

14 février 1979

Rapport sur la 63e session de la Conférence internationale du Travail

- Département de l'économie publique. Proposition du 8 janvier 1979
- Département politique. Co-rapport du 11 janvier 1979 (adhésion)
- Département de l'intérieur. Co-rapport du 15 janvier 1979 (adhésion)
- Département de justice et police. Co-rapport du 22 janvier 1979 (annexe)
- Département de l'économie publique. Rapport complémentaire du 31 janvier 1979 (annexe)
- Département de justice et police. Co-rapport complémentaire du 12 février 1979 (annexe)
- Département de l'économie publique. 2ème rapport complémentaire du 13 février 1979 (adhésion)
- Chancellerie fédérale. Co-rapport du 18 janvier 1979 (adhésion)

Conformément à la proposition du département de l'économie publique et compte tenu de la procédure de co-rapport, le Conseil fédéral

d é c i d e :

Le rapport aux Chambres sur la 63e session de la Conférence internationale du Travail est approuvé sous réserve des points suivants:

ad convention 148:

Le Conseil fédéral renonce à proposer à l'Assemblée fédérale l'approbation de la convention susmentionnée parce que les conditions établies par la pratique actuelle pour procéder à la ratification ne sont pas remplies.

ad convention 149:

"33 Conclusions

Il est généralement reconnu qu'en Suisse le secteur de la santé et des soins est caractérisé par un niveau élevé, notamment sur les plans technique, de l'hygiène et de la formation professionnelle. En outre, dans notre pays, la fourniture de soins est assurée qualitativement et quantitativement jusqu'aux méthodes de traitement les plus avancées techniquement. Enfin, on peut admettre que le personnel soignant dans son ensemble jouit d'une situation sociale convenable.

Conformément à la pratique constante et à la doctrine actuelle en la matière, la Confédération est compétente pour conclure des traités ou des conventions internationales également dans des domaines qui relèvent de la compétence des cantons.



Néanmoins, étant donné la compétence des cantons en matière de santé publique et vu les particularités de la situation en Suisse dans le domaine des soins et des services infirmiers, nous sommes d'avis que nous ne pouvons pas accepter les principes essentiels de la convention et ne sommes donc pas en mesure de proposer cet instrument à votre approbation".

Publication:
Feuille fédérale

An den Bundesrat

Extrait du procès-verbal (sans annexes à la proposition):

- BK 4 (Hb, Br, Sa, Rc) pour exécution
- EVD 10 (GS 5, BIGA 5) pour exécution
- EPD 6 pour connaissance
- EDI 7 (GS 3, BSV 2, EGA 2) pour connaissance
- JPD 5 (GS 3, JA 2) pour connaissance
- FZD 7 pour connaissance
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Eintrag des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes

5. Januar 1979

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

S. Salzwitz

- 2 -

M. 1459 Ri/kp

3003 Bern, den 22. Januar 1979

AusgeteiltAn den B u n d e s r a tBericht über die 63. Session der internationalen ArbeitskonferenzM i t b e r i c h tzum Antrag des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes vom 8. Januar 1979

1. Die Ausführungen auf Seite 13 f. und die Schlussfolgerungen auf Seite 15 erwecken den Eindruck, die Schweiz könne das Uebereinkommen Nr. 148 mit Rücksicht auf den gegenwärtigen Rechtszustand nicht ratifizieren. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Ratifikation angesichts von Art. 16 Bst. a der Konvention auch möglich ist, wenn die interne Rechtslage den Anforderungen der Konvention noch nicht entspricht. U.E. könnte die Schweiz ratifizieren, würde damit aber allerdings eine Rechtsverpflichtung auf sich nehmen. Frage ist, ob sie das will. Dabei geht es offensichtlich um einen politischen Entscheid.

Im Interesse einer vollständigen und sauberen Argumentation sollte diesem Umstand durch entsprechende Anpassungen Rechnung getragen werden.

2. Die Erläuterungen auf Seite 29 und die Schlussfolgerungen auf Seite 34 f. zur Konvention Nr. 149 und zur Empfehlung Nr. 157 erwecken den Anschein, die föderalistische Hürde sei ein unüberwindliches Hindernis für die Ratifikation des Abkommens. Hierzu

- 2 -

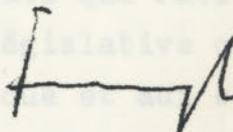
ist festzuhalten, dass der Bund nach ständiger Praxis der Bundesbehörden und nach der herrschenden Lehre die Kompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen auch für Sachgebiete hat, deren landesrechtliche Ordnung - wie das teilweise für das Arbeitsverhältnis des Krankenpflegepersonals zutrifft - aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzaufteilung (Art. 3 BV) den Kantonen vorbehalten ist. Soweit Staatsverträge über Bereiche der Rechtsetzung nicht "self-executing" sind, also einer Ausführungsgesetzgebung bedürfen, wird eine Kompetenz des Bundes angenommen, staatsvertragliche Rechtsetzungspflichten im unbedingt erforderlichen Ausmasse auch in diesen Bereichen wahrzunehmen.

Daraus folgt, dass der föderalistische Aufbau die Schweiz grundsätzlich nicht daran hindern würde, der fraglichen Konvention beizutreten, andere Hinderungsgründe vorbehalten. Es ist aber offensichtlich, dass der Bund damit die kantonalen Kompetenzen materiell beschneiden würde. Ob dies angebracht sei, ist hier wie in jedem derartigen Falle ein politischer Entscheid.

Im Interesse umfassender und offener Argumentation sollten daher auch die Erläuterungen zur Konvention Nr. 149 auf den angeführten Seiten entsprechend angepasst werden.

Wir beantragen entsprechend die Ueberarbeitung des Berichtes im Sinne der vorstehenden Ausführungen.

EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT



10.1

Distribué notre analyse, qu' 3003 Berne, le 31 janvier 1979

Au Conseil fédéral

Rapport sur la 63e session de la
Conférence internationale du Travail

Rapport complémentaire relatif au co-rapport et
aux propositions du Département fédéral de justice et police
du 22 janvier 1979

1. Ad convention no 148

1.1 L'article 16, en particulier la lettre a), de la convention no 148 est une disposition qui correspond à la pratique habituelle de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et que l'on retrouve dans de nombreuses conventions internationales du travail. Il met l'accent sur l'obligation incombant aux Etats qui ratifient la convention de prendre, par voie législative ou par toute autre méthode conforme à la pratique et aux conditions nationales, les mesures nécessaires pour donner effet aux dispositions qu'elle contient.

1.2 De plus, en l'occurrence, l'article 16 en question figure dans la partie IV de la convention relative aux

mesures d'application. On vise évidemment ici la mise en oeuvre de la convention sur le plan national. Cette disposition n'a dès lors de sens que pour les Etats qui ratifient la convention. Or, nous avons indiqué dans notre analyse, qu'à notre avis, le Conseil fédéral ne saurait le faire, du moins à ce stade.

1.3 Enfin, selon une pratique constante depuis 1969, confirmée depuis lors (cf. notamment FF 1969 I 729, FF 1974 I 1598), lorsqu'une convention internationale du travail applicable immédiatement coïncide, dans les grandes lignes, avec la législation en vigueur dans notre pays, le Conseil fédéral la soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale dans l'idée que les lacunes de notre législation seront comblées automatiquement par les dispositions de la convention, transformées par la ratification en droit fédéral. Dans le même esprit, le Conseil fédéral s'efforce, en présence de conventions qui, d'une part, ne sont pas applicables telles quelles et qui, d'autre part, s'écartent un peu de notre droit en vigueur, de combler au plus vite les lacunes de notre législation, tout au moins lorsqu'il s'agit de matières relevant de la compétence de la Confédération.

Cette politique de ratification implique donc que deux conditions soient réunies. D'une part, elle ne peut entrer en considération que pour des dispositions applicables immédiatement, telles quelles. D'autre part, l'incorporation de telles dispositions dans la législation nationale par le biais d'une ratification ne pourrait être envisagée que si ces dispositions ne divergent de notre législation que sur des points d'importance secondaire (FF 1974 I 1598). Or, selon

- 3 -

2.3 Notre analyse, ces deux conditions ne nous paraissent pas réunies en ce qui concerne la convention no 148.

1.4 Vu ce qui précède et nous fondant sur l'expérience acquise en la matière, nous estimons qu'il ne saurait être question que le Conseil fédéral modifie son attitude vis-à-vis des conventions internationales du travail. C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'il importe de maintenir le rapport en cause dans sa version actuelle, contrairement à la proposition du Département fédéral de justice et police.

2. Ad convention no 149

2.1 Contrairement à ce que semble indiquer le Département fédéral de justice et police dans son co-rapport, notre argumentation n'est pas fondée sur la structure fédéraliste de la Suisse, mais bien sur les compétences matérielles des cantons dans le domaine des affaires sanitaires.

2.2 Il est évident, comme le relève à juste titre le Département fédéral de justice et police, que la Confédération est investie de la compétence générale de conclure des traités et des conventions avec l'étranger, même dans des domaines qui ressortissent à la compétence des cantons, conformément à l'article 3 de la Constitution fédérale.

- 4 -

2.3 Il est donc non moins évident, à fortiori, que l'organe compétent pour approuver ou non la ratification d'une convention de l'OIT par la Suisse est l'Assemblée fédérale, et cela même lorsque la convention règle des matières relevant de la compétence des cantons (cf pour plus de détails FF 1969 I 769 ss).

2.4 Etant donné la compétence des cantons dans le domaine des affaires sanitaires, vu les particularités de la situation qui prévaut en Suisse dans le secteur des soins et des services infirmiers, et considérant les résultats de nos consultations préalables, notamment avec le Secrétariat central de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires, nous n'avons pas jugé utile, voire opportun, de développer dans notre rapport la question soulevée par le Département fédéral de justice et police.

2.5 Néanmoins, nous sommes d'accord de tenir compte des remarques et propositions du Département fédéral de justice et police et de modifier les conclusions qui figurent aux pages 34 et 35 du rapport de la manière suivante:

"33 Conclusions

Il est généralement reconnu qu'en Suisse le secteur de la santé et des soins est caractérisé par un niveau élevé, notamment sur les plans technique, de l'hygiène et de la formation professionnelle. En outre, dans notre pays, la fourniture de soins est assurée qualitativement et quantitativement jusqu'aux méthodes de traitement les

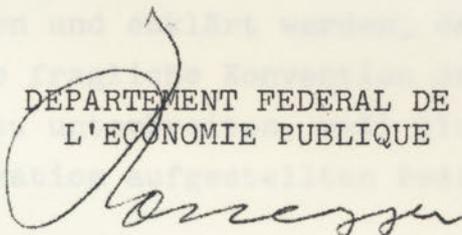
- 5 -

plus avancées techniquement. Enfin, on peut admettre que le personnel soignant dans son ensemble jouit d'une situation sociale convenable..

Conformément à la pratique constante et à la doctrine actuelle en la matière, la Confédération est compétente pour conclure des traités ou des conventions internationales également dans des domaines qui relèvent de la compétence des cantons.

Néanmoins, étant donné la compétence des cantons en matière de santé publique et vu les particularités de la situation en Suisse dans le domaine des soins et des services infirmiers, nous sommes d'avis que nous ne pouvons pas accepter les principes essentiels de la convention et ne sommes donc pas en mesure de proposer cet instrument à votre approbation".

DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE



BUNDESDIREKTION DER
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Kreditbegehren: Kreditüberschreibung 1978

236

14. Februar 1979

M. 1459 Ri/kp

3003 Bern, den 12. Februar 1979

AusgeteiltAn den B u n d e s r a tBericht über die 63. Session der
Internationalen ArbeitskonferenzV e r n e h m l a s s u n g
zur Stellungnahme des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes
vom 31. Januar 19791. Ad Konvention Nr. 148

Wir sind damit einverstanden, dass die bisherige Ratifikationspraxis beibehalten wird. Im Bericht sollte auf diese Praxis indessen Bezug genommen und erklärt werden, dass der Bundesrat darauf verzichtet, die fragliche Konvention der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten, weil die nach der bisherigen Praxis für die Ratifikation aufgestellten Bedingungen nicht erfüllt sind.

2. Ad Konvention Nr. 149

Wir sind mit der Neuformulierung der "Conclusions" einverstanden.

EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

