



AVIS DE DROIT

sur mandat de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail

27 août 2025 (version amendée)

Table des matières

I.	Mandat.....	3
II.	Analyse.....	5
A.	La CFST : cadre existant en droit positif	5
1)	Fondements	5
2)	Sources	8
3)	Fonctionnement	19
4)	Financement	22
B.	Usage du supplément de prime par la CFST	24
1)	Cadre légal	24
2)	Illustration	25
C.	La sécurité intégrée	27
1)	Concept	27
2)	Fonctionnement	28
3)	Financement	29
4)	Synthèse	30
D.	Conséquences de la ratification par la Suisse des conventions de l'OIT n° 155 et n° 187	31
1)	Possibilité de ratification par la Suisse des conventions de l'OIT n° 155 et n° 187	32
2)	Evolution du cadre normatif interne à la suite de la ratification des conventions n° 155 et n° 187	38
III.	La réponse aux questions posées	41
IV.	Bibliographie	48
A.	Doctrine	48
B.	Documents édités par l'OIT	49
C.	Documents officiels des autorités fédérales	49
V.	Table des abréviations	52

I. Mandat

Par courrier du 16 décembre 2024 adressé à Madame Valérie Défago et à Monsieur Jean-Philippe Dunand, professeurs à l'Université de Neuchâtel et co-directeurs du Centre d'étude des relations de travail (CERT), la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST), par l'intermédiaire de Madame Carmen Spycher, secrétaire principale, a sollicité un avis de droit portant principalement sur le financement des activités des organes d'exécution des dispositions sur la prévention des accidents et maladies professionnels.

Cette demande d'expertise s'inscrit dans le contexte suivant :

Die EKAS ist eine ausserparlamentarische Behördenkommission des Bundes (Art. 85 Abs. 2 UVG). Sie stimmt die einzelnen Durchführungsbereiche zur Verhütung von Berufsunfällen (BU) und Berufskrankheiten (BK) aufeinander ab, soweit der Bundesrat hierüber keine Bestimmungen erlassen hat ; sie sorgt für eine einheitliche Anwendung der Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten in den Betrieben (Art. 85 Abs. 3 UVG). Die Durchführungsorgane des ArG und die Suva vollziehen die Bestimmungen über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten (Art. 85 Abs. 1 UVG). Der Prämienzuschlag für die Verhütung Berufsunfällen und Berufskrankheiten dient dazu, die Kosten zu decken, die den Durchführungsorganen aus der Tätigkeit zur Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten entstehen (Art. 87 Abs. 3 UVG).

Aufgrund von unterschiedlichen Meinungen zum aktuellen Budgetantrag der Suva für die Integrierte Sicherheit haben sich in der EKAS grundsätzliche Fragen zur zweckmässigen Verwendung der Mittel aus dem Prämienzuschlag gestellt. Die Diskussionen betreffen dabei insbesondere die durch die Durchführungsorgane zu erbringende Beratung gemäss Art. 60 VUV. Im Zusammenhang mit dem Angebot der Integrierten Sicherheit der Suva wurde diese Diskussion vor über 20 Jahren und damit vor der UVG-Revision von 2017 schon einmal geführt. Das entsprechende Gutachten von Prof. em. Dr. iur. Hansjörg Seiler stellen wir Ihnen in der Beilage zur Verfügung. Ebenso erhalten Sie ein weiteres Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Thomas Gächter und Dr. iur. Jürg Marcel Tiefenthal vom September 2017, welches die rechtliche Auslegeordnung der Kompetenzen der EKAS gemäss Art. 87 UVG macht. Ausführungen zum Projekt «Integrierte Sicherheit» der Suva finden Sie im Anhang. Die EKAS möchte wissen, ob die Integrierte Sicherheit der Suva, wie sie heute angeboten wird, weiterhin im bisherigen Umfang aus dem Prämienzuschlag finanziert werden darf.

Aktuell wird zudem in einer Untergruppe der EKAS die Koordination der Unfallverhütung und Berufskrankheitenprophylaxe mit gewissen Themen der Gesundheitsprävention gemäss ArG diskutiert. Die EKAS möchte auch im Hinblick darauf wissen, inwiefern die geltenden rechtlichen Grundlagen es zulassen, thematisch breit gefasste Präventionstätigkeiten zu lancieren und zu finanzieren.

Plus spécifiquement, la demande d'expertise comprend les six questions suivantes :

1. *Lassen es die heutigen aktuellen rechtlichen Grundlagen zu, dass die EKAS Präventionstätigkeiten der Durchführungsorgane ganz oder teilweise durch den UVG-Prämienzuschlag für BU/BK finanziert, die für den Gesundheitsschutz nach ArG relevant sind, jedoch auch der Unfallverhütung und/oder der Berufskrankheitenprophylaxe nach UVG dienen ?*
Gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen ? Braucht es dazu aus Ihrer Sicht zusätzliche gesetzliche Grundlagen ? Falls ja, welche ?
2. *Wie weit geht die Zuständigkeit der EKAS betreffend Förderung der Koordination der Anwendung der VUV mit derjenigen anderer Gesetzgebungen, insbesondere des ArG (Art. 53 lit. e VUV) ?*
Unter welchen Voraussetzungen darf eine solche Koordination der EKAS aus dem Prämienzuschlag BU/BK finanziert werden ? Braucht es aus Ihrer Sicht dafür eine zusätzliche gesetzliche Grundlage ? Falls ja, welche ?
3. *Wie ist der Begriff «Beratung» in Art. 60 VUV auszulegen ? Unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang kann die Beratung (gem. Art. 60 VUV) durch ein Durchführungsorgan über den Prämienzuschlag BU/BK finanziert werden ? Welches sind die Voraussetzungen, damit eine über Art. 60 VUV hinaus gehende Beratung durch den Prämienzuschlag BU/BK finanziert werden darf ?*
4. *Im Anwendungsfall Integrierte Sicherheit der Suva : Können die Tätigkeiten der Integrierten Sicherheit der Suva ganz oder teilweise aus dem Prämienzuschlag BU/BK finanziert werden ?*
Gegebenenfalls, welche Tätigkeiten der Integrierten Sicherheit können aus dem Prämienzuschlag BU/BK finanziert werden ? Gegebenenfalls, besteht für Tätigkeiten der Integrierten Sicherheit, die nicht aus dem Prämienzuschlag finanziert werden dürfen und über die Beratung gemäss Art. 60 VUV hinausgehen eine gesetzliche Grundlage, wonach die Suva die entsprechenden Tätigkeiten dennoch ausüben kann ? Unter welchen Voraussetzungen ?
5. *Braucht es eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen, damit alle Tätigkeiten der Integrierten Sicherheit über den Prämienzuschlag BU/BK finanziert werden können ? Falls ja, welche ?*
6. *Inwiefern ändert sich die rechtliche Ausgangslage, falls die ILO-Übereinkommen 155 und 187 von der Schweiz ratifiziert würden ?*

A la suite de divers échanges de courriels avec le professeur Dunand, la demande d'avis de droit a été acceptée sous l'égide du Centre d'étude des relations de travail, avec un délai fixé au 30 juin 2025, finalement reporté au 27 août.

Pour réaliser l'expertise, une équipe de sept personnes a été constituée, dont les noms figurent sur la première page de l'avis de droit.

II. Analyse

Notre analyse se déroulera en quatre temps :

Nous poserons d'abord le cadre existant en droit positif concernant la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST ; en allemand : *Eidgenössische Koordinationskommission für die Arbeitssicherheit*, EKAS ; en italien : *Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro*, CFSL ; **A**). Nous étudierons ensuite l'usage du supplément de prime par la CFST (**B**). Puis, nous traiterons du financement de la sécurité intégrée (**C**). Enfin, nous examinerons les conséquences sur les questions précédentes d'une ratification par la Suisse des conventions de l'OIT n° 155 et n° 187 (**D**).

Nous nous concentrerons sur les évolutions du contexte juridique depuis les précédentes expertises des professeurs SEILER (2002) et GÄCHTER/TIEFENTHAL (2017), auxquelles nous renvoyons pour le surplus.

A. La CFST : cadre existant en droit positif

La CFST est le fruit de diverses évolutions. Pour comprendre cette institution et la façon dont les règles de droit actuelles se sont organisées, il convient d'appréhender les fondements du système (1), puis ses sources (2), son fonctionnement (3) et, enfin, son financement (4).

1) Fondements

a. Le risque au travail et sa prise en compte par le droit

Le travail, en tant qu'activité humaine, est un lieu de prise de risque pour la santé et la sécurité des personnes.

Avec l'avènement de l'industrialisation, un besoin de protection des travailleuses et des travailleurs s'est fait sentir de manière croissante : ont ainsi été progressivement adoptées des législations visant à protéger les ouvrières et ouvriers dans les fabriques¹. Par exemple, l'article 4 de la loi sur le travail dans les fabriques a introduit, en 1877, une responsabilité objective de l'employeur pour le risque dû à l'exploitation : « Si l'exploitation d'une fabrique occasionne la mort d'un ouvrier ou des lésions, le propriétaire est responsable des dommages qui en résultent, à moins qu'il ne puisse établir que l'accident doit être attribué à la faute de la victime elle-même. » C'était reconnaître que celui qui, en vue de produire un profit, introduit un risque au sein de la population doit en répondre.

Ce principe n'a jamais été fondamentalement remis en question depuis lors. Le système légal a tout de même évolué : la loi fédérale sur les fabriques, dont la version modernisée

¹ DUNAND, pp. 233 ss.

fut adoptée en 1914², a vu ses dispositions sur la sécurité au travail remplacées par la loi sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr)³, adoptée en 1964.

Parallèlement, un système assurantiel fut créé : la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents est entrée en vigueur en 1911 pour la protection contre les maladies, et en 1914 pour le volet concernant les accidents et les maladies professionnelles (LAMA⁴). Celle-ci a en partie été remplacée par la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA⁵) adoptée en 1981.

Ces deux axes législatifs, loi sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr), d'une part, loi sur l'assurance-accidents (LAA), d'autre part, coexistent depuis lors, dans l'approche normative de la Confédération pour le traitement de la question de la sécurité au travail.

Le *premier axe* pose des injonctions principalement à l'adresse des employeurs, qui doivent garantir des conditions de travail exemptes de risque pour la santé ou la sécurité des travailleuses et des travailleurs. Ces derniers sont appelés à collaborer à la mise en place (cf. art. 10 de la loi sur l'information et la consultation des travailleurs⁶) et à l'exécution des mesures visant à les protéger (cf. notamment art. 6 al. 3 LTr).

L'angle adopté ici est celui du **droit administratif de police**, soit une prérogative de l'Etat qui vise la *sécurité publique* et, dans ce but, s'immisce dans l'organisation interne des acteurs de l'économie privée.

Le *second axe* répond à l'objectif de minimisation du recours à l'assurance par la diminution préventive des risques couverts. L'assurance des risques découlant des accidents et des maladies professionnels est financée par les employeurs. Leurs obligations en matière de prévention sont conçues de manière assez symétrique (cf. not. art. 82 LAA, art. 11 de l'ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles [OPA⁷] et art. 10 de la loi sur la participation).

L'angle adopté ici est celui du **droit administratif de protection sociale**, soit une attribution de l'Etat, qui cherche à protéger la population contre les conséquences de certaines calamités personnelles, en vertu d'un principe de *solidarité*. En droit suisse de la sécurité sociale, il est usuel que l'assurance sociale soit chargée non seulement de l'indemnisation, mais aussi de la prévention en amont de la réalisation du risque. L'assurance-chômage et l'assurance-invalidité sont construites sur le même modèle.

La question de l'articulation entre droit administratif de police et droit administratif de protection sociale nous occupera lors de la suite de cet avis de droit.

² RO 30, pp. 539 ss.

³ RS 822.11.

⁴ RO 28, pp. 351.

⁵ RS 832.20.

⁶ Loi sur la participation ; RS 822.14.

⁷ RS 832.30.

b. La sécurité au travail : conception juridique

Le droit de la protection des personnes au travail opère une *summa divisio* entre protection de la santé, d'une part, et de la sécurité des personnes, d'autre part.

Le droit administratif de police concrétisé par la LTr concerne davantage la protection de la santé, tandis que le droit administratif de protection sociale concrétisé par la LAA lutte plutôt en faveur de la sécurité. D'emblée, les interpénétrations entre les deux domaines sont perceptibles et la séparation que nous venons de tracer se révèle passablement **artificielle**. Plusieurs observations renforcent ce premier sentiment :

- *Premièrement*, le but de ces législations est largement **commun** : c'est l'intégrité corporelle des travailleuses et des travailleurs que l'on cherche à protéger. Dans cette perspective, peu importe que l'atteinte soit qualifiée de maladie ou d'accident : dans les deux cas, la finalité du droit est la même ;
- *Deuxièmement*, au stade de la prévention des atteintes à la santé, il peut être **difficile de distinguer** strictement les mesures destinées à prévenir les maladies de celles qui visent à prévenir les accidents. Souvent les mesures préconisées remplissent un double objectif. Par exemple, la limitation du recours au travail de nuit instituée par la LTr (cf. art. 16 ss) permet d'éviter aussi bien des affections de longue durée (comme des cancers) que des accidents qui pourraient se produire sous l'effet de la fatigue du labeur nocturne ;
- *Troisièmement*, des **interférences** existent entre les deux sphères : l'assurance contre les accidents prend en charge également les maladies professionnelles ; la Caisse nationale suisse en cas d'accidents (CNA ; SUVA en allemand) rend un rapport concernant les plans des entreprises industrielles (art. 7 LTr) ; le règlement intérieur des entreprises industrielles doit contenir des dispositions sur la prévention des accidents (art. 38 al. 1 LTr), etc. ;
- *Quatrièmement*, les **maladies professionnelles** sont assimilées aux accidents professionnels dans le régime qui leur est applicable.

En définitive, si le droit administratif de police et l'assurance sociale conservent tous deux leur essence propre, tant sous l'angle historique que sous celui des techniques juridiques employées, il ne faut pas exagérer la dichotomie. Une approche téléologique permet de comprendre que les deux législations opèrent dans le même sens. Ainsi, il faut les envisager comme *deux volets complémentaires œuvrant en vue d'un même objectif*, celui de la préservation de l'intégrité corporelle des travailleuses et des travailleurs.

c. La sécurité au travail : mise en œuvre effective

Pour financer les mesures prises dans le domaine de la prévention des *accidents et maladies professionnels*, la Confédération prélève, conformément à l'article 87 LAA, un

supplément sur la prime nette de l'assurance contre les accidents et maladies professionnels⁸.

Nous retrouvons donc au niveau du financement le même dualisme qu'au niveau de la législation et de l'instauration des organes d'exécution et des autorités de surveillance :

- d'une part, la sécurité au travail est financée par le supplément de prime versé par les employeurs et est mise en œuvre par la SUVA, sous la surveillance de l'OFSP, les cantons et le SECO⁹, la CFST étant chargée de coordonner l'intervention de ces différents organismes¹⁰ ;
- d'autre part, la protection de la santé au travail, au sens large, est financée et contrôlée par les cantons, sous la surveillance du SECO.

Il découle de cela que les entreprises peuvent être contrôlées par différents organes d'exécution¹¹. Par exemple, un atelier de mécanique automobile est soumis à la fois :

- à la surveillance de l'inspection cantonale du travail du canton dans lequel il est établi,
- à la SUVA pour les installations dangereuses et
- à une organisation spécialisée pour l'utilisation de produits dangereux¹².

Le maintien de ce dualisme est un choix conscient du Conseil fédéral, et la CFST l'a intégré dans la mise en œuvre de sa mission¹³.

La présence d'un droit administratif de police ou de protection sociale ne déchargent pas d'emblée l'employeur de ses obligations financières en matière de sécurité au travail. Ainsi, l'article 90 OPA pose comme principe général que « l'employeur supporte les frais des mesures qu'il doit prendre pour assurer la sécurité au travail, ainsi que les frais des éventuelles mesures de contrainte ». Il existe donc une responsabilité fondamentale de l'employeur d'assurer la sécurité au travail et ce dernier ne peut d'emblée se réfugier derrière une indisponibilité financière pour échapper à cette responsabilité.

2) Sources

a. Cadre normatif général

La Constitution fédérale attribue à l'Etat fédéral la compétence de légiférer sur la protection des travailleurs (art. 110 al. 1 let. a) et sur l'assurance contre la maladie et celle

⁸ TF 2A.197.2005 du 28 décembre 2005.

⁹ Cf. art. 85 LAA.

¹⁰ Cf. art. 85 al. 2 LAA. En effet, le SECO est rattaché au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), alors que la SUVA est placée sous la surveillance de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP).

¹¹ CDF, *Audit*, p. 15.

¹² CDF, *Audit*, p. 15.

¹³ CDF, *Audit*, p. 15.

contre les accidents (art. 117). Ces fondements constitutionnels n'appellent pas de commentaire particulier dans la perspective de notre étude¹⁴.

Nous avons déjà relevé que l'édifice juridique s'articulait autour de deux grands axes législatifs :

- d'une part, la **loi sur le travail** (LTr) ;
- d'autre part, la **loi sur l'assurance-accidents** (LAA).

A cela s'ajoute le **Code des obligations** (CO), en particulier son article 328, qui traite de la protection de la personnalité du travailleur¹⁵.

L'article 328 alinéa 1 CO souligne expressément l'obligation de l'employeur de tenir compte de la santé du travailleur dans les rapports de travail. En vertu du second alinéa de ce même article, l'employeur doit prendre les mesures nécessaires et appropriées pour protéger la vie et la santé du travailleur. Il doit donc veiller à la bonne qualité des locaux de travail et des autres locaux à utiliser par le travailleur, munir les machines et appareils des dispositifs de protection nécessaires et organiser le déroulement du travail de manière aussi sûre que possible, en tenant compte de l'état actuel de la technique. Il doit en outre attirer l'attention du travailleur sur les dangers, l'instruire et veiller à ce que les mesures de sécurité soient respectées¹⁶. Les exigences sont d'autant plus élevées que l'expérience du travailleur est faible¹⁷.

On observe que l'article 328 CO traite de la même manière la protection de la santé et de la sécurité au travail. **Cette norme ne participe donc pas au dualisme santé/sécurité connu en droit public.** Elle s'applique dans les rapports de droit privé entre employeur et travailleur, et demeure pratiquement sans effet sur les deux normes de droit public susmentionnées. L'article 328 CO est d'ailleurs une norme ouverte, dont le contenu est davantage précisé par la jurisprudence et la doctrine que par la loi.

A l'inverse, la LTr et la LAA, en tant que lois de droit public, font l'objet d'une densité normative importante et sont accompagnées de normes secondaires (ordonnances) précisant les obligations des employeurs en matière de sécurité au travail.

L'ordonnance principale en la matière est l'**ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles** (OPA). En particulier, le chapitre 1 de son titre 2 traite de l'organisation de la sécurité au travail, à savoir les organes d'exécution (section 1, art. 47 à 51) et la Commission de coordination (section 2, art. 52 à 58). Quant à la LTr, elle est complétée par plusieurs ordonnances (OLT).

b. Dispositions normatives spécifiques

La base légale qui *institue la CFST* est l'**article 85 LAA**, dont la teneur est la suivante :

¹⁴ Pour davantage de précisions, cf. l'avis de droit de GÄCHTER/TIEFENTHAL.

¹⁵ Pour un commentaire complet de cette disposition légale, cf. DUNAND/RAEDLER, art. 328 CO.

¹⁶ ATF 102 II 18.

¹⁷ ATF 95 II 137, 139 ; PORTMANN/RUDOLPH, art. 328 CO N 10.

Compétence et coordination

¹ Les organes d'exécution de la LTr et la CNA exécutent les prescriptions sur la prévention des accidents et maladies professionnels. Le Conseil fédéral règle la compétence des organes d'exécution et leur collaboration. Il tient compte de leurs possibilités matérielles et techniques ainsi que de leurs ressources en personnel.

² Le Conseil fédéral nomme la commission de coordination qui comprend :

a. trois représentants des assureurs (un représentant de la CNA et deux représentants des assureurs désignés à l'art. 68) ;

b. huit représentants des organes d'exécution (trois représentants de la CNA, deux représentants des organes fédéraux d'exécution de la LTr et trois représentants des organes cantonaux d'exécution de la LTr) ;

c. deux représentants des employeurs ;

d. deux représentants des travailleurs.

^{2bis} Le Conseil fédéral désigne un représentant de la CNA en tant que président.

³ La commission de coordination délimite les différents domaines d'exécution, dans la mesure où le Conseil fédéral n'a pas édicté de dispositions ; elle veille à l'application uniforme, dans les entreprises, des prescriptions sur la prévention des accidents et maladies professionnels. Elle peut proposer au Conseil fédéral d'édicter de telles prescriptions et autoriser la CNA à conclure, avec des organisations qualifiées, des contrats concernant certaines tâches spéciales d'exécution dans le domaine de la prévention des accidents et des maladies professionnels.

⁴ Les décisions de la commission de coordination lient les assureurs et les organes d'exécution de la loi sur le travail.

⁵ Le Conseil fédéral surveille l'activité de la commission de coordination (art. 76 LPGa).

Cette norme légale est complétée par les **articles 52 à 58 OPA**. En particulier, les articles 52, 52a et 53 OPA ont la teneur suivante :

Art. 52 Coordination des domaines de compétence

Aux fins de coordonner les domaines de compétence des organes d'exécution, la commission de coordination peut notamment :

a. définir plus en détail les tâches des organes d'exécution ;

b. organiser, d'entente avec la CNA, la collaboration des organes cantonaux d'exécution de la LTr dans le domaine de compétence de la CNA ;

c. confier aux organes fédéraux d'exécution de la LTr ou à la CNA des tâches qu'un organe cantonal n'est pas en mesure de remplir, faute de personnel ou de moyens matériels ou techniques, et cela jusqu'à ce que cet organe dispose des moyens nécessaires.

Art. 52a Directives de la commission de coordination

¹ Aux fins d'assurer une application uniforme et adéquate des prescriptions sur la sécurité au travail, la commission de coordination peut élaborer des directives. Elle tient compte du droit international en la matière.

² L'employeur est présumé se conformer aux prescriptions sur la sécurité au travail concrétisées par les directives, s'il observe ces dernières.

³ L'employeur peut se conformer aux prescriptions sur la sécurité au travail d'une autre manière que celle qui est prévue par les directives, s'il prouve que la sécurité des travailleurs est également garantie.

Art. 53 Compétences de la commission de coordination

La commission de coordination peut notamment :

- a. arrêter la procédure que doivent suivre les organes d'exécution lorsqu'ils effectuent des contrôles, donnent des instructions ou prennent des mesures d'exécution ;*
- b. élaborer, en vue de prévenir des accidents et maladies professionnels déterminés, des programmes nationaux ou régionaux de promotion de la sécurité au travail dans certaines catégories d'entreprises ou de professions (programmes de sécurité) ;*
- c. promouvoir l'information et l'instruction des employeurs et des travailleurs dans l'entreprise, l'information des organes d'exécution ainsi que la formation et le perfectionnement de leurs agents ;*
- d. charger les organes d'exécution de la LTr d'annoncer des entreprises, installations, équipements de travail et travaux de construction déterminés qui relèvent du domaine de compétence de la CNA ainsi que certains travaux dangereux pour la santé ;*
- e. développer la coordination entre l'exécution de la présente ordonnance et celle d'autres législations ;*
- f. organiser et coordonner avec d'autres institutions la formation complémentaire ou postgraduée et la formation continue des spécialistes de la sécurité au travail dans le cadre des prescriptions du Conseil fédéral.*

Notons que la CFST reçoit également un rôle à l'**article 82a LAA**, qui traite des travaux présentant des dangers particuliers :

¹ *Si les partenaires sociaux le demandent, le Conseil fédéral peut faire dépendre l'exécution de travaux présentant des dangers particuliers de l'obligation de disposer d'une attestation de formation.*

² *Le Conseil fédéral règle la formation et la reconnaissance des cours de formation après avoir consulté la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (commission de coordination).*

Elle est également citée aux articles 11b (directives sur l'obligation de faire appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail), 32c (installations à gaz liquéfié), 68 (information par les autorités cantonales), 69a et suivants (banque de données) et 70 (assujettissement à la médecine du travail) de l'OPA¹⁸.

Le rôle des **organes d'exécution** sont précisés à l'**article 84 LAA** et aux **articles 47 à 51 OPA** :

Art. 84 LAA Compétences des organes d'exécution

¹ *Après avoir entendu l'employeur et les assurés directement concernés, les organes d'exécution peuvent ordonner certaines mesures visant à prévenir les accidents et maladies professionnels. L'employeur doit permettre à ces organes d'accéder à tous les locaux et emplacements de travail de l'entreprise et les autoriser à effectuer des vérifications et à prélever des échantillons.*

² *Les organes d'exécution peuvent exclure d'un travail qui les mettrait en danger, les assurés particulièrement exposés aux accidents et maladies professionnels. Le Conseil fédéral règle la question des indemnités à verser aux assurés qui, par suite de leur exclusion de l'activité*

¹⁸ Elle est également mentionnée à l'art. 32c al. 6 OPA traitant des installations à gaz liquéfié.

qu'ils exerçaient précédemment, subissent un préjudice considérable dans leur avancement et ne peuvent pas prétendre à d'autres prestations d'assurance.

Art. 47 OPA Organes cantonaux d'exécution de la LTr

Les organes cantonaux d'exécution de la LTr surveillent l'application des prescriptions sur la sécurité au travail dans les entreprises et quant aux équipements de travail, à moins qu'un autre organe d'exécution ne soit compétent. Leur compétence en matière d'approbation des plans et d'autorisation d'exploiter découle des art. 7 et 8 LTr.

Art. 48 OPA Organes fédéraux d'exécution de la LTr

¹ *Dans les entreprises qu'ils visitent en application de la LTr, les organes fédéraux d'exécution de celle-ci collaborent à la surveillance de l'application des prescriptions sur la prévention des accidents dans le domaine qui ressortit à la CNA en vertu de l'art. 49. La commission de coordination règle, sur proposition commune du SECO et de la CNA, les détails de cette collaboration, notamment en ce qui concerne la compétence de prendre des décisions.*

² *Les organes fédéraux d'exécution de la LTr veillent à ce que les organes cantonaux appliquent les prescriptions sur la sécurité au travail de manière uniforme et coordonnent leur activité avec l'exécution des dispositions de la LTr relatives à la protection de la santé et à l'approbation des plans. Si un organe cantonal n'observe pas les prescriptions, le SECO attire son attention sur les règles en question et l'invite à les respecter. Le SECO peut, au besoin, donner des instructions à l'organe cantonal. En cas d'inobservation persistante ou répétée des prescriptions, la commission de coordination doit être informée.*

³ *Les organes fédéraux d'exécution de la LTr surveillent l'application des prescriptions sur la prévention des accidents professionnels dans les administrations, les entreprises et les établissements de la Confédération, pour autant que la CNA ne soit pas compétente.*

Art. 49 OPA Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents.

a. Prévention des accidents professionnels

¹ *La CNA surveille l'application des prescriptions sur la prévention des accidents professionnels dans les entreprises suivantes :*

1. entreprises qui fabriquent ou travaillent des substances explosives ;

[...]

² *La CNA surveille en outre l'application des prescriptions sur la prévention des accidents professionnels pour les équipements de travail suivants :*

1. installations de production automatiques ou à commande centrale, telles que groupes de fabrication et chaînes d'emballage ou de conditionnement ;

[...].

³ *La CNA surveille dans toutes les entreprises l'application des prescriptions sur la prévention des risques particuliers d'accidents inhérents à la personne du travailleur.*

⁴ *La CNA informe l'organe cantonal d'exécution de la LTr des interventions auxquelles elle procède en vertu de l'al. 2.*

Art. 50 OPA Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents.

b. Prévention des maladies professionnelles

¹ *La CNA surveille l'application des prescriptions sur la prévention des maladies professionnelles dans toutes les entreprises.*

² *Le Département fédéral de l'intérieur (département) peut introduire l'obligation d'annoncer des travaux particulièrement dangereux pour la santé ; il consulte au préalable la CNA et les organisations intéressées.*

³ Après avoir entendu les milieux concernés, la CNA peut émettre des directives sur les valeurs limites de concentration des substances toxiques et sur les valeurs admissibles des agents physiques aux postes de travail.

Art. 51 OPA Organisations spécialisées

Le domaine de compétence d'une organisation qualifiée au sens de l'art. 85, al. 3, 2^e phrase, de la loi (organisation spécialisée), de même que son droit de prendre des décisions sont déterminés dans le contrat qu'elle a passé avec la CNA.

La base légale qui institue le *supplément de prime pour la prévention des accidents et maladies professionnels* est l'**article 87 LAA**, dont la teneur est la suivante :

¹ Le Conseil fédéral fixe, sur proposition de la commission de coordination, le *supplément de prime* destiné à la prévention des accidents et maladies professionnels. Il peut, après avoir entendu la commission de coordination, libérer totalement ou partiellement certaines catégories d'entreprises du paiement de ce *supplément*.

² Le *supplément de prime* est prélevé par les assureurs et géré par la CNA, qui tient, pour ce faire, un compte séparé ; ce compte est soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

³ Le *supplément de prime* sert à couvrir les frais découlant de l'activité exercée par les organes chargés de prévenir les accidents et les maladies professionnelles. Le Conseil fédéral règle les questions de détail.

Des précisions sont apportées aux **articles 91 et suivants OPA** s'agissant du *supplément de prime* :

Art. 91 Frais couverts par le supplément de prime

Le supplément de prime pour la prévention des accidents et maladies professionnels (art. 87 LAA) sert à couvrir les frais suivants :

a. les frais des organes d'exécution de la LTr, pour la surveillance exercée, en vertu de la présente ordonnance, sur l'application des prescriptions de sécurité au travail dans les entreprises à l'exception des frais occasionnés par la procédure d'approbation des plans et d'autorisation d'exploiter (art. 7 et 8 LTr) ;

b. les frais occasionnés à la CNA par :

1. l'activité qu'elle déploie, en vertu de la présente ordonnance et d'autres prescriptions de droit fédéral, dans le domaine de la sécurité au travail,

2. le secrétariat de la commission de coordination,

3. la gestion du *supplément de prime* pour la prévention des accidents et maladies professionnels ;

c. les frais occasionnés aux organisations spécialisées (art. 51) par l'activité qu'elles déploient dans le domaine de la sécurité au travail, en vertu du contrat qu'elles ont passé avec la CNA ;

d. les frais de la commission de coordination ;

e. les frais occasionnés aux assureurs par l'exécution de mandats spéciaux de la commission de coordination ;

f. les frais des organes d'exécution pour la mise en œuvre de la loi du 12 juin 2009 sur la sécurité des produits dans le domaine de la sécurité au travail.

Art. 92 Affectation du supplément de prime

¹ L'affectation du supplément de prime est régie par les décisions de la commission de coordination.

² La CNA administre le supplément de prime au nom de la commission de coordination et tient à cet effet un compte spécial dûment intitulé. Ce compte spécial, accompagné d'un rapport, doit être soumis à l'approbation du Conseil fédéral chaque année, avant la fin du mois de juin de l'année suivante.

³ Les détails administratifs seront réglés dans une convention conclue entre la commission de coordination et la CNA.

⁴ Une fois approuvé, ce rapport est rendu public.

Art. 93 Budget

¹ Les organes d'exécution présentent chaque année à la commission de coordination, jusqu'à une date fixée par celle-ci, leur budget pour l'année suivante.

² Les assureurs annoncent chaque année à la commission de coordination, jusqu'à une date fixée par celle-ci, les primes nettes auxquelles il faut s'attendre pour l'année suivante.

³ Se fondant sur les données obtenues conformément aux al. 1 et 2, la commission de coordination établit son budget.

⁴ Le budget de la commission de coordination sert à déterminer le montant des indemnités à verser aux organes d'exécution et à préparer la proposition au Conseil fédéral en vue d'une modification du supplément de prime.

Art. 94 Fixation du supplément de prime

Le Conseil fédéral fixe le supplément de prime dans une ordonnance spéciale. En règle générale, ce supplément sera adapté aux circonstances tous les cinq ans.

Art. 95 Virement du supplément de prime

¹ Les assureurs virent à la CNA les suppléments de primes à la fin du trimestre qui suit leur encaissement.

² Les assureurs doivent faire contrôler chaque année, par un organe de révision externe, la perception et le virement du supplément de prime. Le rapport de cet organe doit au moins donner des renseignements sur le montant du supplément de prime perçu et sur les primes nettes correspondantes. Il doit être remis à la commission de coordination jusqu'à la fin juin de l'année qui suit l'exercice comptable.

Art. 96 Indemnisation des organes d'exécution

¹ Les organes d'exécution présentent trimestriellement à la commission de coordination un décompte de leurs dépenses, accompagné de pièces justificatives.

² Si les décomptes ne donnent lieu à aucune objection, les organes d'exécution intéressés sont indemnisés conformément au règlement d'indemnisation (art. 54).

³ La commission de coordination peut procéder elle-même à la révision des décomptes des organes d'exécution ou les faire examiner par un organe de révision.

Art. 97 Exemption du supplément de prime

Les ménages privés sont exemptés de l'obligation de payer le supplément de prime pour la prévention des accidents et maladies professionnels.

En ce qui concerne la prévention des accidents *non professionnels*, le supplément de prime est régi par les **articles 88 LAA** et **98 à 100 OPA** :

Art. 88 LAA Encouragement de la prévention des accidents non professionnels

¹ *La CNA et les autres assureurs encouragent la prévention des accidents non professionnels. Ils gèrent en commun une institution qui contribue, par l'information et par des mesures générales de sécurité, à la prévention des accidents non professionnels et qui coordonne les efforts de même nature.*

² *Le Conseil fédéral fixe, sur proposition des assureurs, le montant du supplément de prime attribué à la prévention des accidents non professionnels.*

³ *Les assureurs sont tenus d'utiliser le produit résultant des suppléments de primes pour promouvoir la prévention des accidents non professionnels.*

Art. 100 OPA Affectation du supplément de prime

¹ *Les assureurs ne peuvent utiliser le supplément de prime que pour :*

a. payer leur quote-part au bpa ;

b. financer des mesures de prévention des accidents non professionnels prises par eux-mêmes ou par des tiers ;

c. réunir des données statistiques spéciales destinées au bpa, aux fins de prévenir des accidents non professionnels.

² *Les assureurs tiennent un compte séparé au sujet de l'affectation du supplément de prime.*

c. Historique de ces dispositions

La LAA est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1984. Auparavant, la LAMA garantissait une protection d'assurance à environ deux tiers de tous les travailleurs contre les désavantages économiques résultant d'accidents professionnels, de maladies professionnelles et d'accidents non professionnels. Un nombre considérable de mesures était déjà prévu pour prévenir les accidents du travail et les maladies professionnelles.

L'assurance était gérée principalement par la SUVA et financée par les employeurs et les salariés. Jusqu'en 1984, la législation sur l'assurance-accidents n'a pas subi de modifications importantes. Plusieurs interventions parlementaires et extraparlémentaires avaient pourtant exigé l'extension du champ d'application personnel de l'assurance, une extension des prestations ainsi que l'amélioration de la prévention des accidents¹⁹.

Les dispositions pertinentes de la LAMA étaient les articles 102 à 114. Cette loi ne prévoyait pas l'institution d'un supplément de prime. A cet égard, le projet de LAA du Conseil fédéral avait, à l'époque, prévu une réorganisation de la prévention des accidents. Cette nouvelle loi devait constituer la seule base légale pour les prescriptions relatives à la prévention des accidents et maladies professionnels, mais les organes d'exécution déjà actifs dans la prévention des accidents (assureurs, inspections du travail et organisations spécialisées à consulter) devaient collaborer en partenariat pour l'exécution des prescriptions, qui devait en principe et en premier lieu incomber à la SUVA. Une commission de

¹⁹ GÄCHTER/TIEFENTHAL, N 56.

coordination à désigner devait avoir pour tâche d'harmoniser les différents domaines d'exécution et de veiller à une utilisation appropriée des moyens et à une application uniforme des prescriptions²⁰.

Le Message du Conseil fédéral de 1976²¹ contenait les explications suivantes à propos du financement de la prévention et des maladies professionnelles :

Article 87 : Fixation et affectation du supplément de prime

Selon l'article 92, les primes totales fixées par les assureurs comprennent notamment des suppléments pour les frais de prévention des accidents et maladies professionnelles ; nous devons veiller à ce qu'il n'y ait pas de différence entre les suppléments de la CNA et ceux des autres assureurs. C'est pourquoi il est prévu que nous fixerons, sur proposition de la commission de coordination, le supplément de primes destiné à la prévention des accidents et maladies professionnelles. C'est cette commission en effet qui est le mieux placée pour apprécier les besoins de la prévention des accidents et les possibilités financières de l'assurance. La commission de coordination ayant été entendue, nous pourrions exonérer totalement ou partiellement du paiement des suppléments les entreprises auxquelles les prescriptions légales de prévention des accidents ne sont pas applicables.

Les suppléments de primes perçus par les assureurs pour les frais de prévention des accidents et maladies professionnelles sont gérés par la CNA. Celle-ci tient un compte spécial qui doit être soumis à notre approbation. Il est dès lors inutile de créer un fonds spécial.

Les moyens financiers provenant des suppléments de primes ne doivent pas, bien entendu, être détournés de leur but : ils servent exclusivement à couvrir les frais découlant de l'activité qu'exercent les organes d'exécution avec le but précis de prévenir les accidents et maladies professionnelles. Les tâches générales de l'Etat ou de l'administration ne peuvent pas être financées par ce moyen.

Pour mémoire, l'alinéa 3 de l'article 87 LAA y était alors rédigé comme suit²² :

Le supplément de prime sert à couvrir les frais découlant de l'activité exercée conformément à la présente loi par les organes chargés de prévenir les accidents et maladies professionnels. Le Conseil fédéral règle les questions de détail.

L'article 87 alinéa 3 LAA finalement entré en vigueur ne comprend plus l'expression « conformément à la présente loi ». Selon GÄCHTER/TIEFENTHAL, les modifications entre les deux versions n'apporteraient pas de changement dans la pratique²³.

En 1979, lors des débats parlementaires précédant l'adoption de la LAA, le conseiller fédéral Hürlimann a précisé ce qui suit²⁴ :

« Mit dem sechsten Titel nehmen wir jenen Teil dieser Gesetzesberatungen in Angriff, der zu einem echten Fortschritt im Bereich der Unfallverhütung führen soll. Hier übernehmen wir als Gesetzgeber eine Verantwortung, die geeignet ist, in Zukunft dem Einzelnen, den

²⁰ GÄCHTER/TIEFENTHAL, N 57.

²¹ CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 1976 III, p. 220.

²² CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 1976 III, p. 272.

²³ GÄCHTER/TIEFENTHAL, N 80.

²⁴ BO 1979 N, pp. 278 s.

Familien und der Gesellschaft viel Leid zu ersparen. In den Eintretensvoten wurde mit Recht auf die grosse Bedeutung dieses Teils des Gesetzes hingewiesen [...].

Zunächst eine kurze Schilderung des heutigen Standes der Unfallverhütung : Gegenwärtig ist die berufliche Unfallverhütung parallel in zwei Gesetzen, im geltenden KUVG und im Arbeitsgesetz, geregelt. Dieser rechtliche Dualismus führt zugegebenermassen bei der Durchführung durch die verschiedenen Organe zu leidigen Ueberschneidungen. Die Unfallverhütung nach UVG in obligatorisch versicherten Betrieben war Angelegenheit der SUVA, der Vollzug des Arbeitsrechtes war eine Aufgabe der Kantone und vor allem der Arbeitsinspektorate.

Ueber die ausserbetriebliche Unfallverhütung enthält weder das KUVG noch das Arbeitsgesetz Bestimmungen ; einzig das Bundesgesetz vom 25. Juni 1976 über einen Beitrag für die Unfallverhütung im Strassenverkehr sieht, vor, dass der Schweizerische Fonds für Unfallverhütung im Strassenverkehr entsprechende Massnahmen treffen kann ; die SUVA und die Unfalldirektorenkonferenz haben schon bisher die Beratungsstelle für Unfallverhütung finanziert. Soviel zum heutigen Zustand.

Wie ist die Neuordnung vorgesehen ? Zunächst ist festzustellen, dass sie von den bisher an der Unfallverhütung beteiligten Behörden, nämlich dem Bundesamt für Sozialversicherung, dem BIGA, der SUVA und der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren erarbeitet wurde.

Das Konzept lässt sich wie folgt umreissen : Erstens möchten wir den erwähnten rechtlichen Dualismus, das heisst die Verankerung von Unfallverhütungsvorschriften in zwei Gesetzen, beseitigen und sie inskünftig, nachdem die Unfallversicherung für alle Arbeitnehmer obligatorisch ist und auch Selbständigerwerbende sich versichern lassen können, im Unfallversicherungsgesetz vorsehen.

Zweitens : Die Durchführung soll durch die SUVA, die Arbeitsinspektorate. und die Fachorganisationen wie bisher erfolgen. Neu ist aber drittens, dass wir eine Koordinationskommission einsetzen wollen, welche für eine straffe Koordinierung und den zweckmässigen Einsatz der beteiligten Stellen zu sorgen hat. In ihr sind alle wichtigen Stellen der Unfallverhütung, das heisst die Versicherungsträger und die Durchführungsorgane des Arbeitsgesetzes, vertreten.

Mit dieser Begründung haben wir die Kommission davon überzeugt, dass ein selbständiges Sicherheitsinstitut oder eine verselbständigte Unfallverhütungsinstitution der SUVA nicht notwendig sind. Sie wurden denn auch in der Diskussion und in der Vernehmlassung abgelehnt. Wenn diese Unfallverhütungsinstitution verselbständigt würde, hätte dies ohnehin für die SUVA den Nachteil, dass die engen Beziehungen zwischen der Unfallversicherung und der Unfallverhütung verloren gingen bzw. gelockert würden.

Die vorgesehene Lösung erlaubt aber, dass die wertvollen Fachkenntnisse der bereits bestehenden Stellen – ich denke an das Starkstrominspektorat, an den Verein für Schweissttechnik usw. – weiterhin nutzbar gemacht werden können und nicht in Zukunft einfach brachliegen. Sie verfügen, wie die Erfahrung zeigt, über echte und besondere Kenntnisse

auch im Bereiche der Unfallverhütung. Eine auf koordinierte Vielfalt der Durchführungsstellen konzipierte Lösung lässt sich auch besser mit den Strukturen unseres Staates und der technischen Mannigfaltigkeit der Betriebe vereinbaren, als dies mit einem grossen Einheitsinstitut der Fall wäre.

Was die Nichtbetriebsunfälle betrifft, so enthält der Entwurf eine Bestimmung, welche die Versicherungsträger inskünftig verpflichtet, mit Prämienzuschlägen eine gemeinsame Institution, nämlich die Beratungsstelle für Unfallverhütung, zu finanzieren. Diese erhält für die Durchführung der Unfallverhütung im Strassenverkehr bereits einen Beitrag aus dem erwähnten Fonds und wird zusätzlich Mittel aus den Prämienzuschlägen bekommen [...].

Darf ich zum Schluss noch ein Wort zum Aufwand sagen ? Es ist eine konkrete Frage, die Herr Nationalrat Ammann an mich gerichtet hat. Im Jahre 1977 beliefen sich die Kosten der SUVA für die Unfallverhütung auf 24 Millionen Franken in der Betriebsunfallversicherung. Das sind 5,2 Prozent des Prämienbetrages, der rund 460 Millionen Franken ausmacht, und die gleiche SUVA hat auch 1,5 Millionen Franken an die Nichtbetriebsunfallversicherung geleistet, die dann der Beratungsstelle für Unfallverhütung zugute kamen. Die Kosten wurden bisher nicht durch Prämienzuschläge erhoben, sondern aus den allgemeinen Prämieinnahmen gedeckt. Nach der im Entwurf vorgesehenen Ordnung werden die Unfallverhütungskosten keinen bedeutsamen Mehraufwand verursachen, weil die zu treffenden Massnahmen nicht grundlegend anders sein werden als bisher. Eine gewisse Steigerung des Gesamtaufwandes wird sich aus dem Neuzuzug von Betrieben und Versicherten ergeben, doch dürfte sich die Belastung der Prämienzahler nach wie vor im bescheidenen Rahmen halten, vor allem auch deshalb, weil sämtliche, je nach Unfallrisiken, zu diesen Prämienzuschlägen verpflichtet werden.

Darf ich deshalb einleitend zu diesem wichtigen 6. Titel folgendes zusammenfassend festhalten : Das neue Unfallversicherungsgesetz bringt ohne wesentlichen Mehraufwand erstens eine Vereinheitlichung der Rechtsgrundlage, zweitens eine bessere Koordination der betrieblichen Unfallverhütung durch eine unter der Leitung der SUVA stehende Kommission sowie einen effizienten Einsatz der Durchführungsstellen und drittens eine neue Basis für die ausserbetriebliche Unfallverhütung durch die Beratungsstelle für Unfallverhütung. Damit habe ich die Fragen von Herrn Ammann beantwortet und Ihnen gleichzeitig auch die Bedeutung dieses sechsten Titels, den wir jetzt noch zu beraten haben, kurz skizziert. »

Dans la suite des débats parlementaires en 1981, le conseiller fédéral Hürlimann précisa encore²⁵ :

« Der Artikel 85 war auf der Stufe Departement die letzte Differenz, die wir zu bereinigen hatten. Hier ging es darum, die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes mit jenen des Unfallversicherungsgesetzes in Einklang zu bringen. Wir haben heute die wenig erfreuliche Situation, dass der SUVA unterstellte Betriebe einerseits von dieser unter dem

²⁵ BO 1981 N, p. 30.

Gesichtspunkt der Unfallverhütung und andererseits durch die kantonalen Arbeitsinspektorate überprüft werden. Das hat zur Folge, dass zum Teil widersprüchliche Weisungen erteilt werden und dass die Funktionäre des Kantons und die Inspektoren der SUVA einander nachgelaufen sind, um einen solchen Betrieb zu kontrollieren. Wir haben dann in einer Konferenz mit den kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren, die für den Vollzug des Arbeitsgesetzes verantwortlich sind, und mit den Vertretern der SUVA eine Lösung gefunden, die sowohl von den Kantonen als auch von der SUVA als zweckmässig anerkannt wurde. Ich kann nun Herrn Cantieni in Bezug auf seine ganz konkrete Frage antworten, dass Artikel 85 gemäss Beschluss des Ständerates materiell gar nichts an dem ändert, was wir in Aussicht genommen haben, nämlich die ausgezeichnete Infrastruktur der SUVA, die über rund 200 Fachleute für die Unfallverhütung verfügt, miteinzubeziehen. Uns geht es also hier um kein Prestige! Der Ständerat hatte die Meinung, dass die Kantone vor der SUVA erwähnt werden müssten. Das ist der einzige Unterschied zu dem, was Sie im Jahre 1979 beschlossen haben. Ich möchte Ihnen deshalb mit Ihrer einstimmigen Kommission empfehlen, aus dieser Sache im Nationalrat keine Prestigefrage zu machen und dem Ständerat zuzustimmen. »

Par la loi du 25 septembre 2015 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, la LAA a été modifiée : la section dédiée au « Supplément de prime » – alors composée du seul article 87 –, a été renommée « Financement » et comprend un nouvel article 87a permettant de faire contribuer les entreprises étrangères²⁶. Dans son Message du 30 mai 2008 relatif à cette modification de la LAA, le Conseil fédéral indiquait²⁷ :

« Sur le principe, rien n'est changé à la situation de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST). Cependant, elle ne fait plus qu'établir le budget relatif à l'affectation du supplément de primes, mais adopte également le compte séparé tenu par la CNA. En outre, sa composition est revue. »

3) **Fonctionnement**

a. **Compétences**

1° La CFST

La CFST est une **commission spécialisée extraparlamentaire permanente** de la Confédération, au sens des articles 57a et suivants de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA²⁸). Elle a pour mission de coordonner et de piloter la sécurité au travail, ainsi que de financer les organes d'exécution qui exécutent, à leur tour, les dispositions légales protectrices au sein des entreprises²⁹.

²⁶ RO 2016, p. 4382.

²⁷ CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 2008, p. 4901.

²⁸ RS 172.010.

²⁹ CFST, *Structure*.

Dans une mesure moindre, la CFST contribue également à la prévention des accidents par ses propres mesures, comme des campagnes ou des actions ciblées. La CFST se voit donc assigner des tâches de protection de la sécurité au travail³⁰.

La jurisprudence a précisé qu'en vertu de l'art. 85 al. 1 LAA, l'exécution des dispositions relatives à la prévention des accidents et des maladies professionnels incombe aux organes d'exécution de la LTr et à la SUVA. La CFST, instituée sur la base de l'art. 85 al. 2 LAA, coordonne les différents domaines d'application dans la mesure où le Conseil fédéral n'a pas édicté de dispositions à ce sujet ; elle veille à l'application uniforme des prescriptions sur la prévention des accidents et maladies professionnels dans les entreprises (art. 85 al. 3, 1^{re} phrase LAA). Les décisions de la CFST sont contraignantes pour les assureurs et les organes d'exécution de la LTr (art. 85 al. 4 LAA). La CFST peut notamment édicter des dispositions d'exécution relatives à la procédure (art. 53 let. a OPA), ce qu'elle a fait en publiant des directives et un Manuel de la procédure d'exécution en matière de sécurité au travail' (ci-après : guide CFST [6^e éd. 2020]). Les directives CFST ne constituent pas un droit directement contraignant, mais sont des dispositions concrétisant des obligations qui n'engagent pas l'employeur (cf. guide CFST, ch. 2.3.3). Il en va de même pour le guide CFST, qui donne des instructions aux organes d'exécution chargés de surveiller l'application des prescriptions légales en matière de sécurité au travail et, si nécessaire, de les faire respecter, dans l'intention de promouvoir une procédure uniforme et conforme au droit dans la pratique (guide CFST, ch. 1 ; cf. ég. art. 52a al. 1 OPA)³¹.

2° Les organes d'exécution

Les organes d'exécution sont la **SUVA**, les inspections cantonales du travail (**ICT**), l'inspection fédérale du travail (**IFT**) – c'est-à-dire le Secrétariat d'Etat à l'économie (**SECO**) – et diverses organisations spécialisées. Le rôle de la CFST est précisément de *coordonner* les différents domaines d'intervention en matière de sécurité au travail³². Les rapports annuels de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail présentent en détail l'organisation et les compétences des organes d'exécution³³.

La **SUVA** surveille l'application des prescriptions sur la prévention des accidents professionnels dans des entreprises déterminées et pour certains équipements de travail, conformément à l'article 49 OPA. C'est le cas, par exemple, pour les entreprises du secteur principal de la construction, du second œuvre et des techniques du bâtiment, de l'industrie du bois, de l'industrie chimique, de l'industrie des machines, de la métallurgie et de l'horlogerie, et pour les entreprises de transport. En outre, elle surveille, dans toutes les entreprises, l'application des prescriptions sur la prévention des maladies profes-

³⁰ TF 2A.197/2005 du 28 décembre 2005, consid. 5.

³¹ TF 8C_770/2020 du 21 septembre 2021, consid. 5.1 (traduit de l'allemand).

³² TF 2C_265/2020 du 3 août 2020, consid. 2.5.1.

³³ OFSP, *Prévention des accidents : Organes d'exécution*.

sionnelles (art. 50 OPA) et sur la prévention de certains risques inhérents à la personne du travailleur (art. 70 OPA).

La SUVA peut également, à titre accessoire, donner des conseils et des formations dans le domaine de la promotion de la santé en entreprise (art. 67a al. 1 lit. d LAA). Ces activités de conseil et de formation doivent être autofinancées, c'est-à-dire être payées par les clients au même titre qu'une activité entrepreneuriale (art. 67a al. 2 LAA).

Les **inspections cantonales et fédérale du travail** sont elles aussi chargées de veiller à ce que les prescriptions portant sur la prévention des accidents professionnels, y compris celles qui concernent les équipements de travail, soient respectées. Le SECO gère l'IFT et surveille les ICT. Il travaille en collaboration avec la SUVA dans certains domaines.

Plus en détail, le centre de prestations « Conditions de travail » du **SECO** est chargé de l'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-accidents dans les entreprises de la Confédération, pour autant que la SUVA ne soit pas compétente en la matière (art. 48 al. 3 OPA).

Le centre de prestations doit également s'acquitter de tâches de surveillance et d'exécution dans les domaines suivants :

- protection de la santé au poste de travail selon la loi sur le travail (LTr) ;
- protection de la santé au poste de travail dans le cadre des différentes procédures prévues par la loi sur les produits chimiques (LChim) ;
- sécurité des installations et appareils techniques selon la loi sur la sécurité des produits (LSPro)³⁴.

Les 26 inspections cantonales du travail sont en principe chargées de l'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-accidents dans les entreprises, sauf si la SUVA ou un autre organe fédéral d'exécution est compétent (art. 47 OPA).

3° Les effets du dualisme de protection santé/sécurité

Le dualisme de protection santé/sécurité entraîne une compétence d'exécution elle-même duale. Lorsque des prescriptions sur la sécurité au travail selon la LAA doivent être exécutées, les organes d'exécution de la LTr et la SUVA sont en principe compétentes (art. 85 al. 1 LAA et 47 ss OPA). En revanche, si des prescriptions sur la protection de la santé doivent être exécutées, les inspections cantonales ou l'inspection fédérale du travail sont en principe compétentes (art. 41 et 42 LTr).

b. Illustration

La prévention des accidents et des maladies professionnelles sur les chantiers permet d'illustrer la pluralité des intervenants. Cette question est traitée en détail dans l'ordonnance sur la sécurité et la protection de la santé des travailleurs dans les travaux de

³⁴ CFST, *Organes d'exécution*.

construction (OTConst³⁵). Cette ordonnance, édictée par le Conseil fédéral sur la base de l'article 83 alinéa 1 LAA, atteste qu'il n'est pas toujours possible de faire une stricte distinction entre la LAA et la LTr.

L'article 121 de l'OTConst, qui organise la mise en œuvre de ces prescriptions, dispose que, d'une part, « l'exécution de la présente ordonnance est régie par les dispositions d'exécution de la LAA et en particulier de l'OPA » et que, d'autre part, « l'organe d'exécution compétent coordonne ses activités avec celles des organes d'exécution de la LTr ». La coordination entre la SUVA, le SECO et les ICT est donc expressément prévue.

c. Synthèse

Il résulte de ce qui précède que l'article 82 alinéa 1 LAA et l'OPA ainsi que l'article 6 LTr et l'OLT 3, notamment, visent à assurer une sécurité au travail et une protection de la santé sur le poste de travail étendues, qui doivent être garanties par l'employeur avec le concours du travailleur (art. 6 al. 3 LTr et art. 82 al. 2 LAA).

Il existe bien entendu de nombreuses autres normes qui contribuent également à la protection de la sécurité et de la santé au poste de travail, comme la loi fédérale sur la sécurité des produits^{36, 37} et son ordonnance³⁸ (art. 21 ss OSPro), la loi fédérale sur les produits de construction³⁹ (art. 22 LPCO), la loi fédérale sur les forêts⁴⁰ (art. 21a LFo) et son ordonnance⁴¹ (art. 34 OFo), l'ordonnance sur les conditions de sécurité régissant l'utilisation des grues⁴² (art. 13 al. 1 let. d, art. 18 al. 3), etc.

4) Financement

La SUVA représente une part financière prépondérante dans les activités de la CFST, tant comme contributrice que comme prestataire. Etant le principal assureur-accidents de Suisse et couvrant notamment tout le secteur industriel, elle est la plus importante contributrice, pour 82 % des recettes issues du supplément de prime. Pour des raisons historiques relatives au développement des activités de prévention en Suisse, la SUVA est également le principal organe d'exécution pour la sécurité au travail et perçoit à elle seule 87 % des prestations financées par la CFST⁴³.

Les suppléments de prime sont perçus par tous les assureurs-accidents auprès de l'ensemble des employeurs qui leur sont affiliés⁴⁴, et sont ensuite reversés à la SUVA. Par ce

³⁵ RS 832.311.141.

³⁶ RS 930.11.

³⁷ NÖTZLI, art. 6 ArG N 22.

³⁸ RS 930.111.

³⁹ RS 933.0.

⁴⁰ RS 921.0.

⁴¹ RS 921.01.

⁴² RS 832.312.15.

⁴³ Ces chiffres correspondent à la répartition 2014, qui est restée stable au cours des dernières années. Cf. CDF, *Audit*, p. 17.

⁴⁴ SUVA, *La composition de la prime*.

mécanisme, les employeurs participent directement au financement de la prévention des accidents et des maladies professionnels.

Le supplément est prélevé par les assureurs et est géré par la SUVA (art. 87 al. 1 à 3 LAA). Le montant du supplément de prime est fixé par le Conseil fédéral sur proposition de la CFST, qui établit le budget annuel pour les organisations et organes participant à la prévention des accidents. Ce montant figure dans une ordonnance spéciale (cf. art. 94 OPA), en l'occurrence l'ordonnance sur la fixation des suppléments de primes pour la prévention des accidents⁴⁵. Selon l'article 1 alinéa 1 de cette ordonnance, le supplément de prime s'élève à 6,5 % des primes nettes de l'assurance contre les accidents professionnels ; ce taux est inchangé depuis 1984⁴⁶.

La SUVA ne revêt qu'une fonction fiduciaire dans le cadre de la gestion des suppléments de primes et doit, sur mandat de la CFST, tenir des comptes séparés qu'elle doit soumettre chaque année, avec un rapport, à l'approbation du Conseil fédéral jusqu'à fin juin de l'année suivante ; le rapport est ensuite rendu accessible au public (art. 92 al. 2 et 4 OPA). Les détails de la gestion fiduciaire des suppléments de primes par la SUVA doivent être réglés dans un contrat entre la CFST et elle (art. 92 al. 3 OPA)⁴⁷.

⁴⁵ RS 832.208.

⁴⁶ TIEFENTHAL, ndbp 41.

⁴⁷ TIEFENTHAL, p. 322.

B. Usage du supplément de prime par la CFST

1) Cadre légal

Le siège de la matière se trouve à l'article 87 alinéa 3 LAA, qui prévoit que le supplément de prime sert à couvrir les frais découlant de l'activité exercée par les organes chargés de prévenir les accidents et les maladies professionnels et que le Conseil fédéral règle les questions de détail.

Le libellé de l'art. 87 LAA indique que le supplément de prime est « destiné à la prévention des accidents et maladies professionnels » (al. 1) et qu'il « sert à couvrir les frais découlant de l'activité exercée par les organes chargés de prévenir les accidents et les maladies professionnelles » (al. 3). La loi ne précise toutefois pas en détail à quelles fins le supplément de prime peut être utilisé *in concreto*⁴⁸. De manière générale, le supplément de prime doit contribuer à réduire le nombre d'accidents et de maladies professionnels⁴⁹.

Le classement systématique de l'article 87 LAA, qui institue le supplément de prime, dans le chapitre 1 « Prévention des accidents et maladies professionnels », sous le titre « Financement » de la section 4, n'apporte pas d'éléments supplémentaires pour l'interprétation de la norme légale. En revanche, il permet de clarifier le domaine auquel la disposition se réfère explicitement – la sécurité au travail – et celui qu'elle exclut implicitement en même temps ; le supplément de prime ne peut donc pas, par essence, être utilisé pour des activités de protection générale de la santé⁵⁰.

En outre, il existe une délimitation systématique de la loi par rapport au supplément de prime pour la prévention des accidents non professionnels (cf. art. 88 LAA sous le chapitre 2 : « Prévention des accidents non professionnels »)⁵¹.

Dans l'ordonnance du Conseil fédéral (OPA), on distingue :

- les « frais couverts par le supplément de prime » (art. 91 OPA) ;
- l'« affectation du supplément de prime » (art. 92 OPA) ;
- la procédure concrète de fixation et de réception du supplément de prime (art. 93 à 95 OPA) ;
- la remise des fonds aux organes d'exécution et le contrôle de leurs décomptes (art. 96 OPA).

L'article 91 OPA définit les frais couverts par le supplément de prime. La délimitation primaire de l'usage qui peut, par principe, être fait du supplément de prime est donc effectuée par le Conseil fédéral. En revanche, la décision d'affectation concrète des montants relatifs au supplément de prime est prise par la CFST d'année en année, sur le fondement de l'article 92 OPA.

⁴⁸ TIEFENTHAL, p. 315.

⁴⁹ SUVA, *La composition de la prime*.

⁵⁰ GHÉLEW/RAMELET/RITTER, p. 244.

⁵¹ TIEFENTHAL, p. 324.

La CFST est donc libre de décider de l'affectation concrète des fonds issus du supplément de prime, pour autant qu'elle s'en tienne aux dispositions légales qui, d'une part, régissent sa propre activité (art. 85 al. 3 LAA ainsi que 52 et 53 OPA), et qui, d'autre part, délimitent les utilisations possibles du supplément en prime (art. 87 al. 1 et 3 LAA et 91 OPA).

En particulier, les moyens financiers résultant des suppléments de primes doivent servir exclusivement à couvrir les frais occasionnés aux organes d'exécution par une activité ciblée de prévention des accidents et des maladies professionnels et non pas les frais généraux de l'Etat ou des frais administratifs⁵².

De plus, les conseils dispensés par la SUVA au titre de l'article 60 alinéa 2 OPA sont financés par le supplément de prime⁵³.

Conformément à l'article 52a OPA, la CFST peut édicter des directives visant à garantir une application uniforme et appropriée des prescriptions sur la sécurité au travail. Si l'employeur se conforme à ces directives, il est présumé satisfaire aux prescriptions sur la sécurité au travail qui sont concrétisées par celles-ci (art. 52a al. 2 OPA)⁵⁴.

2) Illustration

La formation postgraduée offre un bon exemple. L'article 91 littera d OPA prévoit en effet que le supplément de prime doit couvrir les « frais de la commission de coordination » (à ne pas confondre avec les frais du secrétariat de la commission de coordination selon l'art. 91 let. b ch. 2 OPA). L'article 53 littera f OPA dispose quant à lui que la CFST peut organiser et coordonner la formation, postgraduée et continue, des spécialistes de la sécurité au travail avec d'autres institutions dans le cadre des prescriptions du Conseil fédéral.

L'organisation et la coordination de la formation postgraduée et continue des spécialistes MSST font donc partie des tâches de la commission de coordination. Selon l'article 91 littera d OPA, ces coûts doivent être couverts par le supplément de prime. Selon cette interprétation du droit en vigueur, la CFST est déjà compétente pour créer un système de répartition des fonds disponibles qui permette également de les attribuer à d'autres prestataires que la SUVA⁵⁵.

Certes, en l'absence de jurisprudence en la matière, il n'est pas possible de déterminer de manière définitive si c'est la lecture étroite ou un peu plus large de l'article 91 OPA qui est pertinente. Toutefois, eu égard au but de l'article 87 LAA analysé plus haut, une interprétation de cet article conforme à la loi⁵⁶ plaide fortement en faveur d'une lecture large. Comme nous l'avons mentionné, celle-ci trouve également un appui dans la pra-

⁵² TIEFENTHAL, p. 318.

⁵³ ANDRES, p. 48.

⁵⁴ NÖTZLI, art. 6 ArG N 21.

⁵⁵ TIEFENTHAL, p. 325.

⁵⁶ Cf. ATF 141 V 642.

tique actuelle de la CFST en matière de financement des prestations de cours de formation et de formation continue dispensés par des tiers.

Pour les raisons mentionnées, le financement de la formation et de la formation continue des organes d'exécution de la sécurité au travail ainsi que des responsables compétents des entreprises sur la base de l'article 87 LAA semble donc juridiquement admissible⁵⁷.

⁵⁷ TIEFENTHAL, p. 325.

C. La sécurité intégrée

1) Concept

Le plan de sécurité intégrée (PSI) est un projet de la SUVA ayant pour but de conseiller et accompagner les entreprises dans la mise en place et l'extension d'un système de sécurité et dans le développement d'une culture de la sécurité. La SUVA détermine notamment, sur la base d'un état des lieux, les besoins en matière de prévention dans une entreprise, planifie le déroulement du projet et organise des séminaires de formation.

Elle choisit les entreprises selon leur taille et en raison de leur risque d'accidents professionnels supérieur à la moyenne de la branche. Ce projet dure deux ans.

Concrètement, les entreprises pouvant bénéficier du PSI sont les entreprises rassemblant les critères suivants :

- la SUVA est l'organe d'exécution ;
- l'entreprise compte plus de 80 travailleurs à plein temps ;
- l'entreprise présente un risque d'accidents professionnels supérieur à la moyenne de la branche à laquelle elle est rattachée ;
- l'entreprise enregistre au moins dix accidents professionnels par an⁵⁸.

La SUVA définit elle-même le plan de sécurité intégrée (PSI), lequel « vise à rendre une entreprise ayant des besoins accrus en matière de prévention apte/réceptive à une prévention systématique en son sein, afin qu'elle puisse ensuite remplir en toute autonomie (c'est-à-dire dans le cadre d'une solution par branche, par groupe d'entreprises ou individuelle) ses obligations en matière de sécurité au travail »⁵⁹.

Un tel plan se décline en trois phases principales :

1. état des lieux : exécution du mandat de base et contrôle du système MSST ;
2. formation : conseils et autonomisation des supérieurs hiérarchiques ;
3. coaching : contrôles ultérieurs pour assurer la bonne mise en œuvre⁶⁰.

Plus en détail, le projet de base de sécurité intégrée comprend les phases suivantes :

- présentation de l'offre, décision et contrat avec l'entreprise ;
- planification : équipe de projet, objectifs, lancement ;
- état des lieux, contrôle du système : visite de l'entreprise, entretiens, rapport de la SUVA et discussion du rapport ;
- plan d'action : établissement et validation ;
- cours et formation : séminaires pour supérieurs, séminaires d'audit, etc. ;

⁵⁸ ZAUGG, p. 5.

⁵⁹ ZAUGG, p. 4.

⁶⁰ ZAUGG, p. 4.

- mise en œuvre des mesures par l'entreprise, conseil et contrôle ;
- conclusion du projet : entretien final.

Sous l'angle financier, toutes les étapes sont comprises dans le projet de sécurité intégrée, sauf les cours et formations qui sont payants pour les entreprises.

Sous l'angle pratique et économique, le PSI a permis aux entreprises qui ont mis en œuvre un projet de base de réduire en moyenne leur risque d'accidents professionnels de 17,3 % sur cinq ans. Au total, pour l'ensemble des projets de sécurité intégrée, cela correspond à plus de 500 accidents évités et à une économie d'environ 4,8 millions de CHF de prestations d'assurance⁶¹.

Conformément aux informations communiquées publiquement⁶², l'état des lieux fait partie des prestations de la SUVA. En conséquence, toutes les entreprises remplissant les quatre conditions mentionnées ci-dessus doivent à notre sens pouvoir y accéder, sans discrimination. Un refus devrait prendre la forme d'une décision dûment motivée, au sens de l'article 49 LPGA.

En revanche, les cours et formations prévus dans le cadre du PSI sont considérés par le projet de sécurité intégrée comme excédant le champ des prestations gratuites de la SUVA. En fonction du contenu concret de ces cours et formations, ces derniers peuvent en effet relever d'activités accessoires au sens de l'article 67a al. 1 lit. d LAA, si les cours et formations constituent des enseignements généraux sur la promotion de la santé en entreprise. Dans ce cas, la SUVA bénéficierait ici d'une certaine latitude au moment de fournir ou non ses prestations à l'entreprise concernée. Un éventuel refus n'aurait pas à faire l'objet d'une décision motivée, les activités accessoires de la SUVA étant exclues du champ d'application de la LPGA (art. 1 al. 2 let. a^{bis} LPGA).

2) Fonctionnement

Les tâches de la SUVA en tant qu'organe d'exécution dans le cadre du PSI sont les suivantes :

- offre et décision : présélection d'entreprises potentielles et présentation du PSI à la direction. Le temps de base investi par la SUVA pour mesurer ces données n'est pas facturé car il entre dans le champ d'application de l'article 60 OPA⁶³ ;
- planification : planification des dates clés, constitution d'une équipe de projet composée de membres de l'entreprise, définition des objectifs⁶⁴ ;

⁶¹ ZAUGG, p. 5.

⁶² Cf. site Internet de la SUVA, <https://www.suva.ch/fr-ch/prevention/conseil-cours-et-offres/conseil-en-prevention/securite-integree/projet-de-base-securite-integree> (consulté le 2 janvier 2026).

⁶³ ZAUGG, p. 8.

⁶⁴ ZAUGG, p. 9.

- état des lieux/contrôle du système : autoévaluation par l'équipe de projet, visite de l'entreprise et contrôle de l'application du système MSST, entretiens avec des collaborateurs, compte rendu avec recommandations d'actions⁶⁵ ;
- plan d'action : élaboré par l'équipe de projet sur la base des recommandations. La SUVA se tient disponible pour conseiller l'équipe de projet pour cette étape. Le plan d'action doit être validé par la direction⁶⁶ ;
- cours/formations : les cours sont compris dans un « paquet » de base qui prévoit des activités de planification, de lancement, de discussion des comptes rendus et de préparation spécifique des séminaires. Ces cours sont payants, ne faisant pas partie des prestations de base de l'article 60 OPA⁶⁷. De plus, des « séminaires pour supérieurs » d'une journée et demie et des « séminaires d'audit de sécurité » d'une journée dirigés par l'animateur ou l'animatrice de projet de la SUVA sont prévus pour permettre au personnel d'encadrement d'acquérir les compétences et la motivation nécessaires pour utiliser les outils de prévention de la sécurité au travail⁶⁸ ;
- mise en œuvre des mesures : les dangers et les lacunes constatés par la SUVA pendant la durée d'exécution du projet sont discutés avec les responsables dans l'entreprise. Des mesures sont convenues pour leur élimination. Si ces mesures ne sont pas mises en œuvre, la procédure d'exécution selon la LAA est appliquée. Le cas échéant, il est fait appel à un spécialiste de la SUVA compétent en matière d'exécution⁶⁹ ;
- contrôles ultérieurs : après la phase de formation, des contrôles réguliers permettent de vérifier l'avancement du projet⁷⁰ ;
- le PSI se clôt par une discussion finale⁷¹.

3) Financement

La sécurité intégrée, en tant que prestation de base de la SUVA, n'est pas payante pour les bénéficiaires. Les prestations supplémentaires, telles que les séminaires de formation, sont en revanche facturées.

Ainsi, la sécurité intégrée génère des recettes propres.

Les formations sont proposées à un montant fixe.

Chaque année, les coûts facturés à la CFST s'élèvent à environ 4 millions de CHF.

⁶⁵ ZAUGG, p. 10.

⁶⁶ ZAUGG, p. 11.

⁶⁷ ZAUGG, p. 12.

⁶⁸ ZAUGG, p. 12.

⁶⁹ ZAUGG, p. 13.

⁷⁰ ZAUGG, p. 13.

⁷¹ ZAUGG, p. 13.

Le coût de mise en place concrète des mesures de sécurité au sein de l'entreprise est supporté par l'employeur lui-même (art. 90 OPA).

4) Synthèse

Le plan de sécurité intégrée est un projet de la SUVA visant à aider les grandes entreprises (au moins 80 personnes) ayant des risques d'accidents professionnels particulièrement élevés par rapport aux autres entreprises de leur branche.

Ce plan prévoit notamment une prise en charge de deux ans pour créer un plan personnalisé selon les besoins de l'entreprise et former les employés (formations payantes pour l'entreprise).

Les coûts engendrés par ce plan sont les coûts de formation pour la SUVA, qui souhaite les mettre à charge du supplément de prime. Nous n'avons pas eu connaissance d'autres coûts.

D. Conséquences de la ratification par la Suisse des conventions de l'OIT n° 155 et n° 187

La Convention n° 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs a été adoptée par la Conférence internationale du travail en date du 22 juin 1981. La Convention n° 155 est une convention internationale à caractère promotionnel qui oblige les Etats membres qui l'ont ratifiée à prendre des mesures destinées à assurer la mise en œuvre d'une politique cohérente dans le domaine de la vie, de la santé et de la sécurité des travailleurs⁷².

Dans son rapport sur la 67^e session de la Conférence internationale du travail du 24 novembre 1982, le Conseil fédéral avait conclu que la Suisse ne devait pas, en l'état, ratifier cette convention : « *La nouvelle LAA, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1984, devrait apporter des améliorations dans le domaine de la sécurité au travail. Cependant, ses dispositions d'exécution sont en voie d'élaboration et il n'est pas encore possible de se faire une idée précise sur la manière dont elles seront appliquées. C'est pourquoi il nous paraît opportun d'attendre que le nouveau système ait été mis en train pour examiner de manière approfondie les questions en suspens à la lumière du nouveau droit* »⁷³. Le Parlement fédéral avait suivi cet avis et la convention n'avait pas été ratifiée.

Quant à la Convention n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité au travail, elle a été adoptée par la Conférence internationale du travail en date du 15 juin 2006. La Convention n° 187 vise à promouvoir l'amélioration continue de la sécurité et la santé au travail (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 sécurité et santé au travail⁷⁴.

Dans son rapport sur les travaux et les instruments adoptés lors des 94^e, 95^e et 96^e sessions de la Conférence internationale du travail du 30 mai 2008, le Conseil fédéral a conclu que la Suisse n'était pas en mesure de ratifier cette convention : « *Il ressort de notre examen [...] 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 [...]. Cette convention impliquerait une réforme complète de notre système de protection des travailleurs et de la santé publique en général [...]* »⁷⁵. Le Parlement fédéral avait suivi cet avis et la convention n'avait pas été ratifiée.

A la question n° 6 du mandat qui nous été confié, il nous a été demandé dans quelle mesure la situation juridique traitée dans les questions n°s 1 à 5 serait différente si les conventions n°s 155 et 187 de l'OIT étaient ratifiées par la Suisse. Avant de répondre à cette question (2), il convient de déterminer si la ratification de ces deux conventions est

⁷² Cf. CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 1983 I, p. 41.

⁷³ CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 1983 I, p. 50.

⁷⁴ Cf. CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 2008, p. 5055.

⁷⁵ CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 2008, p. 5071.

envisageable eu égard à la politique de la Suisse en matière de ratification des conventions de l'OIT (1).

1) Possibilité de ratification par la Suisse des conventions de l'OIT n° 155 et n° 187

a. Contenu des conventions

La Convention n° 155 couvre l'ensemble de la question de la prévention des risques professionnels et de l'amélioration du lieu de travail⁷⁶. Selon le Rapport OIT (2023), la Convention n° 155 sert à promouvoir une approche holistique de la gouvernance nationale de la SST, axée sur les politiques et centrée sur la prévention⁷⁷. Dans cette perspective, la Convention n° 155 énonce toute une série d'obligations. Tout d'abord, les obligations découlant des principes d'une politique nationale consistent, selon l'article 4, à définir, réaliser, réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail. La politique nationale tient compte des sphères d'action citées à l'article 5 de la Convention n° 155. Deuxièmement, cette Convention prévoit des obligations découlant de l'action au niveau national. A ce titre, et selon son article 4, il sied de donner un effet utile à la réalisation des principes d'une politique nationale. Concrètement, cela implique la mise en œuvre d'un système de contrôle et de sanctions (art. 9), la prise de mesures visant à fournir des conseils aux employeurs et aux travailleurs afin de les aider à se conformer à leurs obligations légales (art. 10), la prise de mesures d'encouragement visant l'inclusion des questions de sécurité, d'hygiène et de milieu de travail dans les programmes de formation à tous les niveaux (art. 14), et l'institution d'un organe central pour assurer la coordination entre les acteurs chargés de donner suite à l'effet utile aux parties II et III de la Convention (art. 15 ch. 2). Par ailleurs, il existe des obligations découlant de l'action dans le domaine de l'entreprise. A ce titre, l'employeur est tenu de faire en sorte que les lieux de travail, les machines, les matériels et les procédés de travail ne présentent pas de risque pour la sécurité et la santé des travailleurs (art. 16), sans que cela n'entraîne de dépenses pour ces derniers (art. 21). En outre, les travailleurs sont tenus de collaborer à l'accomplissement des obligations incombant à l'employeur (art. 19). Finalement, la collaboration entre l'employeur d'une part et les travailleurs d'autre part est un élément essentiel des dispositions prises au niveau de l'entreprise (art. 20).

La Convention n° 187 vise quant à elle la promotion d'une culture de prévention en matière de SST et la réalisation progressive d'un milieu de travail sûr et salubre⁷⁸. Dans cette perspective, elle énonce toute une série d'obligations. Il existe des obligations promotionnelles, consistant à développer une politique nationale pour promouvoir l'amélioration continue de la sécurité et de la santé au travail (art. 2 ch. 1) ; en outre, cette Convention stipule des obligations visant la prise de mesures actives. Ces mesures

⁷⁶ CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 1983 I p. 38.

⁷⁷ Rapport OIT (2023), p. 4.

⁷⁸ Rapport OIT (2023), p. 5.

doivent réaliser progressivement un milieu de travail sûr et salubre (art. 2 ch. 2). Finalement, la Convention prévoit des obligations de considérer périodiquement la ratification des conventions de l'OIT relatives à la sécurité et à la santé au travail (art. 2 ch. 3).

b. Politique de la Suisse en matière de ratification des conventions de l'OIT

Selon une doctrine bien établie, pour que la Suisse ratifie une convention de l'OIT, il faut qu'une « *convention applicable immédiatement coïncide, dans les grandes lignes, avec la législation en vigueur* » en Suisse⁷⁹. Selon le Conseil fédéral, les lacunes du droit suisse pourront, dans un tel cas, soit en cas de divergence minime, être comblées soit par les dispositions de la convention, lorsqu'elles sont directement applicables, soit par une adaptation de la législation interne⁸⁰.

Les conventions dites fondamentales de l'OIT font toutefois l'objet d'un régime particulier⁸¹. En effet, le Conseil fédéral considère que la Suisse doit les ratifier dans leur intégralité, même s'il faut modifier le droit interne suisse sur une question importante (et non minime)⁸².

En pratique, il est procédé comme suit⁸³. A la suite de son adoption par la Conférence internationale du travail, une convention est communiquée à tous les Etats membres en vue d'une éventuelle ratification. Les gouvernements sont tenus de soumettre la convention aux autorités nationales compétentes dans un délai d'un an ou au maximum de 18 mois après la clôture de la session de la Conférence (art. 19 § 5 Constitution OIT⁸⁴). Cette obligation de soumettre n'implique pas un devoir de ratifier. En Suisse, l'administration fédérale procède à une comparaison minutieuse des normes de la convention avec celles de l'ordre juridique interne afin de déterminer si ces dernières sont conformes ou non à celles de la convention. Ensuite, le Conseil fédéral transmet soit un rapport, lorsqu'il s'agit d'une soumission pour prise de connaissance mais sans volonté de ratification, soit un message dans le cas d'une proposition de ratification d'une convention⁸⁵.

Comme nous l'avons vu, le Conseil fédéral a considéré par le passé que la Suisse n'était pas en état de ratifier la Convention n° 155 (en 1982) et la Convention n° 187 (en 2008). Cependant, le contexte juridique a considérablement évolué depuis lors. Tout d'abord, comme nous l'avons décrit ci-dessus, la législation interne suisse a été révisée à plusieurs reprises. En outre, en date du 10 juin 2022, la Conférence internationale du travail a adopté, 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 travail⁸⁶. Ainsi, le droit à un milieu de travail sûr et salubre est venu s'ajouter – comme cinquième droit

⁷⁹ Cf. CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 1969 I, p. 729.

⁸⁰ Cf. CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 1969 I, p. 729.

⁸¹ Cf. DUNAND/WITZIG, pp. 106 s.

⁸² CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 1999 I, p. 513.

⁸³ Cf. DUNAND/WITZIG, p. 103.

⁸⁴ RS 0.820.1.

⁸⁵ Cf. CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 2000, p. 337.

⁸⁶ ILC.110/Résolution I ; cf. « <https://www.ilo.org/fr/resource/ilc/110/résolution-concernant-l'inclusion-d'un-milieu-de-travail-sûr-et-salubre> » (21.08.2025).

fondamental – à la liste des quatre droits fondamentaux découlant de la Déclaration de l'OIT de 2008 relative aux principes et droits fondamentaux au travail et à son suivi. Dans la résolution de 2022, il est aussi déclaré que deux nouvelles conventions de l'OIT seront désormais considérées comme des conventions « fondamentales », à savoir les conventions n° 155 et n° 187 qui font précisément l'objet de notre étude.

Relevons aussi que la Suisse a adhéré à l'Agenda 2030 sur le développement durable, dont le troisième objectif vise la bonne santé et le bien-être⁸⁷. Ledit objectif se définit en ces termes : permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge⁸⁸. La sécurité et la santé au travail (SST) font ainsi incontestablement partie intégrante de cet objectif⁸⁹.

Globalement, ces diverses évolutions nous paraissent de nature à créer un terrain favorable à un réexamen de la possibilité que la Suisse ratifie les conventions n°s 155 et 187. Il ne saurait être question, dans les limites posées par le mandat qui nous a été confié, de procéder à une comparaison détaillée des dispositions de ces conventions avec les normes en vigueur dans l'ordre juridique suisse. Nous nous limiterons ci-dessous à reprendre les arguments principaux invoqués par le Conseil fédéral en 1982 et en 2008 pour justifier la non-ratification de ces conventions et à les confronter avec les évolutions de la législation suisse.

c. La relativisation des arguments principaux en défaveur de la ratification

1° Inconciliabilité en raison des champs d'application respectifs des instruments internationaux et de la SST suisse

Il résulte aussi bien du Rapport CF (1982) que du Rapport CF (2008) que le système dual helvétique pouvait poser un problème en cas de ratification des conventions n°s 155 et 187⁹⁰.

En raison de la modification de la LAA, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017⁹¹, les Rapports susmentionnés du Conseil fédéral ne sont plus à jour sur cet aspect. En effet, la question de l'inconciliabilité entre les champs d'application des conventions en cause, d'une part, et du système de prévention en matière de SST helvétique, d'autre part, a été résolue par la modification des articles 81 et suivants LAA. En matière de prévention de SST, les articles 81 ss LAA préoyaient un champ d'application transversal pour toutes les branches économiques⁹². Les réserves en raison du champ d'application correspondent aux réserves prévues par la convention n°155⁹³. Par ailleurs, l'ajout de l'article 82a LAA

⁸⁷ CONSEIL FÉDÉRAL, Stratégie pour le développement durable 2030, Berne 2021, p. 37 *cum* Annexe 1, p. 60.

⁸⁸ CONSEIL FÉDÉRAL, Stratégie pour le développement durable 2030, Berne 2021, Annexe 1, p. 60.

⁸⁹ Rapport OIT (2019), p. 1.

⁹⁰ CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 1983 I, p. 42 et FF 2008, p. 5063.

⁹¹ CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 2014, pp. 7691 ss.

⁹² FF 2014 pp. 7721.

⁹³ Cf. art. 1 ch. 2 convention n° 155 avec art. 2 OPA.

a permis de tenir compte des exigences de la convention n° 154 sur la négociation collective.

2° Pluralité des organes d'exécution et difficulté de mise en œuvre

Cette difficulté a été soulignée aussi bien dans le Rapport CF (1982) que dans le Rapport CF (2008)⁹⁴. Dans ce dernier, le Conseil fédéral considérait que la diversité des organes de contrôle et de mise en œuvre des lois fédérales traitant des domaines visés par la Convention n° 187 ne permettait pas la réalisation d'un système national apte à poursuivre les objectifs de SST conformément à la Convention n° 187⁹⁵.

En raison de la modification de la LAA, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017⁹⁶, les Rapports du Conseil fédéral ne sont plus à jour sur cet aspect également. La mise en œuvre d'un système de prévention est dès lors possible en dépit de la législation spécifique en la matière puisqu'au sens de l'article 81 alinéa 1 LAA, les prescriptions sur la prévention des accidents et maladies professionnels s'appliquent à toutes les entreprises dont les travailleurs exécutent des travaux en Suisse.

Qui plus est, la faculté de la CFST d'édicter des directives pourrait permettre une certaine transversalité de son action préventive en matière de SST. En effet, le contenu des directives n'est pas limité aux seuls champs d'application de la LTr⁹⁷ et de la LAA⁹⁸.

En effet, l'objet (possible) des directives doit se comprendre au sens large ; en réalité, l'article 52a alinéa 1 *in fine* OPA précise que la CFST tient compte du droit international pour édicter les directives⁹⁹. Ainsi, l'article 52a alinéa 1 *in fine* OPA indique une volonté d'étendre de manière dynamique le contenu des directives en matière de prévention¹⁰⁰. Sur la base de cette disposition, il est déjà possible pour la CFST de prendre en considération le contenu des conventions n° 155 et n° 187.

En outre, l'article 57 littera a OPA prévoit que la CFST doit consulter les organisations intéressées avant d'édicter une directive. Ce mécanisme permet d'assurer une unité de son activité réglementaire. En effet, le terme de « organes intéressés » est hautement indéterminé, de sorte que n'importe quel organe, fédéral comme cantonal, pourrait y être subsumé. Cette indétermination permet d'inclure dans la consultation aussi les organes d'exécution des lois spécifiques sortant des champs d'application de la LAA et de la LTr,

⁹⁴ CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 1983 I, pp. 42 ss et FF 2008, pp. 5065 ss.

⁹⁵ CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 2008, pp. 5068 s.

⁹⁶ CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 2014, pp. 7691 ss.

⁹⁷ Au sens des art. 1 ss LTr.

⁹⁸ Au sens des art. 1 ss LAA.

⁹⁹ Une adéquation explicite du champ d'application de l'art. 52a al. 1 OPA avec celui de l'art. 81 al. 1 LAA serait toutefois le bienvenu. Dans un tout autre contexte juridique, mais comparable dans une perspective légistique, l'art. 13 al. 2 LPD (RS 235.1), qui emploie une formule similaire, prône pour une approche dynamique et évolutive ; ainsi, une telle formulation indique bien une clause évolutive.

¹⁰⁰ Au sujet des différents instruments réglementaires nous renvoyons à l'avis de droit de GÄCHTER/TIEFENTHAL, pp. 18 s.

réalisant une mise en système cohérente et transversale de la prévention en matière de SST.

Par ailleurs, les conventions en cause sont de nature souple, pour que l'approche puisse convenir à tous les membres de l'OIT¹⁰¹ ; les deux instruments servent à assurer une bonne gouvernance de la SST au niveau national et une solide gestion de la SST sur le lieu de travail¹⁰². Qui plus est, un des principes en droit international consiste dans la réalisation de l'effet utile des traités ratifiés, dans le respect du principe *pacta sunt servanda*¹⁰³. Ainsi, c'est bien en assurant l'effet utile des conventions que la Suisse pourra respecter les obligations contractées. Partant, la seule diversité des organes d'exécution ne saurait s'opposer à la ratification des conventions en cause si l'effet utile est garanti.

3° Problème de la relation entre la CFST et le CFTOIT

Selon le Rapport CF (2008), la CFST n'est pas l'organe chargé de considérer périodiquement quelles mesures pourraient être prises pour ratifier les conventions de l'OIT relatives à la SST¹⁰⁴. Pour cela, la Suisse dispose de la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT (CFTOIT)¹⁰⁵.

L'argument formulé dans le Rapport CF (2008) peut paraître quelque peu formaliste. En effet, la convention en cause ne prohibe pas une collaboration entre la CFTOIT d'une part et la CFST d'autre part. Qui plus est, l'article 2 chiffre 1 de la Convention n° 144¹⁰⁶, ratifiée par la Suisse, dispose que tout membre de l'OIT qui ratifie la convention s'engage à mettre en œuvre des procédures qui assurent des consultations efficaces entre les représentants du gouvernement, des employeurs et des travailleurs sur les questions concernant les activités de l'OIT, énoncées à l'article 5, 1^{er} paragraphe.

L'article 5 de la même Convention précise à sa lettre c que les procédures visées par la convention devront avoir pour objet des consultations sur le réexamen, à des intervalles appropriés, de conventions non ratifiées et de recommandations auxquelles il n'a pas encore été donné effet, pour envisager les mesures qui pourraient être prises afin de promouvoir leur mise en œuvre et leur ratification, le cas échéant.

Ainsi, sur la base de ces dispositions, la Suisse peut déjà, *de lege lata*, mettre en œuvre des procédures assurant une collaboration entre le CFTOIT d'une part et la CFST d'autre part, pour considérer périodiquement les mesures qui pourraient être prises pour ratifier les conventions pertinentes de l'OIT relatives à la SST. Cette collaboration favorise la mise en œuvre des tâches respectives et se fonde sur un conglomerat normatif déjà en

¹⁰¹ Rapport OIT (2023), p. 5.

¹⁰² Rapport OIT (2023), p. 1.

¹⁰³ ATF 143 II 136 consid. 5.2.2 ; ATF 142 II 161 consid. 2.1.3.

¹⁰⁴ CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 2008, p. 5068.

¹⁰⁵ CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 2008, p. 5068.

¹⁰⁶ Convention n° 144 concernant les consultations tripartites destinées à promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail (RS 0.822.724.4).

vigueur, de sorte qu'aucune modification législative ne paraît nécessaire pour autoriser une telle collaboration.

4° Coûts financiers découlant d'une éventuelle ratification

Selon le Rapport CF (2008), la mise en œuvre des mesures visant à respecter les exigences fixées au regard du système national de SST selon la Convention n° 187 (partie IV de la convention) engendrerait des coûts financiers importants¹⁰⁷.

Plus de quinze ans se sont écoulés depuis cette analyse du Conseil fédéral ; de nouveaux événements sont intervenus qui nécessitent une reconsidération de la situation. Tout d'abord, comme nous l'avons vu, la convention est devenue une convention fondamentale. Qui plus est, l'évolution technique touchant la dimension promotionnelle de la sécurité et la santé a profondément changé. Aujourd'hui, nous assistons à l'accroissement exponentiel des mesures technologiques pour mettre en œuvre une politique promotionnelle à des coûts réduits¹⁰⁸ ; cette tendance a réduit les contraintes techniques des activités de promotion. De cette manière, nous assistons à une minimisation des coûts. La réserve formulée dans le Rapport CF (2008) ne repose sur aucune analyse empirique et ne permet pas d'identifier aisément les variables des coûts estimés et allégués.

Evidemment, l'adhésion à un traité international ne peut se faire en dépit de toute rationalité économique. Mais, dans son rapport, le Conseil fédéral ne discute aucunement les avantages, également économiques, qu'une ratification pourrait emporter. Un milieu de travail dangereux et insalubre engendre des conséquences tangibles en matière de coûts pour les entreprises et l'économie¹⁰⁹. En effet, l'OIT estime que les journées de travail perdues pour cause d'accidents au travail et de maladies professionnelles représentent près de 4 % du PIB mondial¹¹⁰. La pandémie de COVID-19 constitue un exemple édifiant de la problématique. En effet, depuis la pandémie de COVID-19, il est largement reconnu que la promotion de la santé est plus que jamais nécessaire¹¹¹ et que la sécurité et la salubrité du milieu de travail sont une composante essentielle de la réponse à la pandémie comme de la relance à long terme¹¹².

¹⁰⁷ CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 2008, p. 5070.

¹⁰⁸ De manière à analogue à la loi de Moore, cf. G. E. MOORE, Progress in Digital Integrated Electronics, in : (www.eng.auburn.edu), Piscataway 1975, « https://www.eng.auburn.edu/~agrawvd/COURSE/E7770_Spr07/READ/Gordon_Moore_1975_Speech.pdf » (21.08.2025), p. 1.

¹⁰⁹ Déclaration OIT (2022), p. 1.

¹¹⁰ Rapport OIT (2019), p. 1.

¹¹¹ KESSLER, p. 4.

¹¹² Déclaration OIT (2022), p. 2.

2) Evolution du cadre normatif interne à la suite de la ratification des conventions n° 155 et n° 187

a. La réception au sein de l'ordre juridique helvétique

Compte tenu de ce que nous avons exposé au chapitre précédent, nous sommes d'avis qu'aucune modification législative ne serait obligatoire en cas de ratification des conventions¹¹³. Partant, la Suisse pourrait ratifier les conventions n° 155 et n° 187 sans remettre en cause sa pratique en matière de ratification¹¹⁴. L'arrêté fédéral approuvant la ratification des conventions n° 155 et n° 187 reposerait sur l'article 54 Cst., qui attribue à la Confédération la compétence de conclure des traités internationaux. L'Assemblée fédérale est compétente pour approuver les conventions en vertu de l'article 166 alinéa 2 Cst.

Les conventions ne prévoient pas l'adhésion à une organisation internationale. Elles n'entraînent pas non plus une unification multilatérale du droit au sens de l'article 141 alinéa 1 littera d chiffre 3 Cst. L'arrêté fédéral portant approbation des conventions n'est par conséquent pas sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux.

b. L'application des conventions en droit suisse

En vertu de l'interprétation historique subjective, les conventions devraient être interprétées selon la volonté du Bureau international du Travail (BIT) d'agir contre le morcellement des législations nationales en matière de sécurité et santé des travailleurs ; cela doit guider l'interprétation des obligations de la présente Convention¹¹⁵.

En vertu de l'interprétation actuelle (*zeitgemässer Auslegung*)¹¹⁶, une priorité devrait être donnée à l'effet utile de la prévention en matière de SST. En effet, la pandémie de COVID-19 ayant clairement contribué à l'inclusion des conventions parmi les conventions fondamentales, elle a rappelé l'importance d'une approche intégrée en matière de politiques de SST d'une part, et l'importance de la prévention en matière de SST d'autre part.

Selon une approche restrictive, la ratification de la Convention n° 155 n'aurait qu'un effet direct relatif. Elle aurait surtout pour conséquence d'orienter le travail de la CFST sur la question des mesures à prendre pour fournir des conseils aux employeurs et aux travailleurs afin de les aider à se conformer à leurs obligations légales (art. 10) et sur la question de la prise de mesures d'encouragement visant l'inclusion des questions de

¹¹³ Même selon une approche très favorable à la réception directe de certains droits ancrés dans les conventions en cause de CIRIGLIANO/RUDIN, N 5, il sied de constater que « [...] in der Schweiz die Rechte und Pflichten aus den Übereinkommen 155 und 187 dem Grundsatz nach heute bereits existieren, [...] ».

¹¹⁴ A ce sujet, cf. CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 2008, p. 5064.

¹¹⁵ A ce sujet, cf. CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 1983 I, p. 38.

¹¹⁶ MAHON, p. 66. L'interprétation actuelle vise à interpréter une norme à la lumière d'autres instruments adoptés dans l'intervalle, en considérant qui plus est la pratique subséquente, à ce sujet cf. MAHON/GRAF/ZIMMERMANN, p. 7.

sécurité, d'hygiène et de milieu de travail dans les programmes de formation à tous les niveaux (art. 14).

Toujours selon une approche restrictive, la ratification de la Convention n° 187 n'aurait également qu'un effet direct relatif. Elle aurait surtout pour conséquence d'orienter le travail de la CFST sur la question de la promotion d'une culture de prévention en matière de SST (art. 5 ch. 2 let. a), ce programme national devant s'intégrer de manière cohérente dans un système national de SST (art. 4 ch. 1) soutenu par une politique nationale (art. 3).

Selon une approche favorable, et compte tenu du caractère promotionnel des conventions¹¹⁷, qui présuppose une attitude active de l'Etat ratificateur dans la mise en œuvre d'une politique cohérente dans le domaine de la protection de la santé et de la sécurité au travail, la CFST aurait l'obligation de s'occuper de manière prioritaire de la mise en œuvre des mesures de conseil (cf. art. 10 Convention n° 155), d'une part, et de promouvoir une culture de prévention en matière de SST, d'autre part¹¹⁸. En effet, aussi bien les activités de conseil que les activités de prévention permettent d'assurer une attitude proactive et dynamique ne se limitant pas à une activité foncièrement réglementaire incapable de saisir entièrement l'évolution constante de la problématique de la SST. Cette obligation s'impose sans ambiguïté, car selon une comparaison européenne, alors qu'en moyenne, 51 % des personnes interrogées ont fait appel à des spécialistes de SST, en Suisse cette moyenne se situe uniquement à 34 %¹¹⁹.

Le caractère fondamental des conventions implique que la SST fasse partie des principes généraux du droit de l'OIT. Une éventuelle ratification démontrerait la réception d'un tel principe général au sein de l'ordre juridique helvétique. Les principes généraux ont aussi bien une fonction normative qu'une fonction interprétative. Certes, les conventions en cause n'ont pas vraiment de visée prescriptive ; toutefois, elles peuvent jouer un rôle interprétatif certain. Ainsi, la ratification impliquerait une certaine réorientation du travail de coordination de la CFST, qui pourrait placer en priorité la coordination et l'organisation d'activités de prévention en matière de SST, en promouvant notamment un concept de conseil pour les employeurs et les travailleurs, par le biais des CFST-Lignes directrices par exemple.

c. Synthèse

En cas de ratification, en raison notamment du caractère moniste de l'ordre juridique helvétique, les conventions n° 155 et n° 187 feraient partie intégrante de l'ordre juridique suisse. La ratification de ces deux conventions pourrait conduire à interpréter l'article 87

¹¹⁷ CONSEIL FÉDÉRAL, in : FF 1983 I, p. 41 et FF 2008, pp. 5064 ss ; Rapport OIT (2023), p. 5.

¹¹⁸ Cf. ég. CIRIGLIANO/RUDIN, N 27, qui voient dans l'activité de conseil prévue à l'art. 10 Convention n° 155 un élément que le système helvétique devrait améliorer en cas de ratification.

¹¹⁹ CIRIGLIANO/RUDIN, N 27.

alinéa 3 LAA¹²⁰, notamment à la lumière de l'article 10 Convention n° 155 et de l'article 5 chiffre 2 lettre a Convention n° 187.

En combinant cette interprétation, conforme au droit international, et une interprétation actuelle, le financement du projet sécurité intégrée de la SUVA pourrait se fonder sur l'article 87 alinéa 3 LAA.

Selon l'art. 10 Convention n° 155, il conviendrait de mettre en place des activités de conseils aux employeurs et aux travailleurs en matière de sécurité et de santé des travailleurs. En outre, selon l'article 5 chiffre 2 lettre a Convention n° 187, le programme national devrait se concentrer sur le développement d'une culture de prévention en matière de SST.

Ainsi, l'interprétation de l'article 87 alinéa 3 LAA permettant de conclure que la prime en question peut être utilisée pour des activités de conseil en matière de prévention de santé et de sécurité des travailleurs s'avèrerait aussi étayée par une interprétation conforme au droit international et, partant, souhaitable à l'aune du principe d'unité de l'ordre juridique.

Il convient encore de souligner qu'à défaut de ratification, la Suisse fera de toute manière l'objet, en tant que membre de l'OIT, d'une procédure de suivi des conventions fondamentales qui ne sont pas encore ratifiées¹²¹. Partant, et pour le cas où la problématique des mesures prises pour fournir des conseils au sens de l'art. 10 de la convention n° 155 ne trouverait pas une solution analogue à celle de la sécurité intégrée de la SUVA, la Suisse devrait s'en expliquer dans le cadre de ladite procédure.

¹²⁰ Il sied de constater que la doctrine considère la présente norme de manière très large en circonscrivant son champ d'application à partir d'une interprétation téléologique (« *nach dem Zweck* »); dans des contextes différents, cf. not. : GÄCHTER/TIEFENTHAL, N 69 ; KIESER/SCHEIWILLER, art. 87 UVG N 6 ; CIRIGLIANO/RUDIN, N 25.

¹²¹ DUNAND/WITZIG, pp. 66 s.

III. La réponse aux questions posées

Question n° 1 a : *Les bases légales actuelles autorisent-elles la CFST à financer, totalement ou partiellement, au moyen du supplément de prime prévu par la LAA pour les accidents et maladies professionnels, les actions de prévention des organes d'exécution pertinentes autant pour la protection de la santé au sens de la LTr que pour la prévention des accidents et des maladies professionnels ?*

Réponse : Les fonds issus du supplément de prime visent à couvrir les coûts que les organes d'exécution doivent supporter dans l'exercice de leurs activités de prévention des accidents et maladies professionnels (art. 87 al. 3 LAA). C'est donc bien la sécurité au travail qui doit être concernée par l'usage du supplément de prime.

Cela étant, la notion de sécurité au travail n'est pas enfermée sur elle-même et ne s'oppose pas, par essence, à la notion de protection de la santé au travail. Ainsi, si la prévention visée est double et qu'elle porte, intrinsèquement, tant sur la prévention des accidents et des maladies professionnels que sur la prévention de la santé au sens de la LTr, les fonds issus du supplément de prime peuvent à notre sens servir un double objectif. Vu la difficulté, en pratique, de distinguer santé et sécurité au travail, la seconde ayant nécessairement un impact sur la première, soutenir que le supplément de prime puisse uniquement servir à financer des mesures strictement réservées à la sécurité au travail reviendrait à priver ce supplément de toute utilité.

La proportion et la répartition d'une mesure entre protection de la sécurité ou protection de la santé en général n'est pas prédéfinie. A notre sens, il faut tout de même que le lien entre la mesure financée et la sécurité soit clairement identifiable et suffisamment direct, même si la protection de la santé en général paraît prépondérante dans certaines configurations. Le financement, par exemple, de cours de méditation ou de menus sains sur le lieu de travail ne pourrait à notre avis pas être financé par le biais du supplément de prime, même si l'on peut soutenir qu'une personne dont le niveau de stress est moins élevé et dont l'alimentation est plus saine a globalement moins de risques d'avoir un accident sur son lieu de travail ou de développer une maladie professionnelle. En l'occurrence, nous comprenons que le PSI vise le respect des obligations légales en matière de santé, en coordination avec le respect des obligations légales en matière de sécurité, ce qui le met à l'abri de l'exemple susmentionné.

Question n° 1 b : *Le cas échéant, à quelles conditions ?*

Réponse : La CFST doit veiller à respecter tant les prescriptions qui régissent sa propre activité (art. 85 al. 3 LAA et 52 et 53 OPA) que les prescriptions qui régissent l'affectation du supplément de prime (art. 87 al. 3 LAA et 91 OPA).

Comme nous l'avons expliqué dans la réponse précédente, l'objectif visé par les actions de prévention qui portent à la fois sur la protection de la sécurité et de la santé au travail doit être intrinsèquement double (sécurité/santé, accident/maladie). Cela signifie que, dans ce genre d'actions préventives, la sécurité ne devrait pas pouvoir être protégée

indépendamment d'une protection de la santé, autrement dit que la protection contre les accidents et les maladies professionnels ne serait pas possible ou même ne serait pas pertinente sans être liée à une protection de la santé en général. Il doit par ailleurs s'agir de la prévention de risques concrets d'accidents et de maladies professionnelles.

Comme exemple, nous pouvons citer les articles 4 et 5 OTConst sur l'organisation de la sécurité au travail et la protection de la santé (obligation d'avoir un plan de sécurité et de protection de la santé ; désignation d'un responsable de la sécurité sur le chantier). Nous nous référons également aux exemples tirés de la législation cités plus haut, ainsi qu'aux cas classiques de protection du travail de nuit, de l'aménagement des pauses, de l'aménagement des locaux, de la prévention des risques psychosociaux, etc. qui préviennent de concert les risques d'accidents et de maladies (professionnelles ou non).

Question n° 1 c : *Des bases légales supplémentaires sont-elles nécessaires à votre avis ?*

Réponse : En soi, l'introduction de nouvelles bases légales ne nous semble pas nécessaire.

Cela étant, il serait possible de préciser, dans l'OPA, que les actions de prévention qui portent intrinsèquement tant sur la sécurité que sur la santé au travail peuvent être financées par le supplément de prime. Ceci permettrait de consacrer formellement l'interprétation que nous établissons ici.

Question n° 1 d : *Si oui, lesquelles ?*

Réponse : L'ajout d'une lettre supplémentaire à l'article 91 OPA pourrait remplir cet objectif.

Son contenu pourrait être libellé ainsi : « a^{bis}. Les frais des organes d'exécution de la loi en matière de prévention contre les accidents et les maladies professionnels ; la prévention peut comprendre des mesures en faveur de la santé en général, pour autant que de telles mesures permettent également de prévenir les accidents et les maladies professionnels ».

Question n° 2 a : *Quelle est l'étendue de la compétence de la CFST pour promouvoir la coordination entre l'OPA et les autres législations, en particulier la LTr (art. 53 let. e OPA) ?*

Réponse : L'étendue de la compétence de la CFST est restreinte par le principe général que son action doit porter fondamentalement sur la prévention de la sécurité au travail (accidents et maladies professionnels).

Dans la mesure où la LTr peut traiter de questions de sécurité au travail, la compétence de la CFST peut s'y étendre. Comme indiqué dans nos réponses à la question n° 1, la compétence de la CFST peut également s'étendre à des actions de prévention de nature mixte, qui portent également sur la sécurité et la santé au travail.

En outre, la coordination des domaines de compétence des organes d'exécution, y compris les organes d'exécution de la LTr, est clairement une des prérogatives de la CFST (art. 52 OPA), laquelle peut élaborer des directives aux fins d'assurer une application uniforme et adéquate des prescriptions sur la sécurité au travail (art. 52a al. 1 OPA).

Nous avons donné plus haut l'exemple de points de passage entre les législations contre les accidents et maladies professionnels (LAA, OPA, etc.) et celles en faveur de la santé (LTr, etc.) ; l'OTConst unit clairement les deux domaines à ses articles 4 et 5. Pour un autre exemple, les articles 15 et suivants OLT 3 (éclairage, pollution de l'air, etc.) visent autant à protéger la santé qu'à éviter les accidents et les maladies professionnels.

Dans tous ces cas, la CFST peut promouvoir des actions conjointes qui mobilisent les législations de protection contre les accidents et celles de protection de la santé en général.

Question n° 2 b : *A quelles conditions une telle coordination par la CFST peut-elle être financée par le supplément de prime pour les accidents et maladies professionnels ?*

Réponse : Aux mêmes conditions que celles que nous avons mentionnées en réponse à la question n° 1 b.

Question n° 2c : *Des bases légales supplémentaires sont-elles nécessaires à votre avis ?*

Réponse : Notre réponse est identique à celle que nous avons donnée à la question n° 1 c, à savoir que la précision, dans l'OPA, que les actions de prévention qui portent intrinsèquement tant sur la sécurité que sur la santé au travail peuvent être financées par le supplément de prime permettrait de consacrer formellement l'interprétation que nous proposons dans cet avis.

Question n° 2 d : *Si oui, lesquelles ?*

Réponse : Comme pour la question n° 1 d, l'ajout d'une lettre supplémentaire à l'article 91 OPA pourrait être envisagée. Le libellé que nous avons proposé plus haut peut remplir cette fonction.

Question n° 3 a : *Comment interpréter le concept de « conseils » au sens de l'article 60 OPA ?*

Réponse : L'ordonnance expose assez clairement que les conseils sont une des missions des organes d'exécution. Vu la systématique légale, les conseils sont souvent considérés comme la première étape dans la mission de contrôle des organes d'exécution¹²².

Les employeurs et les travailleurs (éventuellement par l'intermédiaire de leurs représentants) ont le droit de recevoir :

¹²² TAF C-2054/2022 du 3 avril 2023, consid. 6.2 ; TAF C-2450/2021 du 20 octobre 2022, consid. 3.6.

1. des informations

sur les obligations leur incombant et

sur les possibilités s'offrant à eux en matière de sécurité au travail ;

2. des conseils

au sujet des mesures de sécurité qu'ils doivent prendre.

Les *informations* peuvent revêtir une forme plus générale, c'est-à-dire qu'elles peuvent concerner plusieurs entreprises du même genre, tandis que les *conseils* doivent être personnalisés en fonction de la situation concrète de chaque entreprise et de chaque situation de travail particulière. Selon la jurisprudence, l'évaluation de la sécurité sur le lieu de travail fait partie des compétences clés de la SUVA dès lors que cette instance doit superviser l'application des prescriptions sur la prévention des accidents professionnels¹²³.

Les informations concernées par cet article semblent, de prime abord, se confiner dans des énoncés verbaux des organes d'exécution. En revanche, les conseils au sujet des mesures de sécurité que les entreprises doivent prendre peuvent impliquer des visites des organes d'exécution *in situ* et des préconisations ciblées en fonction des spécificités de chacun des parties de l'entreprise.

Question n° 3 b : *A quelles conditions et dans quelle mesure les « conseils » au sens de l'article 60 OPA peuvent-ils être financés par l'organe d'exécution au moyen du supplément de prime pour les accidents et maladies professionnels ?*

Réponse : Les conseils au sens de l'article 60 OPA peuvent être financés par l'organe d'exécution au moyen du supplément de prime, à condition de correspondre aux exigences et aux standards de sécurité posés par la LAA et précisés dans l'OPA.

A cet égard, l'article 82 alinéa 1 LAA, tout comme l'article 6 alinéa 1 LTr et l'article 328 alinéa 2 CO, exigent que l'employeur prenne **toutes les mesures « dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions données »**.

L'exigence envers les employeurs est donc élevée : ils doivent prendre toutes les mesures de prévention qui se tiennent dans ces trois exigences. Ces obligations ne concernent pas seulement les dangers qu'ils créent eux-mêmes ou qui sont inhérents au travail à effectuer, mais aussi les dangers créés par des tiers dans le domaine du travail, contre la réalisation desquels l'employeur est également tenu d'intervenir au détriment de ses propres collaborateurs¹²⁴.

Ce qui est nécessaire selon l'expérience se détermine sur la base de critères objectifs et de l'expérience générale pour des dangers identiques ou similaires. La jurisprudence part

¹²³ TF 4A_189/2015 du 6 juillet 2015, consid. 3.

¹²⁴ VON KAENEL, art. 82 UVG N 2.

le plus souvent implicitement du principe que les prescriptions du législateur applicables à un travail donné, les directives de CFST précisément, les notices et autres documents similaires de la SUVA, ainsi que les normes des organisations professionnelles et autres prescrivent ou recommandent les mesures qui sont nécessaires selon l'expérience¹²⁵.

Si un employeur ne dispose pas de cette expérience, il doit se la procurer, par exemple en se faisant conseiller par les organes d'exécution (cf. précisément art. 60 OPA) ou en faisant appel à un spécialiste de la sécurité au travail (cf. art. 83 al. 2 LAA)¹²⁶.

C'est précisément le rôle des organes d'exécution d'accomplir cette tâche.

Les « conseils » de l'article 60 OPA représentent une étape préalable à la mise en place de mesures concrètes au sein de l'entreprise. En tant que tels, les conseils ne sont pas des changements matériels concrets mis en place au sein de l'entreprise. Ce sont bien les conseils qui peuvent être financés par le supplément de prime, à la différence des changements matériels concrets, qui restent à la charge de l'employeur lui-même conformément à l'article 90 OPA.

En outre, l'employeur ne peut se contenter d'attendre de manière inactive de bénéficier d'un PSI offert par la SUVA, mais doit faire appel à des spécialistes de la sécurité au travail dès que les conditions des articles 11a et suivants OPA ou celles de la directive MSST sont remplies.

Question n° 3 c : *A quelles conditions des « conseils » dépassant le cadre de l'article 60 OPA peuvent-ils être financés par le supplément de prime ?*

Réponse : Les conseils dépassant le cadre de l'article 60 OPA ne peuvent être financés par le supplément de prime que s'ils se tiennent dans le cadre indiqué dans notre réponse à la question n° 1, à savoir s'ils portent sur la prévention contre les accidents et maladies professionnels ou, au moins, sur une prévention intrinsèquement double de sécurité et de santé.

Question n° 4 a : *Dans le cas d'application de la sécurité intégrée de la CNA/SUVA, les activités de la sécurité intégrée de la CNA/SUVA peuvent-elles être financées en tout ou partie par le supplément de prime ?*

Réponse : Les activités de la sécurité intégrée se fondent sur l'article 60 OPA¹²⁷. En outre, les critères de sélection pour les projets de base limitent par principe l'accessibilité à cette prestation aux entreprises présentant un fort potentiel de prévention des accidents professionnels (supérieur à la moyenne de la branche à laquelle elle est rattachée et enregistrant au moins dix accidents professionnels par an). Avec de telles restrictions, il paraît clair

¹²⁵ Cf. ATF 116 V 255 consid. 4.

¹²⁶ VON KAENEL, art. 82 UVG N 2.

¹²⁷ ZAUGG, p. 3.

que les activités de la sécurité intégrée répondent aux conditions légales d'usage du supplément de prime que nous avons répertoriées en réponse à la question n° 1.

En l'occurrence, les activités de la sécurité intégrée paraissent assez clairement s'inscrire dans le cadre de la prévention contre les accidents et maladies professionnels. Elles peuvent donc être financées en tout ou partie par le supplément de prime.

Comme nous l'avons précisé plus haut, la prévention dans les domaines de la sécurité et de la santé doivent souvent être réunies pour qu'on puisse atteindre une véritable efficacité dans la prévention. La sécurité intégrée permet précisément de procéder à une telle convergence efficace et c'est l'une des raisons pour lesquelles elle trouve selon nous une place toute naturelle dans les activités qui peuvent être financées par le supplément de prime.

Question n° 4 b : *Le cas échéant, quelles activités de la sécurité intégrée peuvent être financées par le supplément de prime ?*

Réponse : Toutes les activités de la sécurité intégrée qui portent sur la prévention des accidents et maladies professionnels peuvent être financées par le supplément de prime.

En l'occurrence, le projet de la sécurité intégrée, tel qu'il ressort du document « Sécurité intégrée. Concept, activités, coûts » daté du 9 mai 2025, nous paraît demeurer dans le cadre de la prévention des accidents et maladies professionnels. Il correspond aux prescriptions de l'article 91 littera b chiffre 1 OPA.

En outre, les cours et formations sont payants pour les entreprises selon le PSI. Il n'est donc pas prévu qu'ils soient financés par le supplément de prime. On pourrait en effet se demander si les cours et formations dépassent le cadre des « conseils » selon l'article 60 OPA. Cela ne nous semblerait pas être le cas si les « cours » ou « formations » ne constituent pas des enseignements généraux sur les questions de sécurité dans les entreprises, mais se limitent à veiller à ce que la transmission des mesures qui doivent être prises au sein de l'entreprise soit comprise de manière claire et effective par l'employeur, les travailleurs ou les représentants des travailleurs. En revanche, si les cours et formations constituent des enseignements généraux sur la promotion de la santé en entreprise, ils relèveraient des activités accessoires de la SUVA et devraient alors être autofinancés selon l'article 67a LAA.

Question n° 4 c : *Le cas échéant, existe-t-il une base légale pour les activités de la sécurité intégrée qui ne peuvent pas être financées par le supplément de prime et qui dépassent les « conseils » de l'article 60 OPA, qui autoriserait la CNA/SUVA à effectuer tout de même les activités correspondantes ?*

Réponse : Dans le cadre de l'article 49 OPA, intitulé « Prévention des accidents professionnels », la SUVA exerce une surveillance sur l'application des prescriptions sur la prévention des accidents professionnels pour un certain nombre d'entreprises et d'équipe-

ments professionnels et, dans toutes les entreprises, l'application des prescriptions sur la prévention des risques particuliers d'accidents inhérents à la personne du travailleur.

Cela étant, dans la mesure où la sécurité intégrée contient un aspect de surveillance, au sens large, de la prévention contre les accidents professionnels, elle peut être financée par le supplément de prime, comme nous l'avons indiqué en réponse à la question n° 4 a.

En outre, les activités de la sécurité intégrée ne nous semblent pas déborder du cadre de l'article 60 OPA, excepté dans certains cas pour l'aspect de cours et de formation, comme nous l'avons précisé dans notre réponse à la question précédente.

Question n° 4 d : *A quelles conditions ?*

Réponse : Les conditions sont celles posées par l'article 49 OPA : ces activités de sécurité intégrée doivent porter, dans toutes les entreprises, sur l'application des prescriptions sur la prévention des risques particuliers d'accidents inhérents à la personne du travailleur ou, plus largement, sur les entreprises ou les équipements de travail listés aux deux premiers alinéas de cet article.

Question n° 5 a : *Les bases légales doivent-elles être adaptées pour que toutes les activités de la sécurité intégrée puissent être financées par le supplément de prime ?*

Réponse : Si l'on souhaite que les cours et formation de la sécurité intégrée puissent également être financées par le supplément de prime, il serait opportun de préciser le concept de « conseils » de l'article 60 OPA. En effet, le concept peut paraître un peu restreint en l'état actuel de la formulation de l'ordonnance.

Question n° 5 b : *Si oui, lesquelles ?*

Réponse : L'alinéa 2 de l'article 60 OPA pourrait être complété par une seconde phrase : « L'employeur peut également solliciter de la part de l'organe d'exécution des cours ou des formations dans le cadre de projets de prévention en faveur de la sécurité, aux conditions fixées par l'organe d'exécution ».

Question n° 6 : *Dans quelle mesure la situation juridique différerait-elle si les conventions n°s 155 et 187 de l'OIT étaient ratifiées par la Suisse ?*

Réponse : En cas de ratification, le cadre normatif évoluerait dans une perspective favorable à la promotion de la prévention de la santé et de la sécurité des travailleurs. La ratification des conventions n° 155 et n° 187 permettrait en outre d'appuyer les interprétations actuelles favorables à l'emploi du supplément de prime en vue de projets de promotion de la prévention en matière de SST, à l'instar du projet Sécurité intégrée de la SUVA.

IV. Bibliographie

A. Doctrine

ANDRES, Die Normen der Arbeitssicherheit – System und Kritik am Beispiel des Bauens, thèse Fribourg, Zurich 2016.

BLES/PIETRUSZAK/WILDHABER, Kurzkommentar ArG – Arbeitsgesetz, Bâle 2018 (cité : KUKO ArG).

CIRIGLIANO/RUDIN, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Jusletter du 5 décembre 2022.

DUNAND, De l’esclave Stichus au chauffeur Uber – Six modalités du lien de subordination dans les relations de travail, in : Wyler (édit.), Panorama IV en droit du travail, Berne 2023, pp. 209 ss.

DUNAND/RAEDLER, art. 328 CO, in : Dunand/Mahon (édit.), Commentaire du contrat de travail, 2^e éd., Berne 2022, pp. 326 ss.

DUNAND/WITZIG, La Suisse et l’Organisation internationale du travail (OIT), fondamentaux et portée pratique, Bâle 2022.

GÄCHTER/TIEFENTHAL, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz : Rechtliche und finanzielle Fragen im Bildungsbereich – Avis de droit établi à la demande de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail CFST, Zurich 2017.

GHÉLEW/RAMELET/RITTER, Commentaire de la loi sur l’assurance-accidents (LAA), Lausanne 1992.

HÜRZELER/KIESER (édit.), Bundesgesetz über die Unfallversicherung UVG, CASS 2018, Berne 2018.

KESSLER, Répercussions de la pandémie de coronavirus sur la promotion de la santé : expériences de la pratique et perspectives, Promotion Santé Suisse, Berne/Lausanne 2021.

KIESER/SCHEIWILLER, art. 87 UVG, in : Hürzeler/Kieser (édit.), Bundesgesetz über die Unfallversicherung UVG, CASS 2018, Berne 2018, pp. 896 ss.

MAHON, Droit constitutionnel, Volume I – Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, 3^e éd., Bâle 2014.

MAHON/GRAF/ZIMMERMANN, Interdiction de discriminer et champ d’application de la Convention d’Istanbul – Avis de droit établi à la demande du Bureau fédéral de l’égalité entre femmes et hommes, à la demande du Département fédéral de l’intérieur, Berne 2021.

MÜLLER/INAUEN, Die Haftung des Arbeitgebers bei Berufsunfällen und Berufskrankheiten, PJA 2016, pp. 173 ss.

NÖTZLI, art. 6 ArG, in : Blesi/Pietruszak/Wildhaber (édit.), KUKO Arbeitsgesetz, Bâle 2018, pp. 86 ss.

PORTMANN/RUDOLPH, art. 328 OR, in : Widmer Lüchinger/Oser (édit.), Obligationenrecht I, BSK, Bâle 2020, pp. 2186 ss.

TIEFENTHAL, Zweck des UVG-Prämienzuschlages für die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, RSAS 2019, pp. 315 ss.

VON KAENEL, art. 82, UVG, in : Hürzeler/Kieser (édit.), Bundesgesetz über die Unfallversicherung UVG, CASS 2018, Berne 2018, pp. 871 ss.

WIDMER LÜCHINGER/OSER (édit.), Obligationenrecht I, Basler Kommentar, 7^e éd., Bâle 2020.

ZAUGG, Sécurité intégrée – Concept, activités, coûts, Lucerne 2025 (document en annexe).

B. Documents édités par l’OIT

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, Safety and health at the heart of the future of work, Genève 2019 [cité : Rapport OIT (2019)].

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, Déclaration de l’OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi, adoptée à la 86^e session (1998) de la Conférence internationale du Travail et amendée à la 100^e session (2022), Genève 2022 [cité : Déclaration OIT (2022)].

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, Les conventions fondamentales sur la sécurité et la santé au travail, Genève 2023 [cité : Rapport OIT (2023)].

C. Documents officiels des autorités fédérales

COMMISSION FÉDÉRALE DE COORDINATION POUR LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL CFST, Directive relative à l’appel des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail (Directive MSST), Lucerne 2022 (cité : Directive MSST).

COMMISSION FÉDÉRALE DE COORDINATION POUR LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL CFST, Structure organisationnelle de la CFST, in : Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail CFST (<https://www.ekas.admin.ch/fr/>), p. « <https://www.ekas.admin.ch/fr/portrait/la-cfst> » (21.08.2025) (cité : Structure).

COMMISSION FÉDÉRALE DE COORDINATION POUR LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL CFST, Bases légales, in : Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail CFST (<https://www.ekas.admin.ch/fr/>), p. « <https://www.ekas.admin.ch/fr/securite-au-travail> » (21.08.2025) (cité : Bases légales).

l-et-protection-de-la-sante/informations-pour-les-employeurs/bases-legales »
(21.08.2025) (cité : Bases légales).

COMMISSION FÉDÉRALE DE COORDINATION POUR LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL CFST, Guide – Financement, in : Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail CFST (<https://guide.cfst.ch>), p. « https://guide.cfst.ch/survol-des-directives/financement/frais-de-la-prevention-des-accidents-et-des-maladies-professionnels-_de-la-securite-du-travail_/supplement-de-prime-en-faveur-des-organes-de-surveillance/principe » (21.08.2025) (cité : Financement – Principe).

COMMISSION FÉDÉRALE DE COORDINATION POUR LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL CFST, Organes d'exécution, in : Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail CFST (<https://www.ekas.admin.ch/fr/>), p. « <https://www.ekas.admin.ch/fr/portrait/organes-dexecution> » (21.08.2025) (cité : Organes d'exécution).

CONSEIL FÉDÉRAL, Rapport du 16 avril 1969 sur la 52^e session de la Conférence internationale du Travail, FF 1969 I, pp. 721 ss.

CONSEIL FÉDÉRAL, Message du 18 août 1976 à l'appui d'un projet de loi fédérale sur l'assurance-accidents, FF 1976 III, pp. 143 ss.

CONSEIL FÉDÉRAL, Rapport du 24 novembre 1982 sur la 67^e session de la Conférence internationale du Travail, FF 1983 I, pp. 25 (cité : Rapport CF (1982)).

CONSEIL FÉDÉRAL, Rapport sur les conventions [...] et Message du 21 septembre 1998 relatif à la convention (n° 98) [...] et à la convention (n° 138) [...], FF 1999 I, pp. 475 ss.

CONSEIL FÉDÉRAL, Rapport et Message du 20 septembre 1999 [...], FF 2000, pp. 292 ss.

CONSEIL FÉDÉRAL, Message du 30 mai 2008 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (Assurance-accidents et prévention des accidents ; organisation et activités accessoires de la CNA), FF 2008, pp. 4877 ss.

CONSEIL FÉDÉRAL, Rapport du 30 mai 2008 sur les travaux et les instruments adoptés lors des 94^e, 95^e et 96^e sessions de la Conférence internationale du Travail (CIT), FF 2008, pp. 5053 ss (cité : Rapport CF (2008)).

CONSEIL FÉDÉRAL, Message additionnel du 19 septembre 2014 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (Assurance-accidents et prévention des accidents ; organisation et activités accessoires de la CNA), FF 2014, pp. 7691 ss.

CONSEIL FÉDÉRAL, Stratégie pour le développement durable 2030, Berne 2021.

CONSEIL NATIONAL, Initiative parlementaire TRIPONEZ, Mesures de prévention des accidents professionnels. Exonération de la TVA, BO 2002 N 413.

CONSEIL NATIONAL, Interpellation BAUMBERGER, *Directives de la CFST*, BO 1999 N 3451.

CONSEIL NATIONAL, Interpellation GMÜR, *Prévention et promotion de la santé. Evolution des coûts*, BO 2016 N 3182.

- CONSEIL NATIONAL, Motion Denis de La Reussille 20.3173 « Protection de la santé des travailleurs et travailleuses. Pour une ratification de la Convention n° 187 de l'OIT sur le cadre promotionnel de la sécurité et la santé au travail du 4 mai 2020 [cité : Motion (20.3173)].
- CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES CDF, Audit de l'organisation et de l'utilisation des moyens pour la sécurité au travail – Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail, CDF-15323, Berne 2016.
- CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES CDF, Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit, EFK-20264, Berne 2020.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA SANTE PUBLIQUE OFSP, Prévention des accidents : Organes d'exécution, in : Office fédéral de la santé publique OFSP (<https://www.bag.admin.ch/fr>), Berne 2020, p. « <https://www.bag.admin.ch/fr/prevention-des-accidents-organes-dexecution> » (21.08.2025).
- SUVA, La composition de la prime, in : Suva (<https://www.suva.ch>), Lucerne 2025, p. « <https://www.suva.ch/fr-ch/autoportrait/finances-et-placements/primes-et-prestations/composition-de-la-prime> » (21.08.2025).

V. Table des abréviations

al.	alinéa(s)
AP	accident professionnel (= BU)
ArG	= LTr
art.	article(s)
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
BK	= MP
BO [...] N	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale – Conseil national
BSK	<i>Basler Kommentar</i>
BU	= AP
CASS	Commentaire des assurances sociales suisses
CDF	Contrôle fédéral des finances
cf.	<i>confer</i>
CF	Conseil fédéral
CFSL	= CFST
CFST	Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (= EKAS ; CFSL)
CFTOIT	Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT
ch.	chiffre(s)
CHF	francs suisses
CNA	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (= SUVA)
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (RS 220)
consid.	considérant(s)
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
éd.	édition
édit.	éditeur(s)
EKAS	= CFST
etc.	<i>et cætera</i>
FF	Feuille fédérale
ICT	inspections cantonales du travail

IFT	inspection fédérale du travail
ILO	= OIT
KUKO	<i>Kurzkommentar</i>
LAA	Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (RS 832.20) (= UVG)
LAMA	Loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance maladie et accidents (RO 28 351) (= KUVG)
let.	lettre(s)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LPGA	Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)
LSPro	Loi fédérale du 12 juin 2009 sur la sécurité des produits (RS 930.11)
LTr	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (RS 822.11) (= ArG)
MP	maladie professionnelle (= BK)
N	numéro(s) marginal(aux)
ndbp	note de bas de page
OIT	Organisation Internationale du Travail (= ILO)
OLT 3	Ordonnance 3 du 18 août 1993 relative à la loi sur le travail (RS 822.113)
OPA	Ordonnance du 19 décembre 1983 sur la prévention des accidents et maladies professionnelles (RS 832.30) (= VUV)
OR	= CO
OTConst	Ordonnance du 18 juin 2021 sur la sécurité et la protection de la santé des travailleurs dans les travaux de construction (RS 832.311.141)
p./pp.	page(s)
PJA	Pratique Juridique Actuelle
PSI	Plan de sécurité intégrée de la SUVA
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSAS	Revue suisse des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle
s.	et suivant(e)

SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
ss	et suivant(e)s
SST	Santé et sécurité au travail
SUVA	= CNA
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral suisse
UVG	= LAA
VUV	= OPA