

04.073

**Message
concernant la modification de la loi fédérale
sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce
(Loi sur le travail)**

du 17 novembre 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons ci-joint le message et le projet de révision de la loi sur le travail en vous demandant de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 novembre 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'âge de protection légal des jeunes travailleurs est aujourd'hui fixé par la loi sur le travail (LTr) à 19 ans pour les jeunes travailleurs et 20 ans pour les apprentis. Lors de la procédure de consultation sur le projet d'ordonnance 5 relative à la loi sur le travail (OLT 5), consacrée à la protection des jeunes travailleurs, une majorité de cantons et de nombreux intervenants ont saisi cette occasion pour requérir l'abaissement de l'âge de protection des jeunes travailleurs à 18 ans, toutes catégories confondues (apprentis et jeunes hors formation professionnelle). Un tel abaissement nécessite une modification de la LTr, et le Conseil fédéral a donc ouvert une procédure de consultation sur la question.

L'abaissement de l'âge de protection légal à 18 ans présente plusieurs avantages: il concorde tout d'abord avec la majorité civile et avec l'âge de protection retenu en droit européen et en droit international. De plus, un âge de protection fixé à 18 ans permettrait de mieux cibler les mesures de protection destinées aux jeunes travailleurs et de les renforcer puisqu'elles seraient désormais applicables à un groupe plus restreint de travailleurs. Enfin, les jeunes pourraient dès 18 ans être occupés comme des adultes.

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

Au cours des dernières révisions en 1998 et 2000 de la loi du 13 mars 1964 sur le travail¹ (LTr) et de ses ordonnances 1 et 2, il s'est avéré qu'il serait judicieux de rassembler les dispositions sur la protection des jeunes travailleurs dans une ordonnance séparée. Ces dispositions sont actuellement contenues dans l'ordonnance 1 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail² (OLT 1). Elles doivent également faire l'objet d'une adaptation, puisque la révision de la LTr en 1998 a comblé une lacune en permettant de régler par voie d'ordonnance l'occupation de jeunes de moins de 15 ans dans le cadre de manifestations culturelles, artistiques ou sportives ainsi que dans la publicité (art. 30, al. 2, LTr). De plus, la ratification par la Suisse de la Convention (n° 138) du 26 juin 1973³ de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur l'âge minimum d'admission à l'emploi et de la Convention (n° 182) du 17 juin 1999⁴ de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants exige également que des adaptations soient faites. Selon ces conventions, l'emploi régulier de jeunes de moins de quinze ans est interdit, ce qui est en contradiction avec l'art. 55 OLT 1.

Le chef du département fédéral de l'économie a ouvert la procédure de consultation pour le projet d'ordonnance 5 relative à la loi sur le travail (OLT 5) sur la protection des jeunes travailleurs le 19 août 2002. La consultation s'est achevée le 30 novembre 2002. En plus des cantons et des partis politiques, les organisations faïtières de l'économie et un large cercle d'organisations et associations concernées ont été consultés. La majorité des cantons ainsi que certains partis et associations ont demandé dans leurs prises de position l'abaissement de l'âge de protection de 19 resp. 20 ans à 18 ans. En raison des résultats de cette première procédure de consultation, le Conseil fédéral a décidé de clarifier la question de principe de l'âge légal de protection avant de poursuivre les travaux liés à l'ordonnance sur la protection des jeunes travailleurs. L'abaissement de l'âge de protection des jeunes travailleurs à 18 ans devant faire l'objet d'une modification de la LTr, le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation sur cette question en automne 2003, et les dernières prises de position ont été reçues fin février 2004.

1.2 Résultats de la procédure de consultation

En tout, 76 prises de position ont été reçues, réparties de la manière suivante: 26 émanant des cantons et une de l'Association intercantonale pour la protection des travailleurs (AIPT), six des partis politiques, cinq des organisations faïtières patronales et syndicales, 18 émanant de diverses associations d'employeurs et de travailleurs et 20 d'autres organisations et particuliers.

¹ RS 822.11

² RS 822.111

³ RS 0.822.723.8

⁴ RS 0.822.728.2

21 cantons, quatre partis politiques ainsi que 20 associations approuvent l'abaissement de l'âge de protection des jeunes travailleurs. La majorité se rallie aux arguments du Conseil fédéral exposés sous ch. 1.3.

Six cantons et quelques organisations approuvent l'abaissement de l'âge de protection mais l'assortissent à la condition que des dispositions de protection soient prévues pour les apprentis au-delà de 18 ans. Certains soulèvent que des mesures doivent avant tout être prises dans le domaine de la protection de la santé.

Cinq cantons, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique ainsi que l'Association intercantonale pour la protection des travailleurs, tous les syndicats, deux partis et neuf organisations s'opposent à l'abaissement de l'âge de protection. Le canton du Valais, le Parti socialiste et les syndicats considèrent qu'il ne faut pas remettre en question la révision de la LTr effectuée en 2000. La LTr ne doit pas devenir un chantier permanent. De plus, il existe aujourd'hui un déficit réel et général d'exécution particulièrement marqué dans le domaine de la protection des jeunes travailleurs. La situation actuelle ne suffit elle-même pas à garantir une protection suffisante des jeunes travailleurs. Enfin, ces intervenants considèrent que la LTr est déjà la loi la plus flexible d'Europe.

De nombreuses prises de position avancent la protection de la santé et la prévention des accidents pour justifier le refus de l'abaissement de l'âge de protection. Divers cantons, ainsi que les syndicats, attirent l'attention sur le fait que ce sont précisément les jeunes travailleurs qui sont particulièrement en danger. Plusieurs intervenants relèvent que les jeunes se trouvent dans une phase critique et sont ainsi exposés à un risque particulier en matière de santé psychique et physique, raison pour laquelle ils devraient bénéficier de mesures de protection particulières. Ces mêmes cercles rappellent par ailleurs que la loi sur la formation professionnelle ne contient pas de dispositions de protection de la santé, puisqu'il était prévu que ces dernières soient intégrées dans l'ordonnance 5 relative à la loi sur le travail. De plus, la charge de travail des jeunes travailleurs s'est selon ces milieux accrue, si bien que l'abaissement de l'âge de protection pourrait avoir une influence négative sur le développement de cette catégorie de travailleurs.

De nombreuses prises de position se réfèrent à l'étude «Santé et styles de vie des adolescents âgés de 16 à 20 ans en Suisse (2002)»⁵, qui s'est penchée sur la santé et le style de vie des 16 à 20 ans. Nous reviendrons à cette étude sous ch. 1.4.

En résumé, on peut constater que si une majorité des milieux consultés est bien favorable à l'abaissement de l'âge de protection des jeunes travailleurs, une partie de ces milieux favorables ainsi que les opposants à l'abaissement expriment une certaine inquiétude en ce qui concerne la protection des apprentis.

⁵ Narring F., Tschumper A., Inderwildi Bonivento L., Jeannin A., Addor V., Bütikofer A., Suris J.-C., Diserens C., Alsaker F., Michaud P.-A.: Santé et styles de vie des adolescents de 16 à 20 ans en Suisse (2002). SMASH 2002: Swiss multicenter adolescent study on health 2002. Lausanne: Institut universitaire de médecine sociale et préventive; Bern: Institut für Psychologie; Bellinzona: Sezione sanitaria, 2003.

1.3

Les changements proposés

Le Conseil fédéral propose de modifier l'art. 29 LTr et de fixer l'âge de protection tant des jeunes travailleurs que des apprentis à 18 ans. L'abaissement de l'âge de protection à 18 ans amène la concordance avec la majorité selon le droit civil. Depuis 1996, les jeunes ont tous les droits et devoirs civils dès leur dix-huitième anniversaire: ils peuvent s'engager contractuellement, par exemple en matière de travail, se marier et exercer leurs devoirs civiques.

De plus, l'âge de protection de 18 ans correspond à l'âge-limite retenu en droit international et plus particulièrement en droit européen pour la protection des jeunes travailleurs (cf. ch. 1.5).

Un abaissement permettra de mieux protéger ceux qui en ont le plus besoin. L'âge de protection actuel de 20 resp. 19 ans a en effet pour conséquence que la protection générale est affaiblie, car elle couvre un groupe d'âge relativement large et donc hétérogène. La concentration des mesures de protection sur les plus jeunes travailleurs permettrait en revanche de prévoir des mesures plus ciblées, spécifiquement axées sur la situation spéciale de ce groupe d'âge (15 à 18 ans). D'autant moins d'exceptions aux principes de la protection des jeunes travailleurs devront être prévues, ce qui simplifie la structure et la mise en œuvre de l'ordonnance et diminue les charges administratives liées à d'éventuelles dérogations.

L'abaissement de l'âge de protection permettra aux jeunes travailleurs dès 18 ans de travailler le dimanche et la nuit comme les travailleurs adultes. Selon le droit actuel, les jeunes travailleurs ne peuvent en principe être occupés le dimanche et la nuit que si le travail de nuit ou du dimanche est indispensable à la formation professionnelle. Dans les entreprises non industrielles, le travail du dimanche doit de plus être conforme à l'usage de la profession. La condition de la nécessité pour la formation professionnelle n'est par exemple pas remplie pour les gymnasiens qui souhaiteraient gagner un peu d'argent de poche le dimanche. Avec la révision de l'art. 29, al. 1, LTr, les travailleurs pourraient dès 18 ans être occupés le dimanche et la nuit pour autant que les conditions générales d'autorisation de la LTr soient données, conformément aux art. 17, al. 2 et 3, et 19, al. 2 et 3, LTr.

L'abaissement de l'âge de protection à 18 ans est nécessaire et judicieux pour des raisons juridiques et pratiques.

1.4

Justification et appréciation de la solution proposée

Conformément aux remarques des opposants et de quelques-uns des milieux favorables à l'abaissement, une attention particulière est de mise en matière de protection de la santé et de prévention des accidents pour les jeunes gens. Ces deux domaines ne doivent pourtant pas faire l'objet de dispositions légales supplémentaires, puisque l'ordonnance 3 du 18 août 1993 relative à la loi sur le travail⁶ (OLT 3) est une base suffisante tant pour les adultes que pour les jeunes travailleurs. Les efforts dans ce sens doivent en revanche être entrepris dans le cadre de la formation au poste de travail ou à l'école professionnelle. Sous l'égide du seco, un groupe de travail a étudié dans quelle mesure la protection des travailleurs et la prévention des accidents

⁶ RS 822.113

sont aujourd'hui enseignées dans les écoles professionnelles ou aux postes de travail et il a produit un rapport à ce sujet. Actuellement, ce groupe de travail accompagne l'élaboration des règlements de formation qui devront être renouvelés suite à la révision de la loi sur la formation professionnelle. Le but est d'intégrer la formation sur la protection de la santé et la prévention des accidents dans les programmes scolaires. Dans un deuxième temps, ces thèmes devraient également être introduits dans le programme d'études des maîtres des écoles professionnelles, conformément à l'art. 48, let. g, de l'ordonnance du 19 novembre 2003⁷ sur la formation professionnelle.

La réalité individuelle et sociale des jeunes travailleurs est en rapport avec l'abaissement de l'âge de protection de 19/20 ans à 18 ans. Leur protection se justifie par le fait qu'ils se trouvent à un stade sensible de leur développement, tant du point de vue psychique que physique. En principe, le développement psychophysique est considéré comme achevé à 16 ans pour les filles, à 18 ans pour les garçons. Des variations individuelles vers le haut et vers le bas sont bien entendu possibles.

L'étude citée sous ch. 1.2 sur la santé et les styles de vie des adolescents de 16 à 20 ans dresse un tableau de la situation des jeunes et de leur état de santé: elle révèle des besoins en matière de santé, des comportements et des facteurs liés à ces comportements ainsi que des modifications importantes durant la dernière décennie. Des jeunes entre 16 et 20 ans fréquentant le gymnase ou l'école professionnelle ont été interrogés. 10 % des filles et 5 % des garçons interrogés souffrent d'humeurs dépressives et font état de symptômes correspondants. Les données obtenues ne concernent pas uniquement la formation dans les gymnases ou écoles professionnelles, mais couvrent tous les aspects de la vie. En ce qui concerne la formation professionnelle, l'étude démontre que les jeunes en formation duale sont exposés à des contraintes psychiques et de santé plus importantes que les jeunes du même âge fréquentant le gymnase. Un cinquième des apprentis souffrirait de manière significative de plusieurs facteurs de stress tels que la pression des délais, le fait d'être dérangé pendant l'exécution d'un travail ou une grande responsabilité au poste de travail. L'étude, qui porte également sur les comportements de dépendance, les troubles alimentaires, les comportements délinquants et les activités sportives, parvient néanmoins à la conclusion que la majorité des problèmes évoqués dans l'étude sont des problèmes généraux de la société. Ils ne sont donc pas spécifiquement liés au travail et sont donc sans pertinence pour l'abaissement de l'âge de protection des jeunes travailleurs dans la loi sur le travail.

Il est notoire que la fréquence des accidents est plus élevée chez les jeunes que chez les adultes, en raison d'une moins grande expérience et d'une moins grande conscience des risques. Il faut toutefois relever que chez les jeunes adultes également, la majorité des accidents survient pendant les loisirs. Une autorisation est nécessaire selon l'âge pour l'exécution de travaux dangereux par des jeunes travailleurs. Une telle autorisation est délivrée lorsque ces travaux sont nécessaires à la formation professionnelle. Avec l'abaissement de l'âge de protection à 18 ans, des jeunes majeurs pourraient aussi exécuter de tels travaux en dehors d'un apprentissage. Les mesures de protection pour la protection de la santé et la prévention des accidents existantes, applicables aux travailleurs adultes également, ainsi que le travail d'information devront être renforcés de manière adéquate. Comme indiqué ci-dessus, des dispositions spéciales supplémentaires sur la protection de la santé et la

prévention des accidents ne sont en revanche pas nécessaires pour les jeunes adultes, mais c'est l'exécution des dispositions existantes qui devra être durcie tant pour les adultes que les jeunes travailleurs, afin d'améliorer la protection de la santé et de continuer à faire baisser la fréquence des accidents professionnels.

En ce qui concerne l'abaissement de l'âge de protection à 18 ans, on peut donc en conclure que la protection spécifique des jeunes jusqu'à 18 ans doit être réglée et appliquée de manière conséquente.

1.5 Droit comparé et rapports avec le droit européen

L'âge de protection de 18 ans correspond à la limite prévue en droit international pour la protection des jeunes travailleurs. On se référera en particulier à la directive 93/33 CE du Conseil du 22 juin 1994 relative à la protection des jeunes au travail⁸ ainsi qu'aux Conventions (n° 138) sur l'âge minimum et (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants de l'OIT. La Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant⁹ prévoit également que l'enfant soit protégé jusqu'à sa majorité contre l'exploitation économique ou contre un travail qui compromettrait son éducation ou nuirait à sa santé.

2 Commentaire

Art. 29, al. 1

Cet article définit actuellement les jeunes gens comme les travailleurs des deux sexes de moins de 19 ans révolus et les apprentis jusqu'à l'âge de 20 ans révolus. Dans la révision proposée, l'âge de protection est fixé à 18 ans tant pour les apprentis que pour les autres jeunes travailleurs. Autrement dit, les travailleurs dès 18 ans qui ne sont pas en apprentissage peuvent être occupés comme les adultes. Cela vaut aussi pour les apprentis dès 18 ans.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La révision de l'art. 29 LTr n'a aucune répercussion financière pour la Confédération.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La révision de l'art. 29 LTr n'a aucune répercussion financière pour les cantons et les communes.

⁸ JO n° L 216 du 20/08/1994 p. 0012–0020

⁹ RS 0.107

4 Programme de la législature

Ce projet de révision été annoncé dans le rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004 sur le programme de la législature 2003–2007 (FF 2004 1081, ch. 1.2).

5 Bases juridiques

La proposition de révision concerne une modification d'une disposition existante et s'appuie donc – comme cette dernière – sur les dispositions constitutionnelles mentionnées dans le préambule de la loi sur le travail.

Message concernant la modification de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2004
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	04.073
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.11.2004
Date	
Data	
Seite	6367-6374
Page	
Pagina	
Ref. No	10 138 186

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.