

87.045

**Internationale Arbeitskonferenz.  
72. Tagung**

**Conférence internationale du travail.  
72e session**

Bericht des Bundesrates vom 15. Juni 1987 (BBl II, 1336)  
Rapport du Conseil fédéral du 15 juin 1987 (FF II, 1033)

Beschluss des Ständerates vom 21. September 1987  
Décision du Conseil des Etats du 21 septembre 1987

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Kenntnisnahme vom Bericht

*Minderheit*

(Fankhauser, Ammann-St. Gallen, Chopard, Christinat, Leuenberger-Solothurn)

*Rückweisung des Berichtes an den Bundesrat*

mit der Aufforderung, einen Bundesbeschluss vorzulegen für die Genehmigung des Uebereinkommens (Nr. 162) über Sicherheit bei der Verwendung von Asbest.

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Prendre acte du rapport

*Minorité*

(Fankhauser, Ammann-Saint-Gall, Chopard, Christinat, Leuenberger-Soleure)

*Renvoi du rapport au Conseil fédéral*

en l'invitant à le présenter à nouveau avec un arrêté proposant l'approbation de la convention (no 162) concernant la sécurité dans l'utilisation de l'amiante.

**Leuenberger-Solothurn, Berichterstatter:** Die Kommission für soziale Sicherheit hat im vergangenen August den Bericht des Bundesrates – Herr Delamuraz legt Wert darauf, dass man von Bericht und nicht von Botschaft redet – über das Uebereinkommen Nummer 162 und über die Verfassungsänderung der Internationalen Arbeitsorganisation beraten und stellt Ihnen nun ihre Anträge.

Die einstimmige Kommission beantragt Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen. Eine Kommissionsmehrheit beantragt sodann, den gestellten Rückweisungsantrag, der durch eine Kommissionsminderheit vertreten wird, abzulehnen. An unserer Kommissionssitzung hat Herr Bundesrat Delamuraz über die Arbeiten der 72. Tagung der Arbeitskonferenz mündlich informiert, und ich nehme an, er wird auch hier noch einige Ausführungen über diese Tagung machen. Schriftlich rapportiert hat der Bundesrat im vorliegenden Bericht über die vorgenommene Verfassungsänderung der Internationalen Arbeitsorganisation. Die Schweiz hat zugestimmt. Die Kommission hat davon Kenntnis zu nehmen. Pflichtgemäss informiert sodann der Bundesrat schriftlich über das an der Tagung beratene Uebereinkommen Nummer 162 über Sicherheit bei der Verwendung von Asbest, und ich nehme an, dass über dieses Uebereinkommen noch zu reden sein wird.

Artikel 1 dieses Uebereinkommens hält bereits im ersten Satz klipp und klar fest, wum es geht. Dieses Uebereinkommen findet auf alle Tätigkeiten Anwendung, die mit einer Exposition von Arbeitnehmern gegenüber Asbest im Zusammenhang mit der Arbeit verbunden sind. Es handelt sich also konkret um Arbeitnehmerschutzmassnahmen im Zusammenhang mit Asbest. Der Bundesrat unterstreicht, wie sehr er die Zielrichtung dieses Uebereinkommens unterstützt. Der von der Kommission beigezogene Suva-Experte hat ausgeführt, es sei unbestritten, dass Asbest schwerwie-

gende gesundheitliche Schädigungen verursachen könne; es seien denn auch bis heute etwa 220 Patienten mit Asbeststaublungen bekannt, und es seien ferner 27 Patienten bekannt, die an durch Asbest hervorgerufenem Lungenkrebs leiden. Typisch für das, was durch Asbest hervorgerufen werde, sei eine ausserordentlich lange Latenzzeit, die zwischen fünf und vierzig Jahren liege. Es seien Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre in Zusammenhang mit dem Spritzen von Asbest zum Teil sehr schlechte Verhältnisse an den Arbeitsplätzen vorgefunden worden. Dies berichtet der Suva-Experte in der Kommission.

Die einstimmige Kommission folgte in der Beratung dieser Beurteilung der Gefährlichkeit von Asbest. Die bereits getroffenen Schutzmassnahmen wurden eingehend gewürdigt. Die ganze Kommission ist der Meinung, es seien strenge Vorschriften zu erlassen, es seien diese Vorschriften durchzuführen, und es sei die Durchführung zu überwachen; soweit herrschte in der Kommission Harmonie. Eine Mehrheit der Kommission fand sodann, weiteres Handeln seitens des Parlaments dränge sich nicht auf – ganz im Einvernehmen mit dem Ständerat. Dagegen möchte eine Minderheit der Kommission den Bundesrat anhalten, das Uebereinkommen Nummer 162 zu ratifizieren und diese Ratifizierung dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten.

Ich habe mich nun einen Augenblick mit Prozedurfragen auseinanderzusetzen, die auch in der Kommission zur Diskussion standen. Die Zuständigkeit zur Ratifizierung der Uebereinkommen der Arbeitskonferenz liegt eindeutig und klar beim Bundesrat. Der Bundesrat hat sodann die Ratifizierung dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten. Grundsätzlich standen den Befürwortern einer Ratifizierung drei Wege zur Verfügung, um auf unserem parlamentarischen Wege dieses Ziel zu erreichen.

Erster Weg, den die Minderheit denn auch gewählt hat: Rückweisung des Berichtes an den Bundesrat mit der Auflage, das Uebereinkommen zu ratifizieren und die Ratifizierung dem Parlament vorzulegen.

Zweiter Weg: Ihnen ein Postulat zu beantragen, um den Bundesrat zur Ratifizierung aufzufordern.

Dritter Weg, juristisch etwas komisch, aber immerhin grundsätzlich möglich: Man hätte Ihnen hier und heute die Genehmigung beantragen können, ohne – rechtlich gesehen – eine Möglichkeit zu besitzen, den Bundesrat anzuhalten zu ratifizieren, weil – wie ich bereits ausgeführt habe – die Kompetenz zur Ratifizierung eindeutig beim Bundesrat liegt. Wie Sie noch hören werden, hat die Kommissionsminderheit den ersten Weg gewählt; sie schlägt Ihnen heute vor, es sei der Bericht zurückzuweisen mit der Auflage, die Ratifizierung vorzunehmen und dann dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten.

Der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit, die ich hier zu vertreten habe, lehnen diesen Rückweisungsantrag ab. Die Argumentation hört sich etwa so an, dass von den 30 Artikeln dieses Uebereinkommens 28 eigentlich keine Probleme bieten, dass sich bei zweien aber grundsätzliche Hindernisse in den Weg stellen. Es sind dies die Artikel 10 und 17. Zu Artikel 10 lese ich Ihnen einmal den Kommentar aus dem Bericht vor – für den Fall, dass er Ihrer Aufmerksamkeit entgangen sein sollte:

«Artikel 10 des Uebereinkommens schreibt vor, dass die Massnahmen zum Schutz der Gesundheit des Arbeitnehmers schon dann getroffen werden müssen, wenn sie unter technischen Gesichtspunkten verwirklicht werden können.»

Mit anderen Worten: Was technisch möglich ist, soll verwirklicht werden, wenn es zum Schutz der Gesundheit notwendig ist. Die einschlägige schweizerische Gesetzgebung – Unfallversicherungsgesetz, Umweltschutzgesetz, Arbeitsgesetz – ist weniger strikt. Sie sieht ausdrücklich vor, dass neben der technischen auch die wirtschaftliche Tragbarkeit berücksichtigt werden muss. Es geht hier um das Prinzip der Verhältnismässigkeit – das in unserer Gesetzgebung vorgesehen ist –, welches das Uebereinkommen nicht enthält. Unser Rechtssystem relativiert somit die Anwendung der Schutzmassnahmen nach Massgabe der wirt-

schaftlichen Möglichkeiten. Artikel 10 aber kennt diese Relativierung nicht. Ich nehme an, dass diese Argumentation noch zu Diskussionen Anlass geben wird, weil inzwischen – seit unseren Kommissionsberatungen – bekannt geworden ist, dass die kanadische Regierung genau wegen dieser fehlenden Relativierung an das Internationale Arbeitsamt gelangt ist und von dort eine Auskunft erhalten hat, die diese Relativierung ermöglicht. Der Bundesrat wiederum argumentiert, dass das Internationale Arbeitsamt für diese Relativierung gar nicht zuständig ist und die zuständigen Organe sich zu dieser Relativierungsfrage bisher nicht haben vernehmen lassen. Soweit zu Artikel 10, der – wie ich ausgeführt habe – ein Hindernis zur Ratifizierung darstellt. Das zweite Hindernis findet sich – nach Auffassung des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit – in Artikel 17. Auch hier zitiere ich aus dem Bericht: «Artikel 17 kann in dieser Form nicht angenommen werden. Dieser Artikel sieht vor, den Abbruch von Anlagen oder Bauten, die Asbest enthalten, und die Entfernung von Asbest aus Anlagen oder Bauten, in denen voraussichtlich Asbest in die Luft freigesetzt wird, einer Genehmigungspflicht, und Firmen, die derartige Arbeiten ausführen, einer Konzessionspflicht zu unterstellen. Die Bundesgesetzgebung gewährleistet zwar den Schutz der Arbeitnehmer, behält jedoch baupolizeiliche und Publikumsschutzmassnahmen vor, die in den Kompetenzbereich der Kantone fallen. Auf diese Besonderheit unseres Rechtssystems wies der schweizerische Regierungsdelegierte an der Konferenz hin .... Unter diesen Umständen kann Artikel 17 Absatz 1 in der gegenwärtigen Form nicht angenommen werden.» Soweit der bundesrätliche Bericht. Der Ständerat ist dem Bundesrat gefolgt. Ihre Kommission für soziale Sicherheit hat dies ebenfalls getan, mit neun zu fünf Stimmen. Eine Minderheit ist anderer Meinung und möchte den Bundesrat zur Ratifizierung drängen.

Namens der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen, den Rückweisungsantrag abzulehnen. Persönlich gehöre ich zur Minderheit.

**M. Baggi**, rapporteur: Le Conseil fédéral nous propose de prendre acte de la convention No 162 relative à la sécurité dans l'utilisation de l'amiante et des amendements constitutionnels adoptés par la 72e session de la Conférence internationale du travail. La constitution de l'organisation prévoit que les conventions adoptées par la Conférence internationale sont soumises par les Etats membres à leurs Parlements. Ceux-ci devront les examiner et les ratifier. Chaque Etat ne sera lié qu'après cette ratification.

La convention No 162 qui nous est maintenant soumise concerne la sécurité dans l'utilisation de l'amiante. Les dangers représentés par l'amiante ont déjà fait l'objet d'un examen par la Conférence internationale du travail. Dès 1964, l'asbeste figurait sur la liste des maladies professionnelles. En 1980, le cancer pulmonaire provoqué par l'amiante s'ajoutait à cette liste. De 1981 à 1983, les experts de l'organisation ont continué l'examen des dangers que présente cette utilisation. La convention que nous examinons maintenant est le résultat de ces études.

Le Conseil fédéral et la commission vous proposent de prendre acte de la convention, sans pour autant la ratifier. Dans le but exclusif de prévenir et de contrôler les risques pour la santé occasionnés par l'amiante, la convention veut imposer aux Etats membres des obligations de comportement et de législation. Sur le principe, je crois que tout le monde est d'accord, y compris le Conseil fédéral. La Suisse s'est du reste préoccupée, elle aussi, de la santé de ses travailleurs et de sa population. Cela fait l'objet de la loi sur l'assurance-accidents et de la loi sur le travail. C'est la Caisse nationale suisse en cas d'accidents qui s'est vue confier la surveillance de l'application des mesures législatives.

Il est inutile de rappeler ici les dispositions déjà mises en place, y compris celles qui concernent l'amiante, et d'autres mesures doivent encore être prises prochainement quant à cette dernière. Nous pouvons donc manifester notre accord

avec les objectifs de la convention et avec la plupart des articles prévus.

Toutefois, deux points au moins nous empêchent de ratifier cette convention. L'article 10 impose que les mesures destinées à la protection de la santé doivent être prises lorsqu'elles sont réalisables du seul point de vue technique. Le Conseil fédéral nous fait remarquer que notre législation est moins exigeante car elle tient compte également du caractère économique. Les mesures à prendre doivent aussi être supportables sur le plan financier. Dans notre loi figure un principe de proportionnalité qui ne figure pas dans l'article 10 de la convention. Personnellement, je ne suis pas tout à fait d'accord avec cet argument, car la santé ne devrait pas avoir de prix, mais la situation actuelle de notre loi est bien celle décrite.

Ensuite, l'article 17 soumet à une autorisation les démolitions d'ouvrages contenant de l'amiante. L'exécution de tels travaux est subordonnée à une concession. Cette disposition est parfaite en soi, car c'est au moment de la démolition que sont soulevées les poussières particulièrement dangereuses. Il faut donc être parfaitement expérimenté et préparé pour ces travaux. Mais pour l'Etat suisse, la disposition de l'article 17 n'est pas applicable. La police des constructions est une affaire cantonale. L'Etat suisse est dans l'impossibilité d'agir en cette matière.

Par conséquent, si, pour l'article 10, la discussion pouvait se justifier, l'article 17 constitue un empêchement pur et simple. Notre pays ne peut prendre des engagements qu'il ne pourrait pas tenir.

La commission a dû examiner une proposition de minorité qui voudrait renvoyer le rapport au Conseil fédéral pour que celui-ci propose un message concluant en vue de la ratification. Par 9 voix contre 7, la commission a rejeté cette proposition et s'est ralliée à la proposition du Conseil fédéral qui nous invite à prendre acte du rapport. C'est dans ce sens que je vous demande de vous déterminer.

Je ferai une dernière remarque à propos de la ratification. Aucun membre de l'Organisation internationale du travail n'avait encore ratifié la convention au moment de son examen par notre commission. A ce jour, seule la Suède l'a ratifiée. Certes, cela ne doit pas compter, mais c'est tout de même un signe des difficultés pratiques auxquelles se heurtent ceux qui doivent gouverner un pays, vis-à-vis de ceux qui ont la chance de ne s'occuper que des principes.

Pour ce qui est des amendements à la constitution de l'OIT, le rapport du Conseil fédéral est suffisamment clair. Ce même Conseil fédéral est compétent pour les approuver, ce qu'il a déjà fait en juin dernier.

**Präsident:** Eine Minderheit der Kommission beantragt Rückweisung.

**Frau Fankhauser**, Sprecherin der Minderheit: Der Bundesrat unterbreitet uns einen Bericht über das Uebereinkommen Nummer 162 über die Sicherheit bei der Verwendung von Asbest sowie über die Verfassungsänderung, die anlässlich der 72. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen worden ist. Der Bundesrat bittet uns, davon Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Minderheit der Kommission kann ich bekanntgeben, dass wir wohl die Verfassungsänderung zur Kenntnis nehmen können. Wir können aber den Bericht über das Uebereinkommen Nummer 162 über die Sicherheit bei der Verwendung von Asbest mit der Erwägung des Bundesrates nicht akzeptieren und wünschen die Genehmigung des Abkommens. Um aber die Empfehlung dieses Rates zur Genehmigung des Abkommens erwirken zu können, braucht es eine Botschaft – das haben wir vom Kommissionspräsidenten gehört –, in der das Abkommen Nummer 162 zur Genehmigung empfohlen wird. Dieser Weg wurde durch Herrn Carobbio bereits 1984 gewählt, weil eben die Ratifikation von Abkommen im Kompetenzbereich des Bundesrates liegt. Soweit zum Formellen.

Wir können also heute einen Grundsatzentscheid fällen. Ich hoffe, dass wir nicht lange über die Form streiten, die zu

wählen ist, um eine Ratifikation zu erwirken. Das Inhaltliche ist uns viel wichtiger. Ich hoffe auch, dass ganz generell formale Argumente zugunsten der Gesundheit zurücktreten. Es geht hier schliesslich um die Gesundheit von vielen Mitmenschen im In- und Ausland.

Es ist unbestritten, dass durch die Verwendung von Asbest gesundheitliche Schädigungen verursacht werden. Wegen der langen Latenzzeit werden wir noch bis im Jahr 2000 mit zahlreichen neuen Erkrankungen aus früherer Gefährdung zu rechnen haben. Weitere Gefährdungen sind nicht ausgeschlossen. Asbest ist nicht nur im Produktionsprozess sehr problematisch, sondern auch beim Abbruch oder bei der Sanierung von Gebäuden. Wer mehr über die Verwendung von Asbest wissen möchte, sei auf die Schrift Nummer 36 des Amtes für Umweltschutz verwiesen. Man staunt über die zahlreiche Verwendungsart von Asbest und schaudert über die Risikozahl und die Risikobetrachtung!

Schutzmassnahmen für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in der Schweiz sind nicht zuletzt auch dank der Diskussion in der Vorbereitungsphase des Abkommens ergriffen worden. Die Grenzwerte der Suva sind aber noch relativ hoch. Ein Restrisiko besteht nach wie vor. Eine vom BUS auf Begehren der Gewerkschaft in Auftrag gegebene Studie soll u. a. bald klarlegen, welche Folgen ein Verbot zeitigen würde. Im Anhang «Asbest zur Stoffverordnung» sollen die Bedingungen des Artikels 10 dieses Abkommens erfüllt werden. Somit könnten wir das Abkommen bereits ratifizieren. Wir haben aber in unserer Gesetzgebung das scheinbar unumstössliche Prinzip, dass Massnahmen nicht nur technisch, sondern auch wirtschaftlich tragbar sein müssen. Deshalb glaubt der Bundesrat, wir dürften das Abkommen nicht ratifizieren. Ist es tatsächlich wirtschaftlich tragbar, dass Asbest – sei es in der Produktion oder im Gebrauch – Menschen krank macht und langsam sterben lässt? Oder welche Wirtschaftlichkeit gilt es hier zu schützen, um nicht sofort – ich sage subito! – die nötigen Schutzmassnahmen zu ergreifen? Wieder so ein Spiel mit dem Restrisiko?

Ich musste über die Berichterstattung und Argumentation des Bundesrates staunen: In unserem Lande wäre bereits alles auf bestem Wege, um für Betriebe, die sich mit Asbest befassen, eine Meldepflicht einzuführen, heisst es dort. Im Anhang «Asbest zur Stoffverordnung» sollen rigide Regeln für den Ersatz von Asbestfasern festgeschrieben werden. Somit könnten wir das Abkommen ratifizieren, um so mehr, als unser Land noch über eine Frist von einem Jahr ab Ratifizierung verfügt, um die Massnahmen zu verwirklichen. Die Kompetenz der Kantone für die Baubewilligung stehe im Wege, so wird argumentiert. Es wird keine Konzession für die Betriebe verlangt, sondern neu eine Meldepflicht plus Sicherheitsdispositiv. Die meisten Bedingungen sind auch hier bereits erfüllt. Diese Feststellung brachte auch einige Kommissionsmitglieder zur Einsicht, die Ratifizierung wäre gar nicht mehr notwendig. Wahrlich eine sehr widersprüchliche Argumentation!

Sollte der Bundesrat wegen Artikel 10 der Konvention immer noch Bedenken haben, könnte er beim BIT eine Interpretation verlangen. Kanada hat es schliesslich für Artikel 17 auch getan. Und wenn der Bundesrat Zweifel an der Rechtskraft einer solchen Interpretation hegen sollte, muss ich ihn darauf hinweisen, dass er in einer früheren Angelegenheit, bei der Konvention 151, selber eine Interpretation verlangt hat. Damit hat er dieses Vorgehen akzeptiert und einen Präzedenzfall geschaffen. Warum heute dieses Zaudern?

Es wäre nicht richtig, uns nur mit diesen formellen Argumenten auseinanderzusetzen. Wir haben bei diesem Bericht die widersprüchliche Situation, dass die einen nicht ratifizieren wollen, weil unsere Gesetzgebung noch nicht ganz so weit sei – was wir allerdings bezweifeln –, die anderen hingegen die Ratifizierung als überflüssig betrachten, weil bereits alles Nötige vorgekehrt worden sei. Auch diese Behauptung scheint uns ein wenig übertrieben zu sein.

Wo ein Wille ist, Herr Bundesrat, ist bekanntlich auch ein Weg! Dem Gesundheitsschutz soll erste Priorität eingeräumt werden. Wir plädieren für Rückweisung an den Bundesrat.

Diesem Rückweisungsantrag möchten wir ein weiteres Argument beifügen: Die Tendenz, die Asbestanwendung in ärmere Länder zu verlagern, nimmt drastisch zu. Die Ratifikation des Abkommens 162 durch die Schweiz könnte Signalwirkung haben und andere Länder dazu ermuntern, das gleiche zu tun. Wir erleben zur Zeit eine unheilvolle Abschwächung der Solidarität. Wir sollten alles unternehmen, um das Davonschleichen aus der kollektiven Verantwortung zu verhindern. Auf französisch sage ich: «Il faut éviter que la solidarité fiche le camp!» Die Schweiz tut sich sichtlich schwer mit der Genehmigung von internationalen Abkommen. Bis jetzt wurden nur 45 von deren 162 mitgetragen. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in unserem Land, aber auch die Bevölkerung der ärmeren Länder brauchen jedoch unsere Solidarität. Deshalb bitte ich Sie um eine Unterstützung des Minderheitsantrages der Kommission.

**Präsident:** Die Fraktion der SVP lässt mitteilen, dass sie den Beschlüssen der Mehrheit zustimmt.

**Schnider:** Die internationale Arbeitskonferenz hat 1986 ihre 72. Tagung in Genf abgehalten. Bundesrat Delamuraz empfahl, zu den Arbeiten keinen Entscheid zu treffen, weil es der Bundesrat für unmöglich hält, das Uebereinkommen Nummer 162 anzunehmen. Bei Nummer 162 handelt es sich um die Sicherheit bei der Verwendung von Asbest. Die Schweiz wäre das erste Land, welches unter den 152 Mitgliedstaaten dieses Abkommen unterzeichnen würde.

An unserer Kommissionssitzung wurde mit Recht zum Ausdruck gebracht, dass sowohl mit als auch ohne Ratifikation des Abkommens keine neuen Erkrankungen zu erwarten sind. In ihrem Bulletin vom Oktober 1985 hält die Suva fest, dass Asbestfasern für jene Arbeitnehmer, welche die Schutzvorschriften der Suva beachten, keine Gefahrenquelle mehr darstellten. Soll die Schweiz als erstes Land einsteigen, wenn noch viele technische Fragen offen sind und andere Länder zögern? Im übrigen sind gerade in unserem Land die Schutzvorkehrungen gegen Asbestschädigungen besonders wirksam. Wie uns in der Kommission glaubwürdig mitgeteilt wurde, ist das Risiko von Asbestschäden in den letzten 25 Jahren praktisch auf Null reduziert worden. Wichtig scheint mir noch der Hinweis, dass das Abkommen in die Kompetenz der kantonalen Baupolizei eingreift. Einmal mehr werden Kantone in ihrem Recht zurückgestellt.

Die Kommission hat unbestritten vom Bericht des Bundesrates Kenntnis genommen. Hingegen hat sie mit 9 zu 5 Stimmen den Antrag Frau Fankhausers auf Rückweisung des Berichtes an den Bundesrat abgelehnt.

Im Namen der CVP-Fraktion bitte ich Sie, dem Antrag des Bundesrates zu folgen und den Antrag von Frau Fankhauser abzulehnen, weil dieses Abkommen mit den Grundsätzen und dem System unserer Gesetzgebung nicht vereinbar ist.

**Frau Spoerry:** Ich gebe Frau Fankhauser recht: Auf den ersten Blick wirkt es befremdlich, dass die Schweiz das Uebereinkommen zum Schutz bei der Verwendung von Asbest nicht genehmigen will. Es kann der Eindruck entstehen, der Schweiz wäre die Gesundheit der Arbeitnehmer, die mit Asbest zu tun haben, und derjenigen Personen, die sonst mit Asbest in Berührung kommen, kein zentrales Anliegen. Dieser Eindruck ist aber falsch; das kann belegt werden.

Bei diesem Geschäft muss man zwischen dem Inhalt des Uebereinkommens und dem entsprechenden Verhalten der Schweiz einerseits sowie den formellen Fragen gegenüber unserer Rechtsordnung andererseits unterscheiden. Die Ziele des Uebereinkommens finden die volle Unterstützung der Schweiz; sie sind eigentlich praktisch schon erreicht. Die für die Arbeitnehmer gesundheitsschädigenden Formen der Anwendung von Asbest – vor allem die Anwendung von Spritzasbest – werden in der Schweiz seit 1975 freiwillig und ohne gesetzlichen Zwang nicht mehr vollzogen. Die Suva hat seit Anfang der siebziger Jahre die Schutzvorschriften

für Arbeitsplätze mit Asbest schrittweise verschärft und überwacht die festgelegten Grenzwerte bei den asbestverarbeitenden Betrieben. Der grösste Verbraucher von Asbest in der Schweiz, die Eternit-Gruppe, hat bereits heute etwa zwei Drittel der Produktion auf asbestfreie Produkte umgestellt und will bis 1992 Asbest vollständig ersetzen. Asbest in bestehenden Bauten kann offenbar nur dann schädigenden Asbeststaub freisetzen, wenn Defekte entstanden sind. Auch hier ist der Ersatz von Asbest im Gange. Eine Meldepflicht für solche Arbeiten ist in Vorbereitung. Im übrigen erfolgen die Schutzvorschriften für die Ausführung dieser Arbeiten durch die kantonalen Instanzen und Gesetzgebungen.

Aus all diesen Gründen versichern uns die Fachleute der Suva, dass neue Erkrankungen durch Auswirkungen von Asbest in der Schweiz praktisch ausgeschlossen sind. Damit ist dargelegt, dass die Schweiz eine optimale Sicherheit von Arbeitnehmern und Konsumenten im Umgang mit Asbest auch ohne dieses Uebereinkommen erreichen kann. Deshalb ist es nicht nötig, mit der Genehmigung des Uebereinkommens formale Ungereimtheiten gegenüber unserer Rechtsordnung in Kauf zu nehmen und damit unerwünschte Präjudizierungen zu schaffen. Diese Ungereimtheiten entstehen vor allem wegen unseres föderalistischen Staatsaufbaus, der die baupolizeilichen Vorschriften in die Kompetenz der Kantone legt. Dort, wo Gefährdungen der Gesundheit angenommen werden müssen, wurden in der Schweiz Gegenmassnahmen getroffen, siehe Spritzasbest. Wirtschaftliche Aspekte hatten dabei selbstverständlich in den Hintergrund zu treten.

Aus diesen Gründen versteht die FdP-Fraktion den Bundesrat, wenn er das vorgelegte Uebereinkommen Nummer 162 aus formalen Gründen nicht genehmigen will. Wir beantragen deshalb Nichteintreten auf den Rückkommensantrag von Frau Fankhauser. Wir möchten bei dieser Gelegenheit auch noch erwähnen, wie das mein Vorredner schon getan hat, dass von den 138 involvierten Staaten bis heute nur ein einziger dieses Uebereinkommen unterzeichnet hat. Ich bitte Sie, sich der Kommissionsmehrheit anzuschliessen.

**Müller-Aargau:** Im Namen der LdU/EVP-Fraktion plädiere ich für Rückweisung des Berichtes über die 72. Tagung an den Bundesrat mit der Aufforderung, das Uebereinkommen Nummer 162 zu ratifizieren und später zu genehmigen.

Zumal da wir in der ersten Woche dieser Session die Sozialcharta mit dem Argument abgelehnt haben, dass unsere arbeitsrechtlichen Bedingungen zum Teil besser seien als im Ausland, kann ich diese Nichtunterzeichnung aufgrund der angeführten Argumente nicht akzeptieren. Auch die Fraktion kann das nicht akzeptieren.

Die Argumente, die Frau Spoerry eben vorgetragen hat, sprechen ja nur dafür, dass dieses Uebereinkommen ratifiziert werden kann und soll. Frau Spoerry, offenbar haben gewisse Leute hier ein gestörtes Verhältnis zu internationalen Uebereinkommen. Wir haben doch eine Verpflichtung, auch einmal voranzugehen oder – wie Frau Fankhauser gesagt hat – ein Signal auszulösen. Wenn wir schon alles erfüllt haben, können wir doch erst recht ein solches internationales Uebereinkommen einleiten und fördern.

Die Begründung des Bundesrates erscheint uns fadenscheinig und dürftig.

1. Zu Artikel 10: Dass zum Schutz der Arbeitnehmer alles vorgenommen müsse, was technisch möglich ist, ist angesichts der Gefährlichkeit von Asbest eine Selbstverständlichkeit. Dass bei uns das Prinzip der wirtschaftlichen Tragbarkeit gilt, mag im allgemeinen richtig sein, im speziellen Fall aber ist es falsch und angesichts der eklatanten und gravierenden Gefährdung durch Asbest einfach nicht zu verantworten. Was muss eigentlich geschehen, dass hier einmal andere Prioritäten gesetzt werden? Im Falle des Weichkäses, Herr Bundesrat, haben die kantonalen und eidgenössischen Instanzen auch nicht nach der wirtschaftlichen Tragbarkeit gefragt. Man hat gehandelt und verboten, auch wenn daran ein Betrieb zugrunde geht. Ist eine Akkumulierung von Asbeststaub in der Lunge weniger gefährlich als Listerien im Magen und Blut des Menschen? Herr Bun-

desrat, man hätte ja auch einen Kleber auf den Käse kleben können: «Dieser Käse kann Ihrer Gesundheit schaden und ist möglicherweise tödlich», um dem Prinzip der wirtschaftlichen Tragbarkeit zu genügen.

2. Zu Artikel 17: Da stellt die Botschaft des Bundesrates zwar nicht in Frage, dass eine Genehmigungspflicht bei Bauten eingeführt werden könnte und die Konzessionspflicht bei asbestverarbeitenden Firmen nötig wäre. Der Schutz der Öffentlichkeit aber sei Sache des kantonalen Baurechtes und könne daher vom Bund nicht garantiert werden. Herr Bundesrat, niemand fragt aber danach, welche Instanzen die Sicherung und Kontrolle durchführen sollen. Wesentlich ist nur, dass dies geschieht. Der Weg dazu ist der IAO völlig gleichgültig.

Es ist aber symptomatisch, dass sich die Botschaft darüber ausschweigt, wieviele und welche Kantone bereits entsprechende Praktiken kennen. Das scheint mir ein Zeichen dafür, dass der Wille zur Ratifizierung fehlt. Das könnte doch bei den Kantonen ohne weiteres durch politische Massnahmen durchgeführt werden, indem in den fehlenden Kantonen durch eine Aufforderung oder Empfehlung des Bundesrates das Nötige eingeleitet wird. Hier wird mit dem Hinweis auf formelle Hürden, die auch Frau Spoerry angeführt hat, ein Schutz hintertrieben, der eigentlich selbstverständlich sein muss.

Die Schweiz war bei internationalen Abkommen schon immer perfektionistisch; zum Teil ist das aber reine Verhinderungsstrategie. Etwas mehr «Bingeligkeit» beim Schutz des Menschen und etwas weniger bei formalrechtlichen Dingen stünde unserem Staat wohl an. An dieser Stelle überschneiden sich nämlich die Umweltschutzanliegen mit den Fragen der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer. Die Unterzeichnung dieses Abkommens wird zur Nagelprobe unseres Staates, seiner Solidarität mit Europa und der Welt. Es stellt sich die Frage, ob der Formalismus unserer Rechtsordnung höher steht als die Gesundheit der Menschen, oder verkürzt: ob der Staat für die Menschen da ist oder die Menschen für den Staat.

Ich empfehle Ihnen, den Bericht an den Bundesrat zurückzuweisen mit der Auflage, das Uebereinkommen Nummer 162 zu ratifizieren und der Bundesversammlung entsprechend Botschaft und Antrag zu überweisen.

**M. Béguelin:** Au nom du groupe socialiste, je voudrais insister sur l'aspect syndical, celui de la protection de la santé, de ceux qui travaillent avec l'amiante, et sur celui de la santé publique en général. L'amiante est un matériau nocif pour la santé. La Caisse nationale d'assurance a reconnu 32 décès, entre 1968 et 1982, dus au cancer professionnel provoqué par l'amiante. La démonstration de cette nocivité n'est donc plus à faire. Par conséquent, tout devrait être entrepris pour supprimer au plus vite ce matériau, d'autant plus que les possibilités de remplacement existent et à prix équivalents. Dans ces conditions, l'attitude du Conseil fédéral est incompréhensible. Quels intérêts défend-il dans cette affaire? Ceux de l'URSS, de très loin le plus grand producteur mondial et l'un des rares pays à ne pas reconnaître la nocivité du matériau? Ce serait vraiment étonnant. Alors, quels intérêts? Nous souhaiterions une réponse précise du Conseil fédéral à ce sujet.

Les raisons avancées par notre gouvernement pour refuser la convention No 162, à travers ses articles 10 et 17, sont d'un formalisme si étroit, si microscopique, qu'on ne peut pas croire à ses arguments lorsqu'on les met en balance avec l'essentiel, c'est-à-dire la santé publique aux plans international et national.

L'affaire devient même surréaliste si l'on compare les articles 10 et 11. Le Conseil fédéral reproche, à l'article 10, de ne pas contenir l'argument des mesures «économiquement supportables pour l'entreprise». Mais il est d'accord en ce qui concerne l'article 11 qui interdit l'utilisation de l'amiante bleu. Il est difficile d'aller plus loin dans l'hypocrisie.

Sur le plan international, la Suisse, siège d'une multinationale de l'amiante, Eternit, a valeur d'exemple, en particulier pour les pays du tiers monde. Or, au moment même où

l'Agence américaine pour le développement international refuse de financer tous les projets prévoyant l'utilisation d'amiante, et que la Banque mondiale en fait de même, la Suisse continuerait de prôner ce matériau en refusant de ratifier la convention de l'OIT. Ce serait là, réellement, une attitude irresponsable, une nouvelle lamentable démonstration d'égoïsme national. Pourtant, la Banque mondiale n'est pas une officine gauchiste. Elle connaît l'intérêt des entreprises privées.

En ce qui concerne la santé publique interne, suisse, il faut rappeler que, si nous avons progressé dans le cadre de la législation, sur le terrain, les progrès sont infiniment plus lents, et des travailleurs risquent toujours leur santé au contact de l'amiante, comme d'ailleurs le grand public. Le contrôle et l'assainissement des 4000 bâtiments floqués à l'amiante sont loin d'être achevés.

Dans ces conditions, sur le plan interne suisse également, la non-ratification de la convention de l'OIT constituerait un signe de régression pour tous les travailleurs concernés.

En conclusion, la suppression progressive de l'amiante est une question sérieuse qui nécessite des efforts continus et cohérents. On ne peut pas développer une législation interne appropriée et, simultanément, la contredire sur le plan international. Dans cette affaire, tout se passe comme si le Conseil fédéral avait été mal informé, à sens unique dans tous les cas, puisque ceux qui travaillent l'amiante et qui, encore trop souvent, en subissent les effets, sont ignorés dans cette question de ratification.

C'est pourquoi, au nom de l'intérêt bien compris du plus grand nombre, il est hautement souhaitable que le Conseil fédéral reconsidère sa position. Par conséquent, je vous invite à lui renvoyer l'affaire pour qu'il prépare une proposition de ratification dans un délai d'une année.

**Präsident:** Ich stelle fest, dass sich noch die grüne Fraktion zu Wort meldet.

**Fierz:** Offenbar hat der Präsident Mühe, sich daran zu gewöhnen, dass wir jetzt auch eine Fraktion sind. Wir haben auch etwas Mühe damit, aber wir werden es bald lernen. Wir möchten den Minderheitsantrag der Kommission unterstützen. Wir schliessen uns in der Argumentation im wesentlichen der LdU/EVP-Fraktion an. Wenn die Suva sagt, heute seien alle Bedingungen für die Gesundheit der Arbeitnehmer erfüllt, dann können wir ja den Artikel 10 ratifizieren, sonst lügt jemand. Irgend etwas stimmt dann nicht.

Bezüglich Artikel 17: Natürlich ist unser Land ein Konglomerat von souveränen Kantonen, aber man könnte ja vom Bund aus den Versuch machen, zu einer interkantonalen Vereinbarung zu finden, die die Ratifikation erlaubt. Der Verdacht liegt nahe, dass, wenn man keinen Weg sieht, eben auch kein Wille vorhanden ist; vielleicht sollte doch noch irgendwo etwas gemischt werden.

Kurz zu den Proportionen: Wir reden hier über Listeriose; es hat vielleicht ein Dutzend Todesfälle gegeben. Wir reden über Asbestose; es wurden 27 Krebsfälle und etwas über 200 Lungenkrankheiten erwähnt. Bei den Zigaretten wären die Zahlen mindestens tausendmal höher. Man sollte vielleicht auch einmal über diese Fragen reden – z. B. bei der parlamentarischen Initiative zum Präventionsgesetz.

**M. Longet:** L'amiante est l'exemple, presque classique aujourd'hui, d'une matière, d'une substance qui, en raison de ses multiples propriétés, a été adoptée, utilisée et répandue dans de très nombreuses applications, sans qu'on en examine préalablement les effets secondaires.

Après quelques décennies d'expérience sur l'homme, on sait que c'est une matière extraordinairement dangereuse, provoquant l'asbestose et le cancer des poumons. Selon des chiffres diffusés par l'Union syndicale suisse, depuis 1945, 10 000 travailleurs en Suisse ont été fortement exposés à cette substance et 100 000 de manière occasionnelle. Plusieurs dizaines de cas de cancer dus à l'amiante sont aujourd'hui reconnus et – c'est ce qui importe – on

s'attend, pour les vingt prochaines années, à 2000 nouveaux cas. Il s'agit donc d'une affaire tout à fait sérieuse.

Il faut savoir qu'il existe déjà, pour de nombreux usages, des produits de substitution. C'est là que la capacité innovative et créative de notre industrie peut se réaliser: l'innovation écologique.

Lorsque le Conseil fédéral nous cite l'ordonnance sur les substances et son complément, actuellement en consultation, on constate – j'ai personnellement étudié ces documents – que ce projet reste extrêmement insatisfaisant. Il n'est en tout cas pas une alternative à la convention. Cette réglementation postule la substitution par d'autres produits dans les domaines où elle est déjà réalisée. Elle ne fixe aucun objectif pour les secteurs d'application dans lesquels rien n'a encore été trouvé ou dans lesquels on ne s'est pas encore donné la peine de chercher. Une ordonnance digne de ce nom devrait déterminer des buts, des délais, et interdire, une fois ces délais écoulés.

Le Conseil fédéral affirme que l'on ne peut pas souscrire à cette convention en raison de deux articles, tous les autres étant acceptables. M. Béguelin a déjà rappelé le paradoxe que le gouvernement accepte des dispositions beaucoup plus restrictives, comme l'article 11, et pas l'article 10. Or, à la lecture de l'article 10, on constate qu'il reprend exactement ce que le Conseil fédéral prétend vouloir réaliser: «Là où cela est nécessaire pour protéger la santé des travailleurs et réalisable du point de vue technique, la législation nationale doit prévoir l'une ou plusieurs des mesures suivantes...» ce sont des mesures de substitution. Les cautions souhaitables sont donc prévues. Ce n'est pas une interdiction totale. Il faut agir où cela est nécessaire et possible. Evidemment, on rétorquera que cela n'est pas toujours économiquement réalisable. Ce critère est le cœur du problème. Peut-on justifier une atteinte à la santé aussi grave que celle induite par ce risque au profit de la rentabilité à court terme?

L'autre motif du refus du Conseil fédéral se rapporte à l'article 17 dont on nous affirme qu'il est inacceptable. Pourquoi? Sa lecture ne nous donne pas la réponse, car il ne demande rien d'autre que ce qui est déjà pratiqué en Suisse. On connaît les difficultés extrêmes auxquelles il faut faire face pour se débarrasser, dans des conditions de sécurité acceptables, des floccages. L'inventaire des bâtiments floqués en Suisse a été établi. Il y en a plus de 4000. En outre, on sait quelles sont les entreprises capables de répondre à la définition de l'article 17. Par conséquent, objectivement, je ne vois pas en quoi cet article est contraire à notre pratique. Si tel était le cas sur certains points, la procédure serait simplement formalisée dans la mesure où ce serait, par exemple, l'Office fédéral de la protection de l'environnement qui centraliserait une liste d'entreprises habilitées à effectuer ces travaux. Etant donné la gravité de la situation, cela me semble tout à fait justifié.

A la lecture des textes, on se rend compte que l'argumentation du Conseil fédéral s'effondre comme un château de cartes. Les réserves ne sont absolument pas fondées. Elles ne sont que l'expression d'une faiblesse politique à l'égard d'une situation qui est inacceptable.

J'aimerais rappeler – c'est à ce propos que quelque chose me révolte – que l'amiante tue davantage que le vacherin. Mon affirmation est basée sur toutes les données que je possède, mais peut-être que M. Delamuraz en a d'autres! Par une action de commando, en une seule nuit, on a fait disparaître le vacherin de la carte. On a montré par là une capacité assez extraordinaire et insoupçonnée d'agir en balayant tous les scrupules de consultation, de proportionnalité, de respect des intérêts économiques, même régionaux. Par conséquent, si on le veut, si on sent un danger, on agit. J'aimerais qu'on fasse de même contre l'amiante!

Cette attitude comportant deux poids et deux mesures est profondément choquante. C'est la raison pour laquelle, après l'action anti-vacherin, c'est respecter la proportionnalité que d'être strict avec quelque chose d'extrêmement dangereux, à savoir l'amiante. Il faut donc accepter la proposition Fankhauser.

**M. Carobblo:** Permettez-moi d'ajouter quelques considérations à ce débat. Je suis assez stupéfait que l'on avance des arguments juridiques lorsqu'il s'agit de ratifier une convention concernant la santé des travailleurs. Je vous rappelle, en particulier au représentant du Conseil fédéral, qu'au travers de la convention dont nous discutons nous parlons en réalité de la santé et même de la vie des travailleurs. Alors, face aux risques encourus par ces derniers avec l'amiante, les raisons juridiques sont à mettre au second plan. Il s'agit de prendre toutes les mesures nécessaires pour sauver la santé et la vie des gens en contact avec l'amiante.

Ce problème n'est pas nouveau. Depuis des années, divers parlementaires l'ont abordé en proposant des mesures et des modifications de lois, afin de mieux protéger les travailleurs et les personnes en contact avec l'amiante. Le Conseil fédéral a toujours répondu en affirmant que le problème était réel et qu'il fallait prendre des mesures très rapides. Je rappelle simplement quelques dates. En 1978, j'avais présenté un postulat qui demandait entre autres des mesures allant dans la même direction des dispositions citées aujourd'hui dans la convention. Le gouvernement avait déclaré qu'il l'acceptait. En 1980, toujours à ce propos, M. Dafflon a représenté les mêmes questions et les mêmes demandes à l'Exécutif. Le Conseil fédéral a à nouveau répondu favorablement. En 1982, lors de la discussion sur le budget de la Confédération, j'ai repris les questions de 1978, puisque mon postulat était toujours pendant. M. Hürlimann m'avait répondu que, dès l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-accidents, on allait prendre toutes les mesures nécessaires. Aujourd'hui, en 1987, M. Delamuraz affirme que nous ne sommes pas prêts à ratifier cette convention, parce que nos lois ne sont pas encore conformes à ses dispositions.

Vous serez d'accord avec moi qu'il y a de quoi être stupéfait de cette façon d'agir de la part du Conseil fédéral, d'autant que nous débattons de questions concernant la santé et la vie des travailleurs et des personnes qui ont à faire avec l'amiante. Face à une telle situation, nous n'avons pas le choix. Il faut appuyer la proposition de renvoi au Conseil fédéral, afin qu'il nous présente un arrêté nous permettant de ratifier la convention.

Je sais qu'il y a deux éléments importants qui rendent difficile, d'un certain point de vue, l'adhésion du gouvernement à la ratification de la convention. Comme d'autres, je rappelle l'article 10 qui mentionne le principe de la proportionnalité inscrit dans nos lois. Je pense également à l'article 20, qui impose à l'employeur l'obligation de mesurer les concentrations des poussières d'amiante. Une fois de plus, face aux problèmes de santé et aux risques pour la vie des travailleurs, j'affirme que l'on ne peut pas se couvrir avec des arguments juridiques de ce type. Si le principe de proportionnalité ne concorde pas avec la convention en discussion, il faut tenter de le modifier.

Je vais plus loin encore. Quelle sera la réaction des citoyens vis-à-vis du fait qu'on leur impose des mesures de contrôle pour les installations privées (installations d'épuration des eaux, dépôts de mazout) d'une part et que, d'autre part, le Conseil fédéral affirme qu'on ne peut pas, ou qu'on ne veut pas imposer à l'employeur l'obligation de mesurer les concentrations de poussières d'amiante? Face aux risques courus par les travailleurs pour leur santé et même pour leur vie, le gouvernement doit au minimum introduire cette dernière et créer les bases nécessaires à la ratification de cette convention.

Dans l'intérêt d'un discours clair pour la protection de la santé, je vous invite à renvoyer le message au Conseil fédéral, afin qu'il nous soumette un arrêté en faveur de la ratification de cette convention.

**Leuenberger-Solothurn, Berichterstatte:** Diese Debatte war vor allem deswegen nützlich, weil sich gezeigt hat, dass niemand die Gefährlichkeit von Asbest bestreitet. Es bestreitet auch niemand die Notwendigkeit, dieser

Gefährlichkeit mit starken Massnahmen zu Leibe zu rücken und dem Arbeitnehmerschutz zu dienen.

Wir streiten uns hier über die Frage, ob die Vorschriften, die wir intern in den Kantonen, bei der Unfallversicherung, bei Verordnungen zum Umweltschutzgesetz erlassen, genügen oder ob wir dem angestrebten Ziel besser dienen können, indem wir noch dieses Uebereinkommen ratifizieren.

Sie wissen es, die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, es seien alle denkbaren Anstrengungen zu unternehmen, um der Gefährlichkeit des Asbests zu begegnen. Die Mehrheit ist aber der Meinung, dass – mindestens im Augenblick – die Ratifizierung dieses Uebereinkommens nicht möglich ist.

**M. Baggi, rapporteur:** Le débat que nous avons eu ici a rappelé tout simplement celui qui a déjà été tenu en séance de commission. Ce qui peut choquer un peu et qui me choque personnellement, c'est que la minorité donne presque l'impression de reprocher à la majorité une insensibilité, voire de ne pas vouloir s'occuper de la santé des travailleurs, etc.

Non, ce n'est absolument pas notre façon de penser. Nous sommes autant qu'elle préoccupés de la santé des travailleurs, mais nous constatons que ce n'est pas simplement une question de forme qui nous fait accepter la proposition du Conseil fédéral de prendre acte de ce rapport sans le ratifier, c'est une question de respect de notre loi.

La Suisse, en ratifiant un instrument international, doit pouvoir tenir sa parole. On ne peut pas ratifier simplement pour exprimer un sentiment de compréhension. Une ratification est une chose plus sérieuse. La Suisse travaille dans le même sens en combattant tout ce qui concerne l'utilisation actuelle de l'amiante. C'est ainsi donc que ce travail peut être apprécié et c'est avec confiance que nous vous recommandons d'accepter la conclusion du Conseil fédéral.

**M. Delamuraz, conseiller fédéral:** C'est incroyable mais c'est vrai, nous sommes en train de tenir deux débats parallèles sur cette question. Un débat sur la ratification d'une convention de l'OIT ou plutôt sur la non-ratification de cette convention qui est l'objet de ce rapport, d'une part, et, d'autre part, un débat de fond sur le danger de l'amiante. Dans ce débat de fond, tenu par les partisans de la solution minoritaire, on en vient à dire que parce que le Conseil fédéral a de bonnes raisons de ne pas signer cette convention internationale, c'est la preuve la plus évidente de sa mauvaise volonté, c'est celle de son mépris des travailleurs et de son ignorance crasse des dangers que peut présenter l'amiante. Néanmoins, il ne s'agit pas du tout de cela, Mesdames et Messieurs les partisans de la solution minoritaire de renvoi du rapport au Conseil fédéral, mais vraiment pas du tout.

De quoi s'agit-il en réalité? Il s'agit de bien dire, sans aucune réserve et sans aucune ambiguïté, que le Conseil fédéral partage fondamentalement les objectifs qui sont exprimés dans cette convention No 162 et qu'il faut en réalité entreprendre tout ce qui est possible pour protéger les travailleurs produisant ou travaillant avec de l'amiante. Le Conseil fédéral ne discute pas une seconde la responsabilité qui est celle de la société à l'égard de ces travailleurs et qui est celle, par conséquent, des organes de la Confédération et des cantons chargés de légiférer et de réglementer en cette matière.

D'ailleurs et contrairement au tableau qui vous a été présenté par divers orateurs, cette montée de la rigueur dans les textes est une réalité évidente de ces dernières années. Nous avons en main, par la législation telle que celle qui a été mise en place en 1981 par la loi sur l'assurance-accidents, des moyens de surveillance et de restrictions très nets de l'emploi de l'amiante qui ont déjà, et fort heureusement, déployé d'heureux effets. J'aurais souhaité, sans doute, que lesdits effets interviennent encore plus tôt. Il n'est pas conforme à la vérité de décrire les pouvoirs publics, et singulièrement le Conseil fédéral, comme étant en cette matière constamment passifs et regrettamment indifférents.

Monsieur Müller, lui-même, va dans ce sens lorsqu'il stigmatise l'insuffisance de réaction des cantons. Là, je dois lui dire qu'il se trompe et qu'il y a de nombreux cantons dont Zurich, Argovie, Tessin, Valais et Berne, pour citer la pointe du peloton, qui ont déjà pris des décisions qu'il s'imposait de prendre afin de parvenir à un assainissement dans ce secteur.

Dans l'ensemble, nous ne pouvons pas dire aujourd'hui que le problème de l'amiante est totalement maîtrisé. Ce serait abusif. Mais la manière dont il a été traité, ces toutes dernières années, a fait faire des pas considérables et indispensables à la santé des travailleurs occupés dans le secteur de l'amiante. La CNA, qui est l'organe compétent du contrôle de l'application rigoureuse de ces dispositions, peut attester de l'assainissement réel qui est déjà intervenu. Elle pourra en attester sans doute davantage encore à moyen et à long termes puisque ces dispositions les visent précisément.

S'il y a accord du Conseil fédéral quant à l'objectif à atteindre, s'il y a réponse du Conseil fédéral quant à la nécessité d'intervenir, et vigoureusement surtout, dans ce domaine, comme cela a été fait et le sera encore pour la dernière parcelle qui reste à gagner, pourquoi donc le Conseil fédéral ne propose-t-il pas aux Chambres de ratifier la convention No 162?

Je vous le dis, ce n'est évidemment pas parce qu'il minimiserait l'importance de la protection des travailleurs contre les effets de l'amiante ou parce qu'il donnerait au critère de rentabilité la priorité sur la santé publique. Non, telle n'est pas la question, tel n'est pas le choix. Le Conseil fédéral ne peut pas recommander de ratifier la convention parce qu'elle propose des mesures qui vont, que vous le vouliez ou non, Mesdames et Messieurs de la minorité, à l'encontre de l'ordre juridique établi dont je ne dis pas qu'il est un ordre établi immuablement pour l'éternité mais dont je dis qu'il est ce qu'il est aujourd'hui et que parce qu'il est ce qu'il est, nous ne pouvons pas imaginer qu'il puisse servir d'application honnête et complète d'une convention dont les termes contraignants sont tout à fait précis.

Deux motifs s'opposent, en effet, à cette ratification. D'abord, l'article 10 de la convention évacuerait, pour ainsi dire, par la porte dérobée du droit international ce fameux principe de proportionnalité dont vous vous gaussez mais qui est ancré dans le droit suisse.

Ce droit qui se crée ici, dans cette Chambre, et aux Etats et qui, lorsque vous l'avez créé en 1983 en adoptant la loi sur le travail en son article 6, a bel et bien fait place à ce principe de la proportionnalité qu'ignore la convention No 162, et ce n'est pas une gestation lointaine, ce n'est pas là une disposition héritée du Moyen Age, c'est une disposition qui a quatre ans exactement aujourd'hui.

Vous avez fait de même, un peu plus tôt, le 7 octobre 1983, lorsque vous avez modifié la loi sur l'assurance-accidents, en son article 82, où là encore vous avez fait apparaître le principe de la proportionnalité, celui-là même qu'ignore l'article 10 de la convention.

Dès lors, il est impossible d'appliquer une convention qui dit une chose par une législation intérieure qui dit autre chose. Tant que la législation ne correspond pas – doit-elle correspondre? c'est une autre question – aux termes de la convention, notre rigueur qui jusqu'à maintenant a prévalu fort heureusement nous interdit de vouloir piéger le droit interne et vous recommander allègrement l'adoption d'un texte international dont nous savons pertinemment que nous ne pourrions pas l'appliquer.

Il en va de même de l'article 17, qui – je suis tout à fait navré de le dire à ceux qui ignorent la structure fédéraliste de notre Etat – conférerait à la Confédération en tant que telle un pouvoir de législation dans un domaine où la Constitution fédérale ne lui en donne pas les pouvoirs, il s'agit d'un domaine strictement et rigoureusement cantonal touchant aux procédures d'autorisation et de concession, aux permis de construire, en particulier.

Nous constatons qu'il s'agit de handicaps empêchant la ratification et que ce n'est pas de l'étroit formalisme, Mes-

sieurs Béguelin et Longet, que de renoncer à adhérer à cette convention, c'est au contraire tout simplement garder la rigueur minimale que nous avons toujours observée, une rigueur qui consiste à ne s'engager internationalement qu'à ce que l'on pourra réellement et pleinement appliquer en droit intérieur. Nous ne défendons aucun intérêt particulier, nous ne prônons ni l'amiante ni les producteurs d'amiante, et l'on fait vraiment fausse route en livrant ainsi à ce pauvre Conseil fédéral qui n'en peut mais, ce que j'appellerai purement et simplement un procès d'intention. Nous avons deux débats parallèles qui ont glissé l'un à côté de l'autre. Nous continuons de combattre l'usage de l'amiante et les effets nocifs, et parfois même mortels, qu'elle présente. Notre législation et notre réglementation intérieures vont dans le sens de la rigueur, cela n'a rien à voir avec la possibilité d'adhérer à une convention internationale.

J'y reviens, Monsieur Andreas Müller, mon cher compagnon de l'Europe: comparer la Charte sociale avec la convention No 162, c'est comparer deux réalités totalement dissemblables. La Charte sociale est, me semble-t-il, un texte largement honoré par nos voisins européens, la convention No 162, elle, ouverte à la signature de 138 Etats – les 138 membres de l'Organisation internationale du travail – n'a à ce jour, plus d'une année après son ouverture à la signature, été honorée que par un seul et unique Etat, la Suède. Elle ne peut donc pas entrer en vigueur. Ce n'est pas tout à fait par hasard, et c'est probablement pour des raisons parallèles à celles que la Suisse invoque que cette convention éveille si peu d'intérêt chez les Etats membres de l'Organisation internationale du travail. Ce n'est certainement pas le fait du hasard, car généralement, une année après l'ouverture à la signature d'une convention, une douzaine d'Etats l'ont déjà ratifiée, alors que cette fois il n'y en a qu'un seul. Par exemple, le même jour que s'ouvrirait à la signature cette convention No 162, s'ouvrirait aussi la ratification d'une convention d'amendements constitutionnels à l'OIT. Or, actuellement, cette dernière convention a été honorée de la signature de plus de vingt pays.

Dès lors, ne pas signer cette convention ce n'est pas faire montre d'un de ces particularismes helvétiques si malheureux, comme on en rencontre, je le reconnais. Refuser la convention No 162, ce n'est pas aller à contre-courant, ce n'est pas vouloir à tout prix jouer les spécificités suisses d'un autre âge, c'est être cohérents et conséquents avec nous-mêmes, et le parallèle que vous avez saisi n'est pas celui qui s'impose.

Quant à vous, Madame Fankhauser et Monsieur le président de la commission – et ce sera ma conclusion – je dirai qu'en ce qui concerne la solution que vous nous proposiez, Madame Fankhauser, de procéder comme on l'avait fait pour d'autres conventions par déclaration du gouvernement c'était moins des déclarations que nous avions demandées antérieurement pour une autre convention qu'une demande d'éclaircissement, ce qui n'est pas tout à fait la même chose, et en l'occurrence, pour cette convention No 162, nous ne pourrions pas faire intervenir des réserves à notre adhésion, à notre ratification, dans la mesure où ces réserves ne sont pas prévues *expressis verbis* dans le préambule de la convention. Et vous, Monsieur le président, qui avez saisi le parallèle et l'exemple canadien, je me permets d'attirer votre attention sur le fait qu'en ce qui le concerne le Canada est soumis à d'autres législations et à d'autres réglementations que les nôtres – ce qui l'a d'ailleurs tout de même empêché jusqu'à maintenant de signer cette convention – et que l'éclaircissement qu'a donné le Directeur général de l'Organisation internationale du travail à propos du cas canadien ne peut pas s'appliquer à notre cas, ainsi que je vous l'ai écrit.

En terminant, j'ai sur le coeur d'échapper à ce que d'aucuns ont appelé des «arguties juridiques», j'ai sur le coeur de bien rappeler que par notre attitude, celle de la majorité de la commission, celle du Conseil des Etats, nous disons oui! il y a un problème de l'amiante, il est déjà beaucoup plus largement résolu qu'il ne l'était il y a quelques années encore, des progrès doivent encore être accomplis et ils le

seront, mais cela ne passe pas par la ratification de la convention No 162, nous avons ce matin discuté de deux problèmes qui n'étaient pas fondamentalement liés.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	53 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	91 Stimmen

**Präsident:** Die Kommission beantragt, vom Bericht des Bundesrates Kenntnis zu nehmen.

#### Zustimmung – Adhésion

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

86.055

### Konsumentenschutz. Volksinitiative Protection des consommateurs. Initiative populaire

Botschaft und Beschlussentwurf vom 29. September 1986 (BBl III, 549)  
Message et projet d'arrêté du 29 septembre 1986 (FF III, 525)

Beschluss des Ständerates vom 19. März 1987  
Décision du Conseil des Etats du 19 mars 1987

**M. Couchepin**, rapporteur: L'initiative populaire «pour la protection des consommateurs» a été déposée le 2 juillet 1984 par la maison Denner SA. Elle était appuyée par un nombre impressionnant de signatures valables rapidement récoltées, soit 155 610.

Le fait qu'une entreprise privée dépose une initiative populaire est suffisamment rare pour qu'on s'y arrête au début de ces débats.

Quelles sont les raisons qui ont incité l'entreprise Denner SA, et plus particulièrement M. Karl Schweri, propriétaire de cette firme, à se lancer dans le champ politique par le moyen d'une initiative populaire? Les motivations ressortent des déclarations des intéressés, notamment d'une conférence de presse de M. Schweri, du 23 janvier 1984. M. Schweri déclara alors qu'un des buts essentiels de cette initiative était de réduire à néant les effets de l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral dans l'affaire Denner SA contre Fédération de l'industrie suisse du tabac. Quelques années auparavant, Denner s'en était pris au cartel de la bière, d'où l'arrêt du 28 novembre 1972 du Tribunal fédéral.

Au moment du lancement de l'initiative, soit en 1984, M. Schweri souhaitait aussi influencer les procédures législatives en cours à l'époque, à savoir la révision de la loi sur les cartels, celle de la loi contre la concurrence déloyale et l'élaboration de la loi sur la surveillance des prix.

Depuis 1984, beaucoup de choses ont changé. La loi fédérale sur les cartels et organisations analogues est entrée en vigueur le 1er juillet 1986, de même que la loi fédérale concernant la surveillance des prix. Quant à la loi fédérale contre la concurrence déloyale, elle n'a pas fait l'objet d'opposition pendant la période référendaire qui s'achevait à la mi-avril 1987.

La loi sur les cartels a renforcé la protection contre les abus des cartels. Il y a lieu de rappeler ici que notre ordre juridique suisse n'interdit pas les cartels en soi, mais veut prévenir les abus. Pour cela, c'est chose connue, la Commission des cartels a mis au point ce que l'on a appelé la méthode du bilan. Il s'agit d'examiner attentivement les intérêts en présence et de procéder à une appréciation du comportement général de toute une branche économique. Il faut confronter les intérêts d'une concurrence efficace avec ceux des cartels, il faut limiter cette concurrence.

La nouvelle loi distingue de surcroît deux niveaux de limitation de la concurrence: d'une part, les restrictions ou les distorsions notables de la concurrence et, d'autre part, l'empêchement de la concurrence. Ce dernier est évidemment beaucoup plus grave; il n'est possible que s'il existe des motifs prépondérants d'intérêt général.

Enfin, le champ d'application de la loi de 1985 a été étendu par rapport à celui de la loi de 1962, puisqu'il ne concerne plus seulement les conventions, mais s'étend aussi aux recommandations. La loi sur la concurrence déloyale, de son côté, est tout imprégnée de la notion fondamentale, selon laquelle doit être réputé concurrence déloyale tout abus de la concurrence économique résultant d'une tromperie ou d'un autre procédé contraire aux règles de la bonne foi. Un certain nombre de faits constitutifs sont énumérés. Le Parlement a en outre renforcé, par rapport au projet de loi présenté par le Conseil fédéral, la protection contre les prix d'appel. Il s'agit d'offres, au-dessous de leurs prix coûtants, de marchandises, d'oeuvres ou de prestations. Il y a prix d'appel lorsque, en plus de l'offre en-dessous du prix coûtant, on met cette offre particulièrement en valeur dans la publicité et que l'on trompe ainsi la clientèle sur ses propres capacités ou celles de ses concurrents.

Pour terminer ce très rapide survol de l'évolution juridique dans le domaine de la concurrence, depuis l'aboutissement de l'initiative Denner, il faut noter que nous aurons à débattre d'une nouvelle initiative populaire sur la surveillance des prix et des intérêts, initiative lancée par la Fédération romande des consommatrices et que, en plus, une initiative visant «à lutter contre le dépérissement des petits commerces», qui avait été déposée en 1980, a été retirée à la suite de l'adoption de la révision de la loi sur les cartels et de celle sur la concurrence déloyale.

Dès lors, on peut donc affirmer deux choses: tout d'abord, l'initiative Denner, de l'avis même du propriétaire de cette entreprise, a un rapport direct avec la politique commerciale menée par cette maison. Ensuite, le climat de la politique de concurrence, depuis 1984, a beaucoup évolué dans le sens d'une adaptation de la législation pour lutter contre les abus des cartels. Il conviendrait, avant de bouleverser à nouveau le système juridique mis en place, que l'on attende les effets de ces modifications légales.

Venons-en maintenant au texte même de l'initiative. L'initiative Denner comporte trois alinéas et des dispositions transitoires. Le premier alinéa veut interdire les cartels dans le domaine du commerce des denrées alimentaires et d'autres biens de consommation. Il s'agit donc d'une interdiction partielle des cartels, limitée aux commerces des denrées alimentaires et d'autres biens de consommation, soit ceux qui font partie de l'assortiment de la maison Denner. Ce même alinéa veut interdire les dispositions prises par les autorités en matière de prix minima dans le secteur du commerce des denrées alimentaires et d'autres biens de consommation.

Le deuxième alinéa donne au législateur fédéral la compétence de mettre en oeuvre des dispositions civiles et pénales, afin de réaliser l'interdiction partielle des cartels prévue à l'alinéa précédent.

Le troisième alinéa prévoit l'introduction d'une juridiction constitutionnelle partielle dans le champ d'application de cette initiative.

Enfin, les dispositions transitoires prévoient que les conventions cartellaires concernées par le premier alinéa et passées avant la date d'entrée en vigueur de l'article constitutionnel n'auront plus aucun effet juridique après cette date. En outre, jusqu'à la publication d'une loi portant à exécution, selon le deuxième alinéa, les sanctions prévues par le droit civil fédéral en matière de concurrence déloyale devront être appliquées par analogie.

La question de l'unité de la matière de cette initiative a été longuement débattue. En effet, l'initiative veut à la fois abolir des cartels, les interdire, et introduire une juridiction constitutionnelle dans un secteur déterminé, celui qui est touché par l'initiative. Il y a donc bien deux objets. On peut légitimement douter de l'existence de l'unité de la matière, même si

## **Internationale Arbeitskonferenz. 72. Tagung**

### **Conférence internationale du travail. 72e session**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	87.045
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.12.1987 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1817-1824
Page	
Pagina	
Ref. No	20 015 983

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.