



Berne, le 30 avril 2025

Approbation de la convention n° 191 de l'Organisation internationale du Travail concernant les amendements aux normes corrélatifs à la reconnaissance d'un milieu de travail sûr et salubre comme principe fondamental

Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la
procédure de consultation



Condensé

En juin 2023, la Conférence internationale du Travail a adopté la convention n° 191 concernant les amendements aux normes corrélatifs à la reconnaissance d'un milieu de travail sûr et salubre comme principe fondamental. Cette convention vise à garantir la clarté et la cohérence du corpus de normes internationales du travail. Elle est de nature essentiellement technique et formelle, sans réelle portée matérielle.

L'Organisation internationale du Travail (OIT) est une organisation onusienne tripartite qui a pour mission de promouvoir la justice sociale et des conditions de travail décentes pour toutes et tous. La Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux et son mécanisme de suivi ont été adoptés à l'unanimité à la 86^{ème} session de la Conférence internationale du Travail (CIT) en 1998. La Déclaration postule l'existence d'un socle universel d'obligations reconnues par tous les États membres. Elle reconnaît plus précisément, dans sa version de 2008, quatre droits et principes fondamentaux au travail : a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ; b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ; c) l'abolition effective du travail des enfants ; et d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Par cette Déclaration, tous les États membres de l'OIT, qu'ils aient ratifié ou non les conventions pertinentes de l'organisation, s'engagent à respecter, promouvoir et réaliser les principes et droits fondamentaux des travailleurs.

En application de la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, approuvée en 2019, et consciente de l'importance de la sécurité et de la santé au travail, la CIT a adopté, en 2022, la Résolution concernant l'inclusion d'un milieu de travail sûr et salubre dans le cadre des principes et droits fondamentaux au travail. Cette Résolution amende la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux de 1998 en y incluant le principe et droit à un milieu de travail sûr et salubre et reconnaît deux conventions renforçant la santé et la sécurité des travailleurs comme fondamentales.

Une année plus tard, considérant les incidences de cette Résolution sur le corpus normatif de l'OIT, la CIT a adopté la convention n° 191 concernant les amendements aux normes corrélatifs à la reconnaissance d'un milieu de travail sûr et salubre comme principe fondamental (ci-après : convention n° 191) ainsi qu'une Résolution qui appelle les États à ratifier rapidement et largement la convention n° 191.

La convention n° 191 (annexe 1) vise à garantir la clarté et la cohérence du corpus de normes internationales du travail et à apporter les amendements nécessaires à certains instruments de l'OIT pour y intégrer d'une part le principe et droit fondamental d'un milieu de travail sûr et salubre et d'autre part deux conventions nouvellement considérées comme fondamentales.

La politique en vigueur en matière de ratification de normes de l'OIT permet à la Suisse de ratifier une convention de l'OIT pour autant que celle-ci soit compatible avec l'ordre juridique suisse. La conformité du droit et de la pratique suisses avec la convention n° 191 a fait l'objet d'une analyse approfondie dans le message concernant l'approbation de la convention n° 191, adopté en mai 2024. Cette analyse, reprise dans le présent rapport, montre que la convention n° 191 est de nature essentiellement technique et formelle, sans réelle portée matérielle. La ratification ne requiert ni

l'adoption, ni la modification d'une loi ou d'une ordonnance. Dans son message, le Conseil fédéral propose de ratifier la convention n° 191.

Le message portant approbation de la convention n° 191 n'avait pas fait l'objet d'une consultation préalable ordinaire, car les partenaires sociaux avaient été impliqués dans l'élaboration de la convention et consultés sur le projet de message. Le Conseil fédéral a considéré qu'aucune information nouvelle n'était à attendre d'une consultation, les positions des milieux intéressés étant déjà connues (art. 3a, al. 1, let. b, Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation). Cette procédure, appliquée depuis de nombreuses années, est habituelle pour la ratification des conventions de l'OIT et respecte la convention n° 144 de l'OIT sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, ratifiée par la Suisse en 2000.

Le 18 décembre 2024, le Conseil national a voté en faveur d'un renvoi du projet au Conseil fédéral en le chargeant de présenter dans un rapport complémentaire quelles dispositions de la convention n° 191 de l'OIT sont directement applicables et lesquelles le sont indirectement, puis de mener une procédure de consultation ordinaire. Le 19 mars 2025, le Conseil des États s'est également prononcé en faveur d'un tel renvoi.

Cette consultation vise de la ratification la convention n° 191 qui permettra à la Suisse de s'engager en faveur de la cohérence des normes internationales du travail et d'une meilleure protection de la santé des travailleurs du monde entier. La ratification et la mise en œuvre de la convention ne nécessiteront aucune modification sur le plan législatif. Le rapport complémentaire à ce message (annexe 2) confirme que la convention et ses dispositions ne sont pas directement applicables en droit suisse.

Table des matières

1	Contexte	5
1.1	Situation initiale	5
1.2	Nécessité d’agir et objectifs visés	7
1.3	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	9
1.4	Classement des discussions et interventions parlementaires	9
2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	9
3	Condensé de la convention n° 191	9
3.1	Buts	9
3.2	Nature juridique	10
3.3	Déroulement et résultat des négociations	10
3.4	Appréciation et mise en œuvre	10
4	Commentaire des dispositions	12
5	Conséquences de la convention	15
6	Aspects juridiques	15
6.1	Constitutionnalité	15
6.2	Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse	15
6.3	Forme de l’acte à adopter	16

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Situation initiale

L'adoption de la convention n° 191 (annexe 1) marque l'aboutissement d'un long processus.

En 1998, dans le but d'apporter une réponse à la dimension sociale de la mondialisation, la CIT a adopté la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux et son mécanisme de suivi¹. La Déclaration rappelle qu'en adhérant librement à l'OIT, l'ensemble des États membres ont accepté les principes et droits énoncés dans sa constitution et la Déclaration de Philadelphie². Elle postule ainsi l'existence d'un socle universel d'obligations des États membres liées à leur seule appartenance à l'OIT et reconnaît plus précisément, dans sa version de 2008, quatre principes et droits fondamentaux (art. 2) :

- a) la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective ;
- b) l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ;
- c) l'abolition effective du travail des enfants ;
- d) l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession

En 2019, l'OIT célébrait ses 100 ans d'existence et la CIT, présidée par la Suisse, a adopté la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail³ et une Résolution relative à cette Déclaration⁴. Selon la Déclaration, « *des conditions de travail sûres et salubres sont fondamentales au travail décent* » (chiffre II/D). Dans la Résolution sur la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail, le Conseil d'administration de l'organisation est chargé : « *d'examiner, dans les meilleurs délais, des propositions visant à inclure la question des conditions de travail sûres et salubres dans le cadre de l'OIT relatif aux principes et droits fondamentaux au travail* » (art. 1).

Consciente de l'importance cruciale de la sécurité et de la santé au travail, mise en lumière par la pandémie de COVID-19 et ses effets sur le monde du travail, la CIT a ensuite adopté, le 10 juin 2022, avec le soutien de la Suisse, la Résolution concernant l'inclusion d'un milieu de travail sûr et salubre dans le cadre des principes et droits fondamentaux au travail (ci-après : Résolution, 2022)⁵. Comme son nom l'indique, cette

¹ Disponible à l'adresse : <https://www.ilo.org/> → A propos de l'OIT → Mission et impact → Déclarations de l'OIT → Texte de la Déclaration et de son suivi

² RS 0.820.1

³ Disponible à l'adresse : <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home.html> → Travail → Affaires internationales du travail → OIT → Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail

⁴ Disponible à l'adresse : <https://www.ilo.org/> → Conférence internationale du Travail (CIT) → 108e session de la Conférence internationale du Travail (2019) → Textes adoptés par la Conférence à sa 108e session → Résolution sur la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail

⁵ FF 2024 1267 ; également disponible à l'adresse : <https://www.ilo.org/> → Conférence internationale du Travail (CIT) → 110e session de la Conférence internationale du Travail → Textes adoptés par la Conférence à sa 110e session → Résolution concernant l'inclusion

Résolution modifie la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux en y intégrant ce cinquième principe (para. 1). Ainsi, le droit à un milieu de travail sûr et salubre vient s'ajouter (comme cinquième droit fondamental) à la liste des quatre principes et droits fondamentaux découlant de la Déclaration de 1998. La Résolution de 2022 reconnaît les conventions n° 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs (1981) et n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail (2006) comme des conventions « fondamentales » (para. 3). Ces deux conventions concrétisent le nouveau droit fondamental à un milieu de travail sûr et salubre et s'ajoutent aux huit autres conventions fondamentales⁶. La Résolution invite également le Conseil d'administration à prendre des mesures appropriées en vue d'apporter certains amendements, en conséquence de l'adoption de la résolution, à toutes les normes internationales du travail pertinentes (para. 4).

C'est dans ce contexte que la CIT a adopté, le 12 juin 2023, avec le soutien de la Suisse, la convention n° 191. Le même jour, la CIT a adopté la Résolution concernant la prompte ratification de la convention n° 191, qui « rappelle que la prompte ratification, par le plus grand nombre, de la convention n° 191 est souhaitable pour préserver la cohérence du corpus des normes internationales du travail en mettant les références aux principes et droits fondamentaux au travail que ces normes contiennent en conformité avec la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998), telle qu'amendée en 2022 ». Elle appelle les États à ratifier rapidement et largement cette convention.⁷

Les traités de l'OIT se distinguent par la structure tripartite de l'organisation, impliquant les gouvernements, les employeurs et les travailleurs dans leur élaboration.

Conformément à l'article 19, alinéa 5, lettre b, et 6, lettre b, de la Constitution du 28 juin 1919 de l'Organisation internationale du Travail (OIT)⁸, les États membres doivent soumettre les conventions adoptées lors des sessions de la CIT à leur procédure d'approbation interne dans un délai maximal de 18 mois après la clôture de la session.

En Suisse, la Commission tripartite pour les affaires de l'OIT (CT-OIT) est une commission extraparlamentaire constituée de représentants de l'administration fédérale et des partenaires sociaux. La création de la CT-OIT découle des obligations de la convention n° 144 de l'OIT sur les consultations tripartites relatives aux normes

d'un milieu de travail sûr et salubre dans le cadre des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT

⁶ Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 ; Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 ; Convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930 ; Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957 ; Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951 ; Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958 ; Convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973 ; Convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999

⁷ Disponible à l'adresse : www.ilo.org → [Événements et réunions en cours et à venir \(ilo.org\)](#) → [111e session de la Conférence internationale du Travail \(Conférence internationale du Travail \(CIT\)\) \(ilo.org\)](#) → [Rapports soumis à la 111e session de la Conférence internationale du Travail \(Conférence internationale du Travail \(CIT\)\) \(ilo.org\)](#) → [Textes adoptés par la Conférence](#) → [Résolution concernant la prompte ratification de la convention \(no 191\) sur un milieu de travail sûr et salubre \(amendements corrélatifs\), 2023](#)

⁸ RS 0.820.1

internationales du travail⁹, ratifiée par la Suisse en 2000. Selon cette convention, la CT-OIT est, notamment, consultée sur les propositions à présenter au Parlement concernant la ratification de conventions ou l'information sur les conventions et les recommandations adoptées par la Conférence et sur le réexamen de conventions non ratifiées (art. 5, al.1, let. b et c). Ainsi, la CT-OIT évalue l'opportunité de ratifier les conventions et mandate le gouvernement de rédiger soit un rapport pour information, soit un message proposant la ratification.

La Suisse applique une politique restrictive en matière de ratification des conventions de l'OIT qui permet à la Suisse de ratifier une convention pour autant que celle-ci soit compatible avec l'ordre juridique suisse. Le Conseil fédéral a donc analysé la conformité de la convention n° 191 avec la législation et la pratique nationales. Dans son message, adopté le 15 mai 2024, le Conseil fédéral a conclu que la ratification n'entraînerait aucune modification législative ni réglementaire. La CT-OIT soutient la ratification de cette convention.

Compte tenu de la participation active des partenaires sociaux à l'élaboration de la convention et de leur consultation lors de la préparation du message, le Conseil fédéral avait renoncé à une consultation publique. Cette décision s'appuie sur l'article 3a, alinéa 1, lettre b de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (LCo)¹⁰, qui permet de renoncer à une consultation lorsqu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues.

Le 18 décembre 2024, le Conseil national a renvoyé le projet au Conseil fédéral en le chargeant de présenter dans un rapport complémentaire quelles dispositions de la convention n° 191 de l'OIT sont directement applicables et lesquelles le sont indirectement, puis de mener une procédure de consultation ordinaire. Le 19 mars 2025, le Conseil des États s'est également prononcé en faveur d'un tel renvoi.

Selon la volonté du Parlement, le Conseil fédéral a préparé un rapport complémentaire (annexe 2) et ouvre la présente procédure de consultation.

1.2 Nécessité d'agir et objectifs visés

La convention n° 191 a pour objectif la révision partielle de sept conventions et d'un protocole afin d'actualiser les dispositions qui font référence aux quatre catégories initiales de principes et droits fondamentaux, aux huit conventions fondamentales initiales ou au titre original des déclarations de 1998 et de 2008 sur la justice sociale pour une mondialisation équitable. Ces révisions ne peuvent être apportées que par un amendement formel des instruments concernés. Elle vise à assurer la cohérence du corpus des normes internationales du travail, et sa ratification par la Suisse se justifie pour les raisons suivantes.

Premièrement, la Suisse a soutenu le processus de reconnaissance d'un milieu de travail sûr et salubre en tant que principe et droit fondamental. Si la Suisse refuse de ratifier la convention, cela signifierait qu'elle n'accepterait pas de mettre à jour le corpus

⁹ RS 0.822.724.4

¹⁰ RS 172.061

normatif de l'OIT. Concrètement, une non-ratification enverrait un signal de non-reconnaissance de ce nouveau droit fondamental, créant ainsi une incohérence.

Deuxièmement, le fait que des instruments juridiques de l'OIT ne soient plus à jour crée de l'insécurité juridique et de la confusion. La Suisse s'est toujours engagée en faveur d'un corpus de normes de l'OIT fort et crédible. En tant que membre fondateur et État hôte de l'Organisation, il est essentiel de défendre la cohérence de ses instruments juridiques.

Troisièmement, la Suisse reconnaît l'importance des principes et droits fondamentaux au travail également dans ses relations bilatérales. Le chapitre durabilité de ses accords de libre-échange fait systématiquement référence aux droits et principes fondamentaux. Le nouveau droit et principe fondamental a été ajouté à ce chapitre dans les accords conclus par la Suisse et ses partenaires de l'Association européenne de libre-échange (AELE) avec le Chili¹¹ ; la Moldavie¹² ; l'Inde¹³ ; la Thaïlande¹⁴ et l'Ukraine¹⁵. Dans ces accords, les parties s'engagent à respecter, promouvoir et réaliser les droits et principes fondamentaux au travail, y compris le droit à un milieu de travail sûr et salubre¹⁶. La ratification de la convention n° 191 permettrait à la Suisse de rester cohérente avec les engagements pris dans ses accords de libre-échange. Si la Suisse devait ne pas ratifier la convention n° 191, cela compliquerait l'intégration de critères de durabilité sociale dans les futurs accords de libre-échange. Une non-ratification de cette convention nuirait à la crédibilité de la Suisse dans les négociations futures.

Finalement, la convention est de nature essentiellement technique et formelle, sans réelle portée matérielle. Les modifications proposées n'entraînent aucune nouvelle obligation ou réglementation pour le gouvernement suisse ou ses entreprises. La convention vise uniquement à assurer la cohérence des normes internationales du travail. La ratification de cette convention ne nécessite ni l'adoption de nouvelles dispositions en droit suisse, ni la modification des dispositions existantes. Aucune disposition de la convention n'est directement applicable. La ratification de cette convention n'a, par conséquent, aucun impact juridique sur la Suisse, mais représente un signal fort pour rétablir la cohérence au sein du système normatif de l'OIT.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose de ratifier la convention n° 191.

¹¹ Disponible à l'adresse : <https://www.efta.int/> → [Free trade network](#) → [Chile | European Free Trade Association](#)

¹² Disponible à l'adresse : <https://www.efta.int/> → [Free trade network](#) → [Moldova | European Free Trade Association](#)

¹³ Disponible à l'adresse : <https://www.efta.int/> → [Free trade network](#) → [India | European Free Trade Association](#)

¹⁴ Disponible à l'adresse : <https://www.efta.int/> → [Free trade network](#) → [Thailand | European Free Trade Association](#)

¹⁵ Disponible à l'adresse : <https://www.efta.int/> → [Free trade network](#) → [Ukraine | European Free Trade Association](#)

¹⁶ Par exemple : art.137, para. 2 de l'accord avec le Chili ou art. 94, para. 2 de l'accord avec la Moldavie.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé, ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹⁷, ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹⁸. Toutefois, l'objectif 14 du message sur le programme de la législature 2023-2027¹⁹ prévoit le renforcement du rôle de la Suisse en tant qu'État hôte.

La convention n° 191 est également liée à l'objectif 8 de l'Agenda 2030 pour le développement durable²⁰, qui promeut le travail décent et la croissance économique. La mise à jour des instruments de l'OIT pour y intégrer le milieu de travail sûr et salubre contribue en particulier à l'objectif 8.8 qui vise à défendre les droits des travailleurs, promouvoir la sécurité sur le lieu de travail et assurer la protection de tous les travailleurs.

Finalement, la convention n° 191 contribue également à l'objectif 8 de la stratégie Santé2030+ et son axe 8.2 qui promeut un environnement de travail sain²¹.

1.4 Classement des discussions et interventions parlementaires

Le 18 décembre 2024, le Conseil national a voté en faveur du renvoi du projet au Conseil fédéral, par 117 voix pour, 73 voix contre et 1 abstention en le chargeant de présenter dans un rapport complémentaire quelles dispositions de la convention n° 191 de l'OIT sont directement applicables et lesquelles le sont indirectement, puis de mener une procédure de consultation ordinaire. Le 19 mars 2025, le Conseil des États s'est également prononcé en faveur d'un tel renvoi.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Fin février 2025, la convention n° 191 a été ratifiée par l'Australie, le Guatemala et la Tchèque²². À la suite de ces ratifications, la convention n° 191 est, conformément à son article 4, paragraphe 1, entrée en vigueur le 29 octobre 2024.

3 Condensé de la convention n° 191

3.1 Buts

La convention n° 191 a pour objectif de mettre à jour des instruments de l'OIT qui font référence aux droits et principes fondamentaux et aux conventions fondamentales. Ces modifications permettent d'assurer la cohérence et la sécurité juridique dans le corpus de normes de l'OIT.

¹⁷ FF 2024 525

¹⁸ FF 2024 1440

¹⁹ [Message sur le programme de la législature 2023 à 2027](#)

²⁰ <https://www.eda.admin.ch/agenda2030/fr/home.html>

²¹ Disponible à l'adresse <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil.html> → [Documentation](#) → [Communiqués](#) → [Communiqués du Conseil fédéral](#) → [Stratégie Santé2030: le Conseil fédéral définit de nouvelles priorités](#)

²² Cf: <https://normlex.ilo.org/> → [Ratification des conventions de l'OIT](#) → [Ratification par convention](#) → [C191](#).

3.2 Nature juridique

Le rapport complémentaire du 13 décembre 2024 (annexe 2) présente une analyse juridique détaillée du caractère directement ou indirectement applicable de chacune des dispositions de la convention n° 191, en tenant compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral et des principes d'interprétation qu'il a établis. Ce rapport montre que la convention n° 191 est de nature formelle et non matérielle. Par essence, elle n'est pas de nature à contenir des normes ayant un caractère directement applicable. Les dispositions de la convention n° 191 s'adressent manifestement aux États et ne sont donc pas directement applicables dans l'ordre juridique suisse.

Pour le surplus, le Conseil fédéral renvoie au rapport complémentaire du 13 décembre 2024 (annexe 2).

3.3 Déroulement et résultat des négociations

Contrairement à la plupart des conventions de l'OIT, dont les négociations s'étendent sur deux années, la convention n° 191 a fait l'objet d'une discussion simple uniquement lors de la CIT de 2023. En effet, compte tenu du caractère purement formel de la convention, le Conseil d'administration de l'OIT a opté pour la diffusion aux États membres d'un rapport succinct incluant les textes proposés, afin de servir de base aux discussions de la Conférence. Le gouvernement suisse ainsi que les partenaires sociaux suisses ont été consultés sur ce rapport. Ils ont tous soutenu l'objectif visant à garantir la clarté et la cohérence du corpus des normes internationales du travail.

Une telle procédure accélérée d'adoption d'instruments de l'OIT avait déjà été utilisée dans le cas de l'adoption de deux autres conventions de caractère purement formel, toutes deux ratifiées rapidement par la Suisse²³.

Les gouvernements, les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs ont soutenu l'adoption de cette convention qui n'a pas fait débat. Elle a été adoptée par 467 voix pour, 10 contre et 6 abstentions. Le gouvernement suisse ainsi que les partenaires sociaux suisses ont voté en faveur de cette convention.

3.4 Appréciation et mise en œuvre

La convention n° 191 concrétise la Résolution, 2022, et vise la cohérence des instruments normatifs de l'OIT. Avec l'adoption de la Résolution, 2022, la Conférence a déclaré que la convention n° 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs (1981), et la convention n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail (2006), seraient considérées comme des conventions fondamentales au sens de la Déclaration de 1998 et amendée en 2022. Elle a également décidé que les déclarations de 1998 et de 2008 seraient dorénavant respectivement désignées comme la «Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998), telle qu'amendée en 2022» et la «Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008), telle qu'amendée en 2022». La convention n° 191 vise à apporter les amendements nécessaires à certains instruments de l'OIT pour y intégrer d'une part le principe et droit fondamental d'un milieu de travail sûr et salubre et d'autre part les deux conventions nouvellement déclarées fondamentales.

²³ À ce sujet : Annexe 2 : Rapport complémentaire au message concernant l'approbation de la convention n° 191 du 13 décembre 2024, p. 9.

Sept conventions, un protocole et sept recommandations doivent être modifiés puisque certaines de leurs dispositions font référence soit au titre original des déclarations de 1998 et 2008, soit aux quatre catégories initiales de principes et droits fondamentaux au travail, ou encore aux huit premières conventions fondamentales. Ces instruments doivent par conséquent être révisés pour correspondre aux dernières évolutions. Leur révision ne peut être apportée que par un amendement formel.

Les sept conventions et le protocole concernés sont les suivants :

- Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, 1999²⁴;
- Convention n° 183 sur la protection de la maternité, 2000²⁵;
- Convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée (MLC, 2006)²⁶;
- Convention n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006²⁷;
- Convention n° 188 sur le travail dans la pêche, 2007²⁸;
- Convention n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011²⁹;
- Protocole de 2014 relatif à la Convention sur le travail forcé, 1930³⁰;
- Convention n° 190 sur la violence et le harcèlement, 2019³¹.

La convention n° 191 a deux effets juridiques principaux. Premièrement, tout État membre qui souhaite ratifier l'un des huit instruments mentionnés ci-dessus, devra ratifier l'instrument tel que modifié. Deuxièmement, si un État membre la ratifie, il est lié par les versions modifiées des conventions qu'il avait déjà ratifiées.

La Suisse a ratifié les conventions n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, 1999 ; n° 183 sur la protection de la maternité, 2000 ; la MLC, 2006 ; n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011 ; et le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930.

La convention n° 191 est un traité international nécessitant ratification. Elle compte 8 articles. Les art. 1, al. 3, 2 et 5 sont des dispositions substantielles, alors que les articles restants portent sur le préambule des quinze instruments ou constituent des dispositions finales usuelles.

24 RS **0.822.728.2**

25 RS **0.822.728.3**

26 RS **0.822.81**

27 Disponible à l'adresse : www.ilo.org → [Normes du travail](#) → [Convention \(n° 187\) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006](#)

28 Disponible à l'adresse : www.ilo.org → [Normes du travail](#) → [Convention \(n° 188\) sur le travail dans la pêche, 2007](#)

29 RS **0.822.728.9**

30 FF **2016** 6817

31 Disponible à l'adresse : www.ilo.org → [Normes du travail](#) > [Convention \(n° 190\) sur la violence et le harcèlement, 2019](#)

Dans la majorité des cas, ce sont les préambules de ces instruments qui seront révisés. Cela n'entraîne pas d'obligation juridique supplémentaire et n'a pas de conséquences sur le droit suisse.

Les autres modifications proposées n'entraînent aucune nouvelle obligation pour le gouvernement suisse ou pour les entreprises suisses. Le droit et la pratique suisses offrent un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. En conséquence, une ratification par la Suisse ne nécessite ni l'adoption de nouvelles dispositions en droit suisse, ni la modification de dispositions existantes.

4 Commentaire des dispositions

Art. 1

Le par. 1 dispose que les mots «la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998), telle qu'amendée en 2022» remplacent les mots «la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, 1998» ou toute formule similaire figurant dans le préambule de la convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, 1999, de la convention n° 183 sur la protection de la maternité, 2000, de la convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée, de la convention n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, de la convention n° 188 sur le travail dans la pêche, 2007, de la convention n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, et du protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930.

Le par. 2 prévoit que les mots «la convention n° 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981» et «la convention n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006» sont ajoutés, dans l'ordre chronologique, à l'al. 3 du préambule de la convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée, à l'al. 5 du préambule de la convention n° 188 sur le travail dans la pêche, 2007, et à l'al. 12 du préambule du protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930.

La fonction principale des préambules des normes de l'OIT est de décrire le contexte de l'instrument. Les préambules ne sont pas juridiquement contraignants. La Suisse a ratifié les conventions n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, 1999 ; n° 183 sur la protection de la maternité, 2000 ; la MLC, 2006 ; n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011 ; et le protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930. Les modifications apportées aux préambules de ces instruments n'ont pas de conséquences sur le droit suisse.

Les *deux premiers alinéas* peuvent par conséquent être acceptés.

Le par. 3 prévoit que les mots « un milieu de travail sûr et salubre » sont ajoutés à l'art. III de la convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée, moyennant l'insertion d'un alinéa supplémentaire e), au paragraphe 2 de l'art. 3 de la convention n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, moyennant l'insertion d'un alinéa supplémentaire e), et à l'art. 5 de la convention n° 190 sur la violence et le harcèlement, 2019, après les mots « en matière d'emploi et de profession ».

La Suisse a ratifié la MLC, 2006, et la convention n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011.

L'art. III de la MLC, 2006 prévoit que tout État membre vérifie que les dispositions de sa législation respectent, dans le contexte de la MLC, les principes et droits fondamentaux.

L'ajout du nouveau droit et principe à la liste de l'art. III de la MLC, 2006 n'a pas de portée matérielle propre dans la mesure où l'art. IV de cette même convention prévoyait déjà que tous les gens de mer ont droit à un lieu de travail sûr et sans danger où les normes de sécurité sont respectées.

L'art 3 de la convention n° 189 dispose quant à lui que tout État membre doit prendre à l'égard des travailleurs domestiques les mesures prévues par la convention pour respecter, promouvoir et réaliser les principes et droits fondamentaux au travail.

L'expression « les mesures prévues dans la présente convention » signifie que ce paragraphe seul ne crée aucune obligation dépassant celles prévues par les autres dispositions de la convention.

De plus, l'ajout du nouveau droit et principe à la liste de l'art. 3 de la convention n° 189 n'a pas de portée matérielle propre dans la mesure où l'art. 13 de cette même Convention prévoit déjà que tout travailleur domestique a droit à un environnement de travail sûr et salubre.

Le droit et la pratique suisses offrent un niveau élevé de protection de la santé et de la sécurité de tous les travailleurs, y compris ceux entrant dans le champ d'application de la MLC et de la convention n° 189. Le principe et droit à un milieu de travail sûr et salubre est déjà respecté dans le contexte de ces conventions et *le par. 3* peut par conséquent être accepté.

Le par. 4 précise que les mots «la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008), telle qu'amendée en 2022 » remplacent les mots «la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable » ou toute formule similaire figurant dans le préambule de la convention n° 189 sur les travailleuses et travailleurs domestiques, 2011, et du protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930.

Comme les préambules ne créent aucune obligation juridique, *le par. 4* peut être accepté.

En conséquence, *l'art. 1* peut être accepté.

Art. 2

Cet article précise les conséquences juridiques de la convention n° 191.

Le par. 1 dispose que tout État membre de l'Organisation qui, après la date d'entrée en vigueur de la présente convention, souhaite ratifier l'une des conventions ou le protocole mentionnés à l'art. 1 est considéré comme ayant ratifié ladite convention ou ledit protocole sous sa forme modifiée.

Parmi les conventions mentionnées à l'art. 1, la Suisse n'a pas ratifié les conventions n°s 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006 ; 188 sur le travail dans la pêche, 2007 ; et 190 sur la violence et le harcèlement, 2019.

Si la Suisse ratifie la convention n° 191 et souhaite à l'avenir ratifier l'une de ces conventions, elle sera obligée de les ratifier dans leur version modifiée.

Le par. 2 dispose qu'en ratifiant la présente convention, tout État membre de l'Organisation reconnaît qu'il continue d'être lié par les dispositions des conventions ou du protocole mentionnés à l'art. 1 qu'il aura ratifiés précédemment, tels que modifiés par la présente convention.

Si la Suisse ratifie la convention n° 191, les amendements aux instruments ratifiés par la Suisse et mentionnés à l'art. 1 seront acceptés. Les instruments devront être mis à jour dans le recueil systématique.

Cet article clarifie les effets juridiques de la ratification de la convention n° 191. Le droit et la pratique suisses sont déjà conformes à cet article.

Art. 3

Il s'agit d'une disposition finale habituelle qui ne donne pas matière à un commentaire particulier.

Art. 4

L'art. 4 définit les règles d'entrée en vigueur de la convention.

Le par. 1 prévoit que sous réserve du *par. 3*, la convention entre en vigueur à la date où les ratifications de deux membres sont enregistrées par le Directeur général du Bureau international du Travail.

La convention n° 191 est entrée en vigueur le 29 octobre 2024. Cette date correspond à la date de ratification de cette convention par l'Australie, deuxième pays à l'avoir ratifiée après le Guatemala.

Le par. 2 dispose qu'elle entre en vigueur pour chaque membre à la date de l'enregistrement de sa ratification.

Le par. 3 précise que la convention entre en vigueur au regard de la MLC, 2006, telle qu'amendée, conformément à l'art. XIV de celle-ci.

L'entrée en vigueur des amendements de la MLC, 2006, proposés par la présente convention est régie par l'art. XIV de la MLC, 2006. Celui-ci dispose que la CIT peut adopter des amendements, conformément à l'art. 19 de la Constitution de l'OIT. Les amendements sont soumis à ratification des États signataires de la convention. Sauf exception, les modifications concernées entrent en vigueur douze mois après la date d'acceptation. Cette dernière correspond à la date à laquelle ont été enregistrés les instruments de ratification de l'amendement ou, selon le cas, les instruments de ratification de la convention modifiée d'au moins 30 membres représentant au total au moins 33 % de la jauge brute de la flotte marchande mondiale.

En Suisse, l'art. 9, al. 1, let. h, de l'ordonnance du 20 novembre 1956 sur la navigation maritime³² prévoit que la MLC, 2006 s'applique dans sa teneur la plus récente.

Ainsi, si la Suisse ratifie la convention n° 191, les amendements à la MLC, 2006, entreront en vigueur lorsque les conditions de l'art. XIV de la MLC, 2006, seront remplies.

Cet article sur l'entrée en vigueur de la convention, même s'il prévoit un régime spécifique pour la MLC, n'appelle pas de commentaire particulier.

Art. 5

Il précise que l'entrée en vigueur de la Convention a pour effet de fermer les conventions et le protocole mentionnés à l'art. 1 à toute nouvelle ratification dans leur version non modifiée.

Cet article précise simplement *l'art. 2, par. 1*, et ne donne pas matière à un commentaire particulier.

Art. 6 à 8

Ils comportent les dispositions finales habituelles et ne donnent pas matière à commentaire particulier.

5 Conséquences de la convention

La ratification de la convention ne nécessite ni l'adoption de nouvelles dispositions en droit suisse, ni la modification de dispositions existantes. Par conséquent, la ratification de la convention n° 191 n'aura pas de conséquences financières ou sur l'état du personnel ni pour la Confédération, ni pour les cantons, ni pour les communes. En ratifiant la convention n° 191, la Suisse reconnaît le principe et droit fondamental à un milieu de travail sûr et salubre.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)³³, qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. D'autre part, l'art. 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et de les ratifier. Enfin, l'art. 166, al. 2, Cst., confère à l'Assemblée fédérale la compétence de les approuver, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (voir aussi les art. 24, al. 2, LParl, et art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]³⁴).

6.2 Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse

La convention n° 191 n'a pas d'incidence sur les autres obligations internationales de la Suisse.

³³ RS 101
³⁴ RS 172.010

6.3 Forme de l'acte à adopter

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils sont conclus pour une durée indéterminée et ne peuvent pas être dénoncés, s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption d'une loi fédérale.

La convention n° 191 peut, comme l'ensemble des conventions de l'OIT, être dénoncée au plus tôt dix ans après ratification. Elle ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale. Bien qu'elle n'exige pas, pour sa mise en œuvre, l'adoption de nouvelles dispositions ou la modification de dispositions législatives existantes, elle contient des dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, Cst. La convention n° 191 répond aux conditions prévues à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. Il y a donc lieu de prévoir que l'arrêté fédéral portant approbation soit sujet au référendum.

Annexes

- Convention n° 191 de l'OIT de l'OIT concernant les amendements aux normes corrélatifs à la reconnaissance d'un milieu de travail sûr et salubre comme principe fondamental
- Rapport complémentaire au message concernant l'approbation de la convention n° 191 de l'Organisation internationale du Travail concernant les amendements aux normes corrélatifs à la reconnaissance d'un milieu de travail sûr et salubre comme principe fondamental du 13 décembre 2024.