également noté que la politique cohérente requise par la convention se heurtait au fait que la sécurité et la santé des travailleurs, l'hygiène au poste de travail, la sécurité des installations techniques, la sécurité des produits chimiques notamment sont assurées, en Suisse, par différents organes d'exécution selon la loi fédérale applicable. La création de la CFST, en application de la LAA, a certes apporté une amélioration de la situation depuis sa création en 1981. On constate donc que la CFST se concentre sur les aspects de sécurité au travail et de la protection de la santé, mais qu'elle ne couvre pas tous les domaines envisagés dans les instruments internationaux visés et couverts par nos lois spécifiques: la

5068 coordination mise en place ne couvre pas de manière transversale l'hygiène au travail, les installations techniques et électriques, les produits chimiques ni les explosifs. Au plan de la mise en œuvre des législations respectives, on ne saurait non plus parler de politique cohérente ou transversale au sens de l'article premier de la convention. L'action de la CFST tend à remplir le premier objectif fixé à l'art. 2 de la convention, à savoir l'amélioration continue de la SST, mais pas dans tous les domaines visés. La CFST agit également dans le sens du second objectif de l'art. 2, à savoir la réalisation progressive d'un milieu de travail sûr et salubre, mais pas d'une manière systématique dans tous les domaines visés. Enfin, la CFST n'est pas l'organe chargé de considérer périodiquement quelles mesures pourraient être prises pour ratifier les conventions pertinentes de l'OIT relatives à la SST. Pour cela, nous disposons de la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT (CFTOIT). La CFTOIT a été instituée suite à la ratification de la convention no 144 par notre pays (FF 2000 I 292) et, à l'instar de l'ensemble des commissions extraparlimentaires, nous avons examiné son maintien dans le cadre du programme des mesures d'économie. Le 21 novembre 2006, la CFTOIT nous a recommandé son maintien au vu de l'importance et de la pertinence de ses activités actuelles et futures. Si la Suisse ratifie la convention no 187, elle accepte de facto la recommandation no 197, faute de quoi la mise en œuvre de la convention n'est pas envisageable. La recommandation no 197 contient, en annexe, notamment une liste de 18 conventions de l'OIT en matière de SST, dont elle implique la prise en considération dans l'élaboration des programmes nationaux de SST. En langage clair, cela signifie dans les faits que la ratification de ces 18 conventions est demandée, étant entendu que les obligations découlant de ces instruments n'engageraient les Etats que s'ils les ont ratifiés. La Suisse a ratifié 5 de ces conventions: convention (no 81) sur l'inspection du travail, 1947 (FF 1949 I 1 et 1970 II 161); convention (no 115) sur la

protection contre les radiations, 1960 (FF 1961 I 1193); convention (no 120) sur l'hygiène (commerce et bureaux), 1964 (FF 1965 I 686); convention (no 139) sur le cancer professionnel, 1974 (FF 1975 II 370); convention (no 162) sur l'amiante, 1986 (FF 1991 III 898). L'examen des 13 conventions restantes n'est pas nécessaire au regard de l'importance des obstacles majeurs à la ratification de la convention no 187. De plus, les ressources limitées dont dispose l'administration ne permettent ni d'effectuer un examen en profondeur de ces 13 instruments, ni d'en assurer une éventuelle mise en œuvre, ni de garantir la présentation des rapports aux organes de contrôle de l'OIT (voir notre réponse au postulat 06.3568). Vu ce qui précède, nous ne sommes pas en mesure d'accepter la Partie III (art. 3) de la convention. La Partie IV (art. 4) fixe les exigences au regard du système national de SST. Aux termes du premier alinéa de cette disposition, il est demandé d'établir, de maintenir, de développer progressivement et de réexaminer périodiquement un système national de sécurité et de santé au travail, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. Les objectifs de nos différentes lois de protection des travailleurs poursuivent des objectifs communs de SST. Ceux de nos lois spécifiques en matière d'installations techniques ou électriques, de récipients sous pression, de produits chimiques ne visent pas systématiquement les travailleurs, mais souvent les fabricants ou ceux qui mettent des produits en circulation, avant tout dans le souci de protéger la santé publique. Vu la diversité de notre législation et des organes de contrôle en charge de leur mise en œuvre, nous ne

5069 disposons pas d'un système national poursuivant des objectifs communs de SST, tel qu'il est demandé par la convention. Selon l'al. 2, le système national de SST doit au moins inclure : a) la législation, les accords collectifs le cas échéant, et tout autre instrument pertinent en matière de sécurité et de santé au travail; b) une autorité ou un organisme, ou des autorités ou des organismes, responsables aux fins de la sécurité et de la santé au travail, désignés conformément à la législation et à la pratique nationale; c) des mécanismes visant à assurer le respect de la législation nationale, y compris des systèmes d'inspection; d) des mesures pour promouvoir, au niveau de l'établissement, la coopération entre la direction, les travailleurs et leurs représentants, en tant qu'élément essentiel de prévention en milieu de travail. Nous renvoyons à nos commentaires relatifs à l'art. 3 et à l'alinéa précédent. Pour le surplus, la loi fédérale sur la participation (RS 822.14) attribue des droits étendus de consultation et de représentation des travailleurs en matière de SST. L'al. 3 dispose que le système national de sécurité et de santé au travail doit inclure, s'il y a lieu: a) un organe tripartite consultatif national ou des organes tripartites consultatifs nationaux compétents en matière de sécurité et de santé au travail; b) des services d'information et des services consultatifs en matière de sécurité et de santé au travail; c) l'offre d'une formation en matière de sécurité et de santé au travail; d) des services de santé au travail conformément à la législation et à la pratique nationales; e) la recherche en matière de sécurité et de santé au travail; f) un mécanisme de collecte et d'analyse des données sur les lésions et maladies professionnelles tenant compte des instruments pertinents de l'OIT; g) des dispositions en vue d'une collaboration avec les régimes d'assurance ou de sécurité sociale couvrant les lésions et maladies professionnelles; h) des mécanismes de soutien pour l'amélioration progressive des conditions de sécurité et de santé au travail dans les micro-entreprises, les petites et moyennes entreprises et l'économie informelle. Nous avons exposé plus haut les différents organes d'exécution existant dans notre pays, ainsi que la manière dont la CFST joue un rôle prépondérant dans de nombreux domaines. La formation et les services de SST sont diffusés par la CFST et les organes d'exécution de la

LTr et des autres lois fédérales pertinentes. Le mécanisme de collecte et de données sur les lésions et les maladies professionnelles est établi par la LAA. La collaboration avec les régimes d'assurance ou de sécurité sociale est assurée par la CFST, mais elle couvre le domaine LAA, à l'exclusion des autres branches de la sécurité sociale suisse. Enfin, la CFST prend des mesures pour soutenir l'amélioration progressive des conditions de sécurité au travail, notamment dans les petites et moyennes entreprises, et développe des campagnes ponctuelles de promotion dans ce sens sur des thèmes très précis.

5070 De plus, de telles mesures engendreraient des coûts financiers importants. Vu ce qui précède, nous ne sommes pas en mesure d'accepter la Partie IV (art. 4) de la convention. La Partie V (art. 5) détermine les obligations liées à la mise en œuvre d'un programme national de SST. Le principe de base est formulé comme suit: tout Etat qui ratifie la convention doit élaborer, mettre en œuvre, contrôler, évaluer et réexaminer périodiquement un programme national de sécurité et de santé au travail, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. De plus, le programme national doit: a) promouvoir le développement d'une culture de prévention nationale en matière de sécurité et de santé; b) contribuer à la protection des travailleurs en éliminant ou en réduisant au minimum, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les dangers et les risques liés au travail, conformément à la législation et à la pratique nationale, en vue de prévenir les lésions et maladies professionnelles et les décès imputables au travail et de promouvoir la sécurité et la santé sur le lieu de travail; c) être élaboré et réexaminé sur la base d'une analyse de la situation nationale en matière de sécurité et de santé au travail comportant une analyse du système national de sécurité et de santé au travail; d) comporter des objectifs, des cibles et des indicateurs de progrès; e) être soutenu, si possible, par d'autres programmes et plans nationaux complémentaires qui aideront à atteindre progressivement l'objectif d'un milieu de travail sûr et salubre. Le programme national doit enfin être largement diffusé et, dans la mesure du possible, appuyé et lancé par les plus hautes autorités nationales. Nous ne disposons pas, en Suisse, de programme national intégrant de manière horizontale tous les objectifs de SST tels qu'ils sont fixés par la convention. La convention demande que ce programme soit appuyé et lancé par les plus hautes autorités nationales. Cela nécessiterait la création d'objectifs et de programmes communs aux plans fédéral et cantonal, voire communal, en fonction de l'exécution des différentes lois fédérales pertinentes. Or, de tels programmes et objectifs politiques ne figurent pas dans nos priorités actuelles, ni dans le programme de législation. Les objectifs généraux de nos différentes lois de protection des travailleurs, de la santé publique ou encore d'installations, d'appareils techniques ou de produits chimiques reposent sur le principe de la prévention des risques généraux. Ils visent également l'élimination et la réduction des risques et des dangers pour les travailleurs, mais aussi du public au sens large, en imposant également des obligations aux entreprises et aux fabricants. Notre système de prévention et de protection ne fait pas l'objet d'un réexamen systématique, et il ne contient ni objectifs, ni cibles, ni indicateurs de progrès transversaux. Nous ne sommes donc pas en mesure d'accepter la Partie V (art. 5) de la convention.

5071 La recommandation no 197 peut servir à orienter l'action des gouvernements membres de l'OIT, mais elle n'est pas sujette à ratification. La recommandation, après avoir précisé les notions de politique nationale, de système national et de programmes nationaux de SST (par. 1 à 12), contient, aux par. 13 et 14 la demande d'établir et de mettre à jour de

façon régulière un profil national qui dresse un bilan de la situation existante en matière de SST, ainsi que des progrès accomplis en vue de réaliser un milieu de travail sûr et salubre. Ce profil devrait servir de base à l'élaboration et au réexamen du programme national. Comme nous n'avons pas la volonté politique d'instituer un programme national, l'examen du profil demandé ne se justifie pas. Le par. 15 de la recommandation charge l'OIT d'activités spécifiques en matière de coopération internationale. Cette demande ne touche pas la Suisse. Le par. 16 dispose que l'annexe à la recommandation doit être réexaminée et mise à jour par le Conseil d'administration du BIT. Il s'agit d'une demande adressée à l'OIT elle-même, et non pas à la Suisse. Nous avons examiné le contenu de cette annexe en relation avec la Partie III (art. 3) de la convention.

3.3 Conclusions

Il ressort de notre examen de la convention no 187 que notre pays n'est pas en mesure d'accepter, à la lumière de notre pratique constante de ratification, les obligations découlant de cet instrument international. Nous vous proposons donc de ne pas ratifier la convention no 187. Cette convention impliquerait une réforme complète de notre système de protection des travailleurs et de la santé publique en général, la ratification de treize conventions existantes de l'OIT en matière de SST, ainsi qu'une charge considérable d'activités de mise en œuvre et d'obligation de faire rapport. Nous ne disposons pas des ressources pour nous engager dans une tâche d'une telle envergure. Notre système de SST offre un niveau élevé de protection, et il fonctionne à la satisfaction des partenaires concernés, bien que les buts, champs d'application matériel et personnel de nos différentes lois ne soient pas compatibles avec l'ensemble des exigences découlant de la convention no 187 et de la recommandation no 197.

4 La recommandation no 198 sur la relation de travail, 2006 (annexe 4)

4.1 Partie générale

La discussion sur la relation de travail remonte à de précédentes sessions de la CIT. Lors de ses 85e et 86e sessions (1997 et 1998), la CIT avait discuté de projets d'instruments sur le travail en sous-traitance. Ces textes n'ont pas été adoptés par la CIT, en 1998, mais celle-ci avait chargé l'OIT, par la voie d'une résolution, d'inscrire à l'ordre du jour d'une prochaine session de la conférence un point concernant la relation de travail en vue d'élaborer des normes adéquates. Suite à d'intenses consultations informelles menées entre 1999 et 2002 par l'OIT, il a été décidé de se concentrer sur des aspects plus précis de la relation de travail. C'est pourquoi, lors de la 91e session de la CIT en 2003, une discussion générale a permis de préparer les contours généraux d'une future recommandation. La conférence de 2003 a conclu sa discussion générale en demandant à l'OIT de préparer une recom-

mandation sur la relation de travail. Les conclusions proposées recommandaient une certaine souplesse pour tenir compte de la diversité des traditions et des systèmes de relations économiques, sociales, juridiques et professionnelles. Elles soulignaient le caractère dynamique de la relation de travail, appelée à changer et à s'adapter aux nouveaux défis du marché du travail. Selon cette même discussion, la recommandation devait prendre en considération la relation de travail «déguisée» (le salarié qui, intentionnellement, n'est pas traité comme tel) et proposer des mécanismes pour assurer aux personnes impliquées dans une relation de travail le bénéfice de la protection qui leur est due au niveau national. Le consensus ainsi obtenu soulignait que la future recommandation ne devrait pas s'immiscer dans les relations contractuelles authentiquement indépendantes et véritablement commerciales. Sur cette base, le Conseil d'administration du BIT a décidé d'inscrire cette question à l'ordre du jour de la 95e session de la CIT. C'est dans ce contexte, selon lequel une grande majorité des constituants de l'OIT souhaitait disposer d'une recommandation offrant la souplesse nécessaire pour tenir compte de la diversité des

traditions et des systèmes, que la discussion du projet de recommandation s'est déroulée en 2006. La Suisse a exprimé sa préférence pour un recueil ou un guide de bonnes pratiques dont auraient pu s'inspirer les Etats confrontés à des problèmes particuliers en la matière. La Suisse a également fait savoir que si une recommandation devait être adoptée, celle-ci devait se concentrer sur les relations de travail déguisées. L'instrument adopté ne correspond pas aux attentes de la Suisse en la matière, et c'est pourquoi la délégation gouvernementale suisse s'est abstenue lors de l'adoption de la recommandation en plénière de la CIT 2006. Les recommandations de l'OIT n'ont aucun caractère contraignant, mais elles peuvent servir à l'orientation des gouvernements dans l'élaboration de leurs politiques (art. 19 de la Constitution de l'OIT). Les recommandations de l'OIT n'appellent donc aucune décision de ratification de la part de notre pays; selon notre pratique constante, nous ne formulons pas de commentaires exhaustifs sur ces instruments lorsqu'ils ne complètent pas une convention.

4.2 Partie spéciale

La CIT a adopté la recommandation no 198 sur la relation de travail par 329 voix contre 94 – la quasi-totalité des représentants des employeurs – et 40 abstentions, dont la Suisse. Ce nouvel instrument est destiné à considérer la relation de travail «déguisée» et à proposer des mécanismes pour assurer aux personnes impliquées dans une relation de travail, la protection qui leur est due au niveau national. La recommandation no 198 propose aux Etats membres de formuler et d'appliquer, en consultation avec les travailleurs et les employeurs, des politiques nationales qui permettent de déterminer efficacement l'existence d'une relation de travail, de faire la distinction entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants, de combattre les relations de travail déguisées et d'assurer des normes applicables à toutes les formes d'arrangements contractuels. En Suisse, la relation de travail est régie par les dispositions du droit privé, le code des obligations (RS 220), qui repose sur le principe de la liberté contractuelle. Il n'est donc pas envisageable, selon notre système juridique, d'élaborer une politique nationale. De plus, une telle politique ne saurait se fonder sur notre système de

5073 conventions collectives de travail, étant donné que, d'une part, ces dernières reposent également sur le principe de la liberté contractuelle et que, d'autre part, les conventions collectives ne font de loin pas toutes l'objet de procédures d'extension en vue de leur octroyer une force obligatoire. Des dispositions spéciales applicables aux relations de travail des travailleurs migrants figurent toutefois dans notre législation sur les travailleurs détachés (RS 823.20) et dans le cadre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes (Message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE du 23 juin 1999; FF 1999 5440). Aux par. 4, let. g), 7, let. a) et b), 15 notamment, la recommandation contient, au titre de la politique nationale, des dispositions qui touchent tant les aspects juridiques que procéduraux, empiétant sur les compétences du pouvoir judiciaire; la recommandation prévoit également des critères de détermination de la relation de travail qui sont fixés de manière différente dans notre droit positif et dans la jurisprudence de nos tribunaux. Un projet de résolution a par ailleurs été proposé par plusieurs membres gouvernementaux dont l'UE, visant à demander au Directeur général du BIT d'aider les mandants à mieux comprendre et régler les difficultés rencontrées par les travailleurs dans certaines relations de travail. Lors des débats sur ce projet, le groupe des employeurs s'est retiré de la discussion et a déclaré laisser aux partenaires sociaux le soin de poursuivre la discussion de ce projet de résolution sur une base bipartite.

4.3 Conclusions

La recommandation no 198 n'a pas fait l'unanimité lors de son adoption en plénière de la CIT: une vingtaine de pays, dont les USA et le Royaume-Uni se sont également abstenus. Le groupe des employeurs a, dans sa quasi-totalité, voté contre l'adoption de cette

recommandation. L'exercice se solde donc par un résultat qui ne dispose pas d'un large soutien tripartite, et il est fort à craindre que cette recommandation reste lettre morte dans l'histoire de l'OIT. Vu ce qui précède, nous vous prions de prendre acte de la recommandation no 198, dont nous vous soumettons en annexe le texte pour information. 5 La convention no 188, 2007, et la recommandation no 199, 2007, sur le travail dans le secteur de la pêche (annexes 5 et 6) 5.1 Partie générale La discussion en vue d'élaborer de nouveaux instruments relatifs au secteur de la pêche a occupé la CIT lors de plusieurs sessions. En 2004, la CIT a jeté les premières bases pour améliorer la sécurité et les conditions de travail des personnes occupées dans le secteur de la pêche. Cette phase initiale des travaux était destinée à mettre en place, en se fondant sur une approche intégrée, de nouveaux instruments juridiques internationaux modifiant cinq conventions adoptées entre 1920 et 1966. Les projets de nouvelles normes devaient étendre la couverture des normes de l'OIT à plus de 90 % des travailleurs du monde œuvrant dans le secteur de la pêche, alors que les conventions existantes ne couvrent qu'à

5074 peine 10 % de ceux travaillant dans ce secteur qui s'est radicalement restructuré au fil du temps. Bien que n'étant en principe pas concernée par cette convention, au vu de son champ d'application (pêche en mer), la Suisse a participé à la discussion dans le cadre de la CIT de 2005 afin d'obtenir une modification d'une disposition de la convention sur l'âge minimum d'admission à l'emploi dans cette branche. En fixant cet âge à 16 ans, cette disposition posait en effet des problèmes de cohérence avec les deux instruments fondamentaux en matière d'âge minimum, la convention no 138 (âge minimum) et la convention no 182 (pires formes du travail des enfants), attendu qu'il est unanimement reconnu que la pêche est un travail très dangereux. Pour la Suisse, l'âge minimum devait être fixé à 18 ans. Malgré cette contradiction, l'âge de 16 ans a été maintenu. En l'absence de quorum pour adopter la convention sur le travail dans le secteur de la pêche, la CIT de 2005 a demandé au Conseil d'administration de porter la question à l'ordre du jour de la Conférence de 2007. En 2007, la CIT a adopté avec une grande majorité la convention et la recommandation concernant le travail dans le secteur de la pêche. La Suisse a voté en faveur de ces instruments, les principes de base de l'approche intégrée ayant été respectés. Les nouvelles normes visent à améliorer les conditions de travail d'environ 30 millions de personnes employées dans le secteur de la pêche. Elles reflètent aussi les exigences de la mondialisation dans un secteur en expansion, où les travailleuses et les travailleurs sont exposés à des dangers et à des difficultés considérables. Ces deux instruments contiennent des dispositions pour garantir aux travailleurs du secteur de la pêche: – de meilleures conditions sanitaires et de sécurité au travail, des soins médicaux en mer et à quai pour les marins blessés ou malades; – des temps de repos suffisants pour leur santé et leur sécurité; – la protection d'un accord d'engagement, et – la même protection de sécurité sociale que les autres travailleurs. De plus, les bateaux de pêche devront être construits et entretenus de manière à ce que les travailleurs du secteur aient des conditions de vie qui tiennent compte des longues périodes qu'ils passent à bord et en mer. La convention met également en place un mécanisme qui assure le respect et la mise en œuvre de ses dispositions par les Etats et qui prévoit que les grands navires de pêche au long cours peuvent faire l'objet d'inspections dans les ports étrangers pour veiller à ce que les marins à bord ne travaillent pas dans des conditions dangereuses pour leur sécurité ou leur santé. Cette dernière disposition vise à retirer de la circulation maritime les navires imposant des conditions de vie et de travail inacceptables, agissant au détriment des exploitants responsables. De nombreux pays pourraient ne pas disposer des institutions ou infrastructures nécessaires à l'application

immédiate de toutes ces dispositions. La convention prévoit un mécanisme juridique qui autorisera les Etats à mettre progressivement en place certaines de ses dispositions. L'objectif est d'encourager les Etats membres de l'OIT concernés à ratifier le texte au plus vite, puis à mettre en place un plan visant à étendre véritablement la protection à tous les marins pêcheurs. Cette approche à la fois flexible et ciblée devrait encourager les consultations au niveau national pour

5075 réviser ou établir des lois et réglementations nationales et d'autres mesures relatives à la vie des pêcheurs. La convention (no 188) sur le travail dans le secteur de la pêche 2007 et la recommandation (no 199) y relative prendront effet après avoir été ratifiées par 10 des 180 Etats Membres de l'OIT (dont 8 pays côtiers). 5.2 Conclusions La convention no 188 et la recommandation no 199 s'appliquent au secteur de la pêche commerciale à grande échelle effectuée sur des navires de pêche. Notre pays ne dispose pas d'un secteur de pêche commerciale de ce type. Par conséquent, nous vous proposons de ne pas ratifier la convention no 188. La recommandation no 199 n'a pas de caractère contraignant, et elle vous est soumise à titre d'information. 6 Consultation de la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT Le présent rapport a été soumis à la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT, commission extraparlamentaire consultative qui regroupe des représentants de l'administration fédérale et des partenaires sociaux suisses. A l'exception des représentants syndicaux, la majorité de la Commission a pris acte du rapport et l'a approuvé. Les deux membres travailleurs de la Commission se sont opposés aux propositions de ne pas ratifier les conventions no 187 et no 188. Quant à la convention maritime, il a été tenu compte de la demande des syndicats de formuler plus clairement la volonté du Conseil fédéral d'envisager à terme la ratification de cet instrument international.

5076

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Rapport sur les travaux et les instruments adoptés lors des 94e, 95e et 96e sessions de la Conférence internationale du Travail (CIT) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2008 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 26 Cahier Numero Geschäftsnummer 08.048 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 01.07.2008 Date Data Seite 5053-5076 Page Pagina Ref. No 10 141 914 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.