

Rédacteurs

*Richard F. Taylor
et Simon Rickvance*

Table des matières

Les ressources institutionnelles, structurelles et juridiques: introduction	<i>Simon Pickvance</i>	23.2
L'inspection du travail	<i>Wolfgang von Richthofen</i>	23.3
La responsabilité civile et pénale en matière de sécurité et de santé au travail	<i>Felice Morgenstern</i>	23.15
La santé au travail: un droit de l'homme	<i>Ilise Levy Feitshans</i>	23.22
LE NIVEAU COMMUNAUTAIRE		
Les organisations communautaires	<i>Simon Pickvance</i>	23.29
Le droit à l'information: le rôle des organisations communautaires	<i>Carolyn Needleman</i>	23.31
DES EXEMPLES RÉGIONAUX ET NATIONAUX		
La sécurité et la santé au travail: l'Union européenne	<i>Frank B. Wright</i>	23.34
La législation garantissant des prestations aux travailleurs en Chine	<i>Su Zhi</i>	23.37
Etude de cas: les normes d'exposition en Russie	<i>Nikolai F. Izmerov</i>	23.37

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES GOUVERNEMENTALES ET NON GOUVERNEMENTALES		
La coopération internationale en matière de santé au travail: le rôle des organisations internationales	<i>Georges H. Coppée</i>	23.39
L'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées.		23.45
L'Organisation internationale du Travail.	<i>Georg R. Kliensch</i>	23.49
L'Organisation internationale de normalisation (ISO)	<i>Lawrence D. Eicher</i>	23.56
L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS)	<i>Dick J. Meertens</i>	23.59
La Commission internationale de la santé au travail (CIST).	<i>Jerry Jeyaratnam</i>	23.63
L'Association internationale de l'inspection du travail (AIIT).	<i>David Snowball</i>	23.64

● LES RESSOURCES INSTITUTIONNELLES, STRUCTURELLES ET JURIDIQUES: INTRODUCTION

Simon Pickvance

Depuis vingt-cinq ans, le développement rapide de structures nationales et internationales en matière de sécurité et de santé au travail traduit un souci de plus en plus prononcé pour la santé des travailleurs. Cette évolution s'inscrit dans un contexte de changements économiques, sociaux et politiques.

Sur le plan économique, le pouvoir échappe aux travailleurs et passe aux mains d'entreprises multinationales et d'instances supranationales; dans l'économie mondiale, la compétitivité relative des Etats est sujette à des modifications rapides et les changements technologiques recomposent le processus de production. Sur le plan social, signalons les progrès des sciences médicales et les attentes qu'ils font naître en matière de santé, ainsi que le scepticisme croissant quant aux effets des innovations scientifiques et techniques sur l'environnement à l'intérieur comme à l'extérieur des lieux de travail. Sur le plan politique, les appels à participer plus largement aux affaires publiques se succèdent dans nombre de pays depuis les années soixante; la sécurité sociale est en crise dans plusieurs vieux pays industriels; enfin, les pratiques des multinationales dans les pays en développement sont loin de laisser l'opinion indifférente. Les structures organisationnelles reflètent ces changements.

Les organisations de travailleurs font appel à des techniciens de la sécurité et de la santé pour conseiller leurs membres et négocier en leur nom aux niveaux local et national. Les associations de victimes de maladies professionnelles se sont multipliées rapidement au cours des dix dernières années et l'on peut y voir une réaction aux difficultés particulières que rencontrent ces victimes lorsque les prestations de sécurité sociale sont insuffisantes. Ces deux phénomènes se sont traduits, à l'échelon international, par l'importance accrue que les fédérations syndicales internationales et les conférences internationales de travailleurs de certaines branches de l'industrie accordent à la sécurité et à la santé. Les enjeux structurels et juridiques concernant les organisations de travailleurs, les associations d'employeurs et les relations du travail font l'objet du chapitre n° 21 «Les relations professionnelles et la gestion des ressources humaines» de l'*Encyclopédie*.

On peut dire que les changements apportés récemment aux organisations patronales et aux services officiels relèvent en partie de la réaction et en partie de l'anticipation. La législation adoptée au cours des vingt-cinq dernières années constitue, d'une part, une réponse aux craintes exprimées par les travailleurs depuis la fin des années soixante et, d'autre part, une façon d'encadrer le développement rapide, après la guerre, des nouvelles technologies de production. Les structures constitutionnelles établies par les différents gouvernements reflètent bien évidemment la législation et la culture nationales d'un pays, mais elles n'en ont pas moins des points communs. Ainsi, on attache plus d'importance aux services de prévention et à la formation des travailleurs, des cadres et des spécialistes de la sécurité et de la santé, on instaure des organismes de participation ou de consultation sur les lieux de travail et au niveau national et on réorganise l'inspection du travail et les autres services officiels de contrôle. Des mécanismes distincts ont été établis dans plusieurs Etats pour garantir la pro-

tection sociale des travailleurs victimes d'accidents du travail ou d'une maladie professionnelle et pour associer les autres organes étatiques s'occupant de l'emploi et de l'environnement au contrôle de l'application de la législation en matière de sécurité et de santé.

Les changements touchant l'organisation créent de nouveaux besoins de formation pour les inspecteurs, les techniciens de la sécurité, les ergonomes, les hygiénistes et les psychologues du travail, les médecins et le personnel infirmier. La formation fait l'objet de débats au sein des organismes professionnels et aux niveaux national et international; les membres des professions qui jouent un rôle prépondérant en matière de sécurité et de santé au travail se rencontrent dans des congrès internationaux et élaborent des règles communes et des recueils de directives pratiques.

La recherche est un élément essentiel des programmes de prévention des risques anticipés ou encourus. Les gouvernements sont la principale source de financement de la recherche, organisée surtout sous forme de programmes nationaux. Au niveau international, en outre, les départements du Bureau international du Travail (BIT) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), des instituts de recherche, tels l'Institut européen de la sécurité et le Centre international de recherche sur le cancer, (CIRC) mènent des programmes internationaux de recherche sur la sécurité et la santé au travail.

La santé au travail est inscrite dans les Constitutions de l'OIT, de l'OMS et d'autres organisations des Nations Unies depuis la seconde guerre mondiale et même avant, mais de nombreux organismes internationaux s'emploient à la protéger depuis moins de vingt-cinq ans. Aujourd'hui, les organisations qui s'occupent du commerce mondial et des zones régionales de libre-échange tiennent compte de la sécurité et de la santé, et les répercussions sociales des accords commerciaux sont souvent débattues au cours des négociations. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) évalue autant les règles en vigueur en matière de sécurité et de santé que les résultats strictement économiques des différents pays. Le long débat sur l'inscription d'une clause sociale dans les négociations du GATT a mis en évidence la corrélation entre ces deux aspects.

Les organisations nationales et internationales ne peuvent fonctionner efficacement que si leur autorité est reconnue. Quant aux organes législatifs et de contrôle, c'est la loi qui leur confère leur légitimité. L'autorité des instituts de recherche repose sur le respect de méthodes scientifiques reconnues. Néanmoins, ce glissement de l'élaboration de la législation et de la négociation d'accords en matière de sécurité et de santé au travail vers des institutions internationales pose des problèmes d'autorité et de légitimité à des organisations telles que les associations d'employeurs et les organisations de travailleurs.

L'autorité des employeurs découle de la valeur sociale des services ou des produits qu'ils offrent, alors que les organisations de travailleurs doivent la place qu'elles occupent dans les négociations aux structures démocratiques qui leur permettent de parler au nom de leurs membres. Ces formes de légitimité sont plus difficiles à établir pour les organisations internationales. L'intégration croissante de l'économie mondiale risque d'entraîner une coordination de plus en plus importante de la politique suivie dans tous les domaines de la sécurité et de la santé au travail, en ce qui concerne notamment la définition de normes généralement acceptées en matière de prévention, de réparation, de formation professionnelle et d'application. Les organisations créées pour répondre à ces besoins devront asseoir leur autorité en renforçant leur capacité de réaction et en entretenant des relations étroites avec les travailleurs et les lieux de travail.

● L'INSPECTION DU TRAVAIL

Wolfgang von Richthofen

La convention (n° 150) et la recommandation (n° 158) sur l'administration du travail, 1978, sont le fondement de l'organisation et de la mise en œuvre de tout système moderne d'administration du travail. Ces deux instruments internationaux sont une source d'inspiration des plus utiles et un modèle auquel toute administration nationale du travail peut comparer son orientation, son rôle, son champ d'action, ses structures et ses fonctions, ainsi que son efficacité pratique.

L'administration du travail concerne la gestion des affaires publiques dans le domaine du travail qui, traditionnellement, englobe toutes les questions relatives à la population économiquement active, sans distinction de secteur. C'est une vaste notion, mais elle est étayée par la convention n° 150, par laquelle l'administration du travail désigne «des activités de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail». Ces activités comprennent d'ordinaire :

- l'élaboration de principes directeurs, entre autres la rédaction de directives sur de nouveaux sujets;
- la rédaction d'une législation du travail permettant de concrétiser la politique du travail;
- la planification de programmes, de projets et d'activités à l'appui des interventions politiques;
- la formulation de la politique du travail, dont l'ébauche de nouvelles initiatives et l'invitation au dialogue à leur sujet;
- la mise en œuvre de la politique du travail, dont l'application de la législation en la matière, et l'offre de services de consultation sur la façon de lui donner effet;
- le contrôle et l'évaluation de la politique du travail;
- l'information sur les questions de politique et de législation du travail et la sensibilisation à ces questions.

Cette définition générale montre bien que l'administration du travail s'étend au-delà des responsabilités et des activités d'un simple ministère du travail (emploi, affaires sociales, etc.), puisque le domaine de la politique du travail peut relever de diverses administrations ministérielles, d'organismes paraétatiques et d'autres institutions publiques.

Il faut donc viser un *système* d'administration du travail dont les divers organes sont coordonnés et interagissent de façon à créer une synergie. L'élément unificateur est la *politique du travail*, qui comprend toutes les activités exécutées à ce titre. Le système peut varier d'un pays à l'autre (pour des raisons historiques, politiques, économiques, sociales, etc.), mais il comprend normalement les relations professionnelles, l'inspection du travail, la sécurité au travail, l'hygiène professionnelle, la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles, les services de l'emploi, la promotion de l'emploi, la formation et l'orientation professionnelles, les tests professionnels et l'attribution de certificats d'aptitude professionnelle, la planification du personnel, l'information sur l'emploi et les professions, les travailleurs étrangers et les permis de travail, la sécurité sociale, les groupes vulnérables et défavorisés, les statistiques du travail, etc.

On voit donc qu'un système d'administration du travail est complexe, qu'il exige une coordination à tous les niveaux pour remplir son rôle et qu'il est dynamique puisque, conformément à la convention n° 150, il vise «tous les organes de l'administration publique» et «toute structure institutionnelle» s'occupant de la politique nationale du travail. Enfin, cet ensemble de normes internationales démontre à l'évidence que *l'inspection du travail doit faire partie intégrante de l'administration du travail* et que, dans le domaine de la protection des travailleurs (qui comprend la sécurité

et la santé au travail, mais qui est loin de se limiter à ces deux domaines), l'inspection du travail est l'instrument pratique de tout système d'administration du travail pour assurer le respect de la politique et de la législation nationales. Pour reprendre la formule d'un ancien Directeur général dans son rapport à la Conférence internationale du Travail en 1964, «une législation du travail [...] risque en effet de rester lettre morte s'il n'existe pas dans le pays de système d'inspection du travail chargé d'en contrôler l'application».

Les deux niveaux de l'inspection du travail

En règle générale, dans le cadre de l'administration du travail, l'inspection du travail est généralement dotée d'une structure à deux niveaux: les bureaux d'inspection sur le terrain, chargés essentiellement d'assurer l'application des dispositions juridiques, et l'autorité centrale, responsable de la mise au point et du suivi de la politique, ainsi que de la planification et de la gestion du programme. Les services extérieurs et l'autorité centrale doivent évidemment travailler en étroite collaboration.

Les services extérieurs

Le service d'inspection du travail remplit ses fonctions d'inspection et de conseil grâce à ses bureaux extérieurs, qui en sont la cheville ouvrière. Il a ainsi l'avantage, par rapport à d'autres services, d'être en contact direct avec le monde du travail dans l'entreprise — avec les employeurs, les travailleurs, en bref, la population active du pays.

Inversement, le fait de procéder à des inspections dans les entreprises permet aux services d'inspection de fournir à l'administration centrale des informations détaillées, recueillies lors des visites ou des réunions avec les partenaires sociaux et inaccessibles autrement, sur le climat social, les conditions de travail et le milieu de travail, ou encore sur les difficultés d'assurer l'application de la législation, comme l'insuffisance de l'effet dissuasif des sanctions imposées par les tribunaux, les problèmes avec les autorités régionales, les pressions exercées par certaines entreprises en raison de leur rôle économique et le manque de coordination entre les diverses administrations publiques. Les services extérieurs sont également bien placés pour mettre en lumière, comme l'exigent les normes internationales, les déficiences ou les abus qui ne sont pas couverts par les dispositions juridiques.

Aux termes de la convention (n° 81) concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce, 1947 (en en exemptant éventuellement, en vertu de l'article 2 (2), les entreprises minières et de transport), les inspecteurs ou les bureaux locaux sont «tenus de soumettre à l'autorité centrale d'inspection [...] des rapports périodiques d'un caractère général sur les résultats de leurs activités». Cette disposition (art. 19), que l'on retrouve dans la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, donne beaucoup de latitude aux Etats quant à la forme, au contenu et à la fréquence des rapports, mais elle est d'une importance capitale. En effet, d'une part, elle assure un contact continu entre les inspecteurs et l'autorité centrale; d'autre part, elle permet à cette dernière d'être au courant de la situation économique et sociale dans les régions, de définir et de mener une politique nationale d'inspection, et de préparer et de publier un rapport annuel sur les activités des services d'inspection, conformément à ses obligations internationales.

L'autorité centrale

L'autorité centrale dirige l'inspection du travail (ou, dans le cas de nombreux Etats fédéraux, l'inspection des Etats constituants) et prend sa place dans le dispositif administratif du ministère chargé de l'administration de la politique du travail et de celle de l'Etat. En fait, l'exécution des tâches d'inspection ne dépend pas seulement de l'initiative personnelle des inspecteurs, bien que celle-ci

soit d'une importance fondamentale. Les inspecteurs du travail ne travaillent pas en vase clos; ils font partie d'une administration et proposent des objectifs communs à atteindre dans tout le pays.

La première tâche d'un organe dirigeant consiste à établir un budget, à le faire adopter et à le gérer. Le budget reflète les choix sociaux du gouvernement; son montant détermine l'échelle des moyens accordés aux différents services. Il importe donc de consulter les organisations syndicales, qui ont tout intérêt à ce que l'inspection soit efficace.

Diriger consiste également à définir une politique de protection des travailleurs, à élaborer les principes de fonctionnement de l'inspection, à fixer un ordre de priorité selon les caractéristiques des diverses branches d'activité, la nature et les résultats des entreprises, à rationaliser les activités (politique d'application), à parfaire les méthodes et le programme, à stimuler et à coordonner les différents services, à évaluer les résultats et à proposer des mesures visant à améliorer le fonctionnement de l'inspection.

Il incombe à l'autorité centrale de donner des instructions suffisamment claires aux services extérieurs pour garantir une interprétation cohérente et logique de dispositions juridiques dans tout le pays. Elle le fait habituellement en adoptant une politique générale d'application à l'échelle nationale, conçue souvent (et de préférence) en collaboration avec les organisations les plus représentatives des partenaires sociaux. Enfin, elle doit gérer le personnel, veiller à sa formation et à son perfectionnement (politique de formation), garantir son indépendance et le respect de l'éthique professionnelle et évaluer périodiquement le travail des fonctionnaires.

Les conventions internationales du travail n^{os} 81 et 129 obligent l'autorité centrale à rédiger un rapport annuel sur les services d'inspection; ces rapports doivent porter sur les points essentiels énumérés aux articles 20 et 21. Leur publication dans les douze mois suivant la fin de l'année à laquelle ils ont trait permet aux travailleurs, aux employeurs et aux autorités intéressés de mieux connaître le fonctionnement de l'inspection. Ces rapports, communiqués au Bureau international du Travail dans un délai de trois mois après leur parution, forment la base documentaire d'une étude extrêmement utile des systèmes établis et des résultats obtenus dans les Etats Membres et permettent aux services compétents du BIT de rappeler aux gouvernements, s'il y a lieu, leurs obligations. Malheureusement, cette obligation de publication et de communication est trop souvent négligée dans la pratique, bien qu'elle lie tous les Etats Membres qui ont ratifié la convention.

Il reste à l'autorité centrale à transmettre l'information reçue des services d'inspection aux organes consultatifs établis au sein du ministère (par exemple, le comité national de sécurité et d'hygiène ou le conseil des conventions collectives), aux ministères concernés et aux partenaires sociaux. Elle doit elle-même utiliser les informations reçues et prendre les mesures appropriées, que ce soit à propos du fonctionnement de l'inspection ou de l'élaboration de la législation. Dans l'ensemble, la publication est l'un des moyens les plus utiles dont dispose l'inspection du travail pour présenter ses activités et ses réalisations sur le plan national ou international.

La collaboration technique

Aux termes des conventions internationales du travail n^{os} 81 et 129, des arrangements appropriés doivent être pris pour favoriser la coopération entre les services d'inspection, d'autres services gouvernementaux et les institutions publiques ou privées exerçant des activités analogues.

La collaboration avec d'autres services de l'administration du travail

La collaboration doit d'abord être établie avec les autres services de l'administration du travail, tant au niveau national que local. Les problèmes dont s'occupe l'administration du travail (condi-

tions de travail, sécurité et santé, salaire, emploi, relations professionnelles, sécurité sociale et statistiques) sont souvent liés et doivent être considérés comme un tout.

L'autorité centrale doit assurer l'échange d'informations et contribuer à l'élaboration d'une politique et de directives communes en vue des décisions à prendre par le ou les ministères compétents ou l'organe central de planification. Au niveau local, l'inspection du travail doit notamment entretenir des relations régulières avec les services de l'emploi, les services qui s'occupent des travailleurs étrangers et ceux qui sont chargés des relations professionnelles (lorsque ces tâches sont confiées à des services spécialisés).

Dans les pays où différents services d'inspection du travail relèvent du même ministère (comme en Belgique) ou sont rattachés à des ministères différents, une collaboration très étroite est indispensable pour échanger des informations, définir des méthodes ou des procédés d'intervention et établir des programmes d'action communs. L'efficacité du travail effectué par plusieurs services est directement tributaire de la qualité de leur collaboration, mais l'expérience nous apprend qu'il est très difficile de mettre sur pied et de maintenir une telle collaboration et qu'elle exige temps et ressources, même dans les meilleures conditions. Ce choix est donc presque toujours un pis-aller qui n'est pas propice à une approche globale de la prévention, objectif premier de l'inspection du travail.

La collaboration avec l'administration de la sécurité sociale

Dans nombre de pays, certains services de la sécurité sociale, notamment ceux qui sont chargés de la réparation des accidents du travail et des assurances en cas d'accidents ou de maladies professionnelles, s'occupent de la prévention des risques au travail. D'autres fonctionnaires spécialisés effectuent des contrôles dans les entreprises pour voir quelles sont les mesures relatives à la sécurité et à la santé à y appliquer. Certains pays, comme l'Australie (Nouvelle-Galles du Sud) et le Zimbabwe, confient l'inspection du travail au système de sécurité sociale. L'Allemagne et la France ont toutes deux un système d'inspection distinct et parallèle à celui de la sécurité sociale; ailleurs, comme en Suisse, l'inspection du travail est remboursée au prorata de ses activités consacrées à la prévention des risques pour la sécurité et la santé dans les entreprises. Bien que l'action des agents de la sécurité sociale, contrairement à celle des inspecteurs du travail, ne s'appuie pas directement sur l'autorité de l'Etat — sauf s'ils font partie de la fonction publique, comme c'est le cas en Nouvelle-Galles du Sud et au Zimbabwe — elle est assortie de pénalités financières sous la forme d'une hausse des cotisations des entreprises où la fréquence des accidents est élevée et qui ne donnent pas suite aux recommandations. Par contre, les entreprises qui font un véritable effort de prévention peuvent bénéficier d'une diminution de leurs cotisations ou obtenir des prêts à des conditions spéciales pour poursuivre leur action. Ce maniement de la carotte ou du bâton (bonus/malus) est évidemment un excellent moyen de pression.

Si elle est essentielle, la collaboration entre les services de la sécurité sociale et de l'inspection du travail n'est pas toujours facile à établir: en effet, si les deux services relèvent en général du même ministère, ils tiennent à affirmer leur autonomie et à conserver leurs prérogatives. Cependant, lorsque l'autorité de contrôle est efficace et la coordination des services bien assurée, les résultats, particulièrement sur les plans de la prévention et de la maîtrise des coûts, peuvent être remarquables.

La collaboration avec l'autorité centrale doit se manifester par l'échange d'informations, l'utilisation des données et la préparation conjointe des programmes de prévention. Au niveau local, la collaboration peut prendre diverses formes: enquêtes conjointes (en cas d'accident, par exemple), échange d'informations et possibilité d'utiliser le matériel des services de la sécurité sociale (souvent mieux dotés sur le plan financier) aux fins de l'inspection du travail.

La collaboration avec les instituts de recherche, les organismes techniques et les experts

L'inspection du travail ne peut travailler en vase clos; elle doit établir des liens étroits avec les instituts de recherche ou les universités, afin d'accompagner les changements de la technologie et les progrès des sciences sociales et humaines, de disposer d'informations précises et de suivre les nouvelles tendances. La collaboration ne doit pas être à sens unique. L'inspection du travail joue un rôle important auprès des instituts de recherche: elle peut leur signaler des sujets d'étude intéressants et les aider à vérifier les résultats sur le terrain. Il arrive qu'elle soit invitée à participer à des séminaires ou à des colloques portant sur des questions sociales ou à donner des cours spécialisés. Dans nombre de pays (République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni, Fédération de Russie), cette collaboration, parfois régulière, se révèle d'une très grande utilité.

En ce qui concerne la sécurité et la santé au travail, l'inspection du travail doit soit approuver le contrôle technique de certains types d'installations et de matériel (appareils sous pression, appareils de levage, installations électriques), soit collaborer avec les organismes habilités à le faire. Ailleurs, par exemple en Afrique du Sud, c'est l'inspection du travail qui s'en charge le plus souvent. En faisant appel régulièrement à des organismes externes, elle obtient des avis techniques et peut observer les effets des mesures recommandées.

De nos jours, l'inspection du travail rencontre des problèmes tellement complexes, en particulier dans les domaines techniques et juridiques, qu'elle ne saurait effectuer son travail dans les entreprises sans l'aide de techniciens. La convention n° 81 exige que les Etats prennent les mesures nécessaires pour «assurer [...] la collaboration d'experts et de techniciens, y compris des techniciens en médecine, en mécanique, en électricité et en chimie, au fonctionnement de l'inspection, [...] afin d'assurer l'application des dispositions juridiques relatives à l'hygiène et à la sécurité [...] et de s'enquérir des effets des procédés employés, des matières utilisées et des méthodes de travail». La convention n° 129 contient une disposition analogue.

Il n'en est pas moins vrai que les multiples aspects des conditions de travail sont étroitement liés — comme le confirment des études récentes — et que les services d'inspection du travail doivent être en mesure de les traiter comme un tout. C'est pourquoi une approche multidisciplinaire, qui permet de combiner les avantages de la spécialisation et de la polyvalence, lorsque les ressources financières sont suffisantes, semble particulièrement prometteuse.

Les autorités régionales ou départementales

Dans presque tous les pays, le territoire national est divisé en circonscriptions dénommées de diverses façons (régions, provinces, cantons, départements), elles-mêmes parfois subdivisées en unités plus petites dans lesquelles l'autorité centrale est représentée par de hauts fonctionnaires (gouverneurs ou préfets). Le plus souvent, le personnel des services extérieurs des divers ministères relève de ces hauts fonctionnaires pour ce qui est des règles de la fonction publique et de l'information politique; ce sont leurs supérieurs qui veillent à l'installation des inspecteurs du travail aux postes auxquels ils sont nommés. Les inspecteurs (ou, s'il y a lieu, les directeurs départementaux, provinciaux ou régionaux du travail) portent à la connaissance de ces hauts fonctionnaires tout événement dont ils devraient être informés. De même, les inspecteurs doivent collaborer avec eux afin de leur fournir, que ce soit directement ou par l'entremise de leurs collaborateurs immédiats, toute information demandée. Néanmoins, les inspecteurs devraient toujours relever du ministre, généralement le ministre du travail, par l'intermédiaire de leur supérieur hiérarchique (le directeur départemental, provincial ou régional), pour ce qui touche le contenu de leurs tâches, la façon de s'en acquitter et la communication des résultats obtenus.

Les inspecteurs du travail peuvent se trouver dans une situation délicate du fait que les fonctionnaires représentant l'autorité centrale sont rarement au courant des fonctions de l'inspection du travail et risquent d'être tentés, particulièrement dans certaines affaires controversées, de justifier leurs décisions en invoquant la loi et l'ordre public, ainsi que la paix sociale. Les inspecteurs du travail doivent insister sur l'importance d'une application générale de la législation du travail lorsqu'elle est mise en question et, en cas de difficultés, ne pas hésiter à en référer à leurs supérieurs.

Les autorités judiciaires

Les inspecteurs du travail ont normalement des relations administratives régulières avec les autorités judiciaires, dont l'appui est essentiel à la prévention des infractions. Dans la plupart des pays, les inspecteurs n'intentent pas de poursuites eux-mêmes: c'est la prérogative du ministère public. Lorsqu'ils constatent une infraction et jugent de leur devoir de prendre des mesures contre un employeur, ils rédigent un rapport à l'intention du ministère public. Ce rapport est un document important qui doit établir clairement l'infraction, préciser la disposition enfreinte et les faits observés par l'inspecteur. En général, le ministère public est investi du pouvoir discrétionnaire de donner suite au rapport et d'engager des poursuites ou de classer l'affaire.

On voit qu'il est non seulement important de rédiger un rapport d'infraction, mais encore éminemment souhaitable que les inspecteurs et les fonctionnaires du ministère public se rencontrent, ne fût-ce qu'une fois. Avant de recourir à cette mesure, l'inspecteur du travail qui signale une infraction a généralement essayé d'user de persuasion pour faire respecter les dispositions légales, ce que les fonctionnaires du ministère public et les juges ignorent parfois; souvent, la méconnaissance des méthodes de travail des inspecteurs les amène à imposer des amendes dérisoires ou à classer l'affaire. C'est pourquoi les échanges de vues entre les hauts fonctionnaires des différents ministères sont indispensables.

D'autres circonstances peuvent conduire les inspecteurs du travail à entrer en contact avec le pouvoir judiciaire, par exemple lorsqu'on leur demande un renseignement dans le cadre d'une enquête préliminaire ou s'ils sont cités comme témoins. Le texte intégral des jugements dûment motivés doit leur être communiqué dès le prononcé, afin qu'ils puissent signaler toute récidive. Si l'affaire était classée ou si la sanction paraissait insuffisante, l'inspection du travail serait alors en mesure de demander au ministère public d'interjeter appel. Enfin, la communication du jugement est d'autant plus utile si celui-ci établit un précédent.

Les autres autorités

Les inspecteurs du travail peuvent être appelés à entretenir des relations régulières ou sporadiques avec d'autres autorités publiques. Par exemple, ils peuvent être invités à collaborer avec les services de la planification du développement. Leur rôle consiste alors à porter à l'attention de ces services certains facteurs sociaux et les répercussions possibles de certaines décisions économiques. Quant à leurs rapports avec la classe politique (maires, députés, membres d'un parti), comme dans le cas de demandes de renseignements, il importe que les inspecteurs du travail s'en tiennent à une impartialité rigoureuse, règle de conduite à laquelle ils doivent absolument s'astreindre, et qu'ils fassent preuve de la plus grande prudence. Les relations avec la police doivent également faire l'objet d'une procédure bien établie, notamment lorsqu'il s'agit de contrôler la durée du travail dans les services publics de transport routier (seule la police a le droit d'arrêter un véhicule) ou lorsqu'on soupçonne l'emploi d'immigrants illégaux. Il faut également garantir aux inspecteurs le droit de pénétrer dans les lieux de travail, avec l'aide de la police s'il y a lieu; il n'existe souvent pas de procédure à cet effet.

Les relations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs

Bien entendu, les services d'inspection du travail maintiennent des rapports étroits et réguliers avec les employeurs, les travailleurs et leurs organisations. Du reste, les conventions n^{os} 81 et 129 invitent l'autorité compétente à prendre les mesures appropriées pour favoriser cette collaboration.

Les inspecteurs rencontrent les employeurs et les travailleurs tout d'abord dans l'entreprise, que ce soit à l'occasion de visites, de réunions d'organismes tels que les comités de sécurité et de santé ou les comités d'entreprise, ou encore lors de séances de conciliation pour prévenir ou tenter de régler des différends. Ils ont également des contacts fréquents avec des travailleurs et des employeurs en dehors de l'entreprise. Très souvent, ils offrent conseils, informations et points de vue dans leurs bureaux. Quelquefois, ils président des comités conjoints, par exemple lors de la négociation des conventions collectives ou du règlement des conflits. Ils peuvent aussi donner des cours sur des sujets relatifs au travail à l'intention des syndicalistes et des chefs d'entreprise.

L'inspection du travail et les travailleurs

Etant donné que la responsabilité évidente et quotidienne des inspecteurs du travail est d'assurer la protection des travailleurs, des liens très étroits se tissent tout naturellement entre inspecteurs et travailleurs. Le travailleur peut s'adresser personnellement aux inspecteurs pour leur demander conseil ou les consulter sur une question quelconque, mais les organisations syndicales, les délégués syndicaux et les représentants des travailleurs servent le plus souvent d'intermédiaires. Leur raison d'être étant de défendre et de représenter les travailleurs, les syndicats jouent en général un grand rôle dans les relations avec l'inspection du travail.

Ce tissu de relations, dont la forme est fonction du pays et du problème à l'étude, est traité au chapitre n^o 21 «Les relations professionnelles et la gestion des ressources humaines». Rappelons que les normes internationales du travail, soit les conventions n^{os} 81 et 129 et le Protocole de 1995 relatif à la convention n^o 81, 1947, établissent le principe de la collaboration tant pour les employeurs que pour les travailleurs: l'autorité compétente doit «prendre les mesures appropriées pour favoriser [...] la collaboration entre les fonctionnaires de l'inspection du travail et les employeurs et les travailleurs ou leurs organisations». Il ne faut pas non plus oublier que les relations entre l'inspection du travail, les employeurs et les travailleurs ne peuvent être séparées de l'ensemble des relations professionnelles et qu'elles portent nécessairement l'empreinte du système socio-économique dans lequel s'inscrit l'inspection du travail et qui diffère d'un pays à l'autre.

La collaboration

La collaboration peut voir le jour de diverses façons, mais elle s'instaure notamment grâce à des relations directes ou par le biais des organismes créés dans l'entreprise aux fins de la représentation ou de la participation. Certains pays pratiquent d'autres formes de collaboration au niveau départemental ou régional, suivant diverses procédures.

Les relations directes

Selon l'article 3 de la convention n^o 81, une des fonctions fondamentales de l'inspection du travail consiste à fournir des informations et des conseils aux employeurs et aux travailleurs, qui peuvent s'adresser aux inspecteurs pour connaître leur opinion sur les problèmes relevant de leur compétence et leur demander d'intervenir. Les travailleurs peuvent déposer une plainte ou une demande d'avis ou d'intervention (visite d'un lieu de travail, par exemple) au service d'inspection par l'intermédiaire des syndicats; bien que les inspecteurs du travail restent libres d'agir et de choisir la forme de leur intervention, les travailleurs et leurs organisations

disposent d'une certaine marge de manœuvre et d'initiative en matière d'inspection.

Les relations entre l'inspection du travail et les organismes représentatifs ou participatifs dans l'entreprise

Cette forme de collaboration est sans doute la plus apparente et la plus répandue. En raison de leur expérience et de leurs connaissances pratiques, les travailleurs sont particulièrement bien placés pour déceler les problèmes liés à leurs conditions de travail, en particulier sur le plan de la sécurité et de la santé, et pour proposer des solutions. Il est normal qu'ils soient consultés et associés à l'étude et à la solution des problèmes, ainsi qu'à la prise de décisions qui les visent. Ces principes appellent au dialogue et à la participation dans l'entreprise et, donc, tout naturellement à un échange d'informations et à la collaboration avec l'inspection du travail.

L'un des organes de participation les plus courants dans l'entreprise est le comité de sécurité et de santé. Ce comité, composé de représentants de l'employeur et des travailleurs, poursuit dans son propre champ d'action le travail de l'inspection du travail. Les représentants des travailleurs y sont habituellement les plus nombreux. Les coordonnateurs étant en général les chefs d'entreprise ou leurs représentants, on peut être pratiquement certain que les décisions du comité seront mises à exécution. Des experts techniques — médecins du travail et agents de sécurité — participent aux travaux du comité dans la mesure du possible. A l'occasion de ses réunions les plus importantes, le comité peut également faire appel à l'inspecteur du travail et au spécialiste des services de la sécurité sociale. Le comité de sécurité et de santé peut et, en fait, devrait faire des tournées et se rendre régulièrement sur les lieux de travail. Ces visites seraient l'occasion de déceler les risques, d'attirer l'attention de la direction sur les problèmes et les plaintes en matière de sécurité et de santé, de proposer des améliorations, de vérifier la suite donnée aux décisions antérieures, de mener des enquêtes sur les accidents du travail et de prendre l'initiative de former les travailleurs à la prévention élémentaire des risques professionnels, d'améliorer leurs connaissances et d'amener l'ensemble du personnel de l'entreprise, du haut en bas de la pyramide, à s'investir dans la lutte contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Dans nombre de pays, les membres du comité de sécurité et de santé ont le droit d'accompagner les inspecteurs du travail lors de leurs visites. De fait, on constate que la collaboration avec l'inspecteur du travail est monnaie courante là où les comités de sécurité et de santé fonctionnent bien. D'autres organismes de représentation, notamment les comités d'entreprise dont le champ d'action est plus étendu, jouent le même rôle d'appoint ou de relais. Bien des problèmes liés à l'application de la législation du travail peuvent être réglés de cette façon: on trouve des solutions appropriées qui vont au-delà de l'application à la lettre des textes de loi, et ce n'est que dans les cas difficiles que l'on fait appel à l'inspecteur du travail.

La législation de nombreux pays prévoit la nomination dans l'entreprise de représentants du personnel ou de délégués d'atelier qui s'occupent, entre autres, des conditions d'emploi et de travail et maintiennent le dialogue avec l'employeur. Toutes sortes de problèmes qui, autrement, seraient restés dans l'ombre, font l'objet de discussions: ils sont souvent résolus sans l'aide de l'inspecteur du travail qui n'intervient qu'en cas de difficultés. Dans certains pays, les représentants du personnel sont chargés de présenter à l'inspection du travail les plaintes et les constatations concernant l'application de la législation. Les inspecteurs ont souvent le droit et, quelquefois, l'obligation d'être accompagnés par des représentants du personnel durant leur visite. Ailleurs, les représentants des travailleurs doivent être informés de la visite de l'inspecteur ainsi que, parfois, de ses observations ou conclusions.

Une tâche très importante de l'inspection du travail consiste à assurer des conditions qui permettent aux organes de représentation ou de participation de fonctionner normalement, dont le respect des droits syndicaux, la protection des représentants des travailleurs et le bon déroulement des travaux de ces organes, conformément aux dispositions juridiques. Les inspecteurs du travail jouent un rôle de premier plan pour garantir aux organes de représentation et de participation une existence et une utilité réelles, et c'est là l'un des principaux domaines dans lequel les inspecteurs peuvent donner des conseils.

La participation aux tâches d'inspection

Dans certains pays, la législation prescrit expressément la participation des représentants des travailleurs (syndicats, délégués d'atelier ou représentants élus) aux tâches d'inspection du travail dans certaines circonstances.

La consultation obligatoire des syndicats

En Italie, dans certains cas précisés par la loi, l'inspection du travail est tenue de solliciter l'avis des organisations syndicales avant d'adopter une disposition. De plus, il est fréquent que les explications données aux inspecteurs par le ministère du Travail sur l'interprétation et l'application de la législation soient également communiquées aux organisations syndicales au moyen de circulaires, de réunions d'information, etc. Conformément aux instructions ministérielles, les visites des inspecteurs du travail doivent être précédées et suivies de rencontres avec les syndicats qui, de plus, ont le droit de prendre connaissance des rapports sur les visites. Adoptée par un nombre croissant de pays et souvent imposée par la loi, cette pratique s'est révélée un moyen très efficace de remédier aux manquements ou à la négligence de certains inspecteurs.

En Norvège, selon certaines dispositions de la loi du 4 février 1977 sur la protection du travail et le milieu de travail, l'inspection du travail, avant de prendre une décision, doit permettre aux représentants des travailleurs d'exprimer leur opinion.

La participation et l'intervention directe des représentants des travailleurs

La participation des partenaires sociaux à l'inspection du travail a été renforcée dans divers pays, en particulier dans les pays nordiques.

En Suède, la loi sur le milieu de travail du 19 décembre 1977 prévoit la création d'un comité de sécurité chargé de planifier et de suivre les activités en la matière, ainsi que la nomination d'au moins un délégué des travailleurs à la sécurité ayant des pouvoirs étendus d'inspection et d'accès à l'information. Ces personnes sont autorisées à ordonner la suspension du travail lorsqu'elles considèrent qu'une situation est dangereuse, et ce, jusqu'à ce que l'inspection du travail se prononce et sans tenir compte de l'opposition de l'employeur. Un délégué dont la décision de suspendre le travail n'est pas entérinée par l'inspecteur du travail ne peut faire l'objet d'aucune sanction, et l'employeur ne peut réclamer un dédommagement ni au délégué, ni à l'organisation syndicale.

La loi norvégienne de 1977 susmentionnée contient des dispositions analogues relatives à la nomination et aux tâches des délégués à la sécurité. Elle prévoit également l'établissement, dans toutes les entreprises occupant cinquante personnes ou plus, d'un comité sur le milieu de travail qui participe à la planification et à l'organisation de la sécurité et qui est habilité à prendre des décisions; le coordonnateur de ce comité conjoint est élu pour un an, tour à tour par les représentants des employeurs et ceux des travailleurs et il a le droit de vote.

Au Danemark, le fonctionnement de l'inspection de sécurité, qui repose sur la collaboration de l'employeur et des travailleurs dans l'entreprise, a été précisé et renforcé, de façon que les représentants syndicaux y jouent un rôle plus important. Selon le

principe fondamental qui inspire la loi du 23 décembre 1975 relative au milieu de travail, la responsabilité d'assurer la sécurité au travail doit être décentralisée et, en définitive, assumée entièrement par l'entreprise; la plupart des problèmes peuvent et doivent être réglés à cet échelon, sans intervention extérieure.

Le rôle des travailleurs dans l'inspection des conditions et du milieu de travail: les tendances internationales

En général, tout porte à croire que la participation des travailleurs à l'inspection des conditions et du milieu de travail continuera à se renforcer, en particulier dans les pays qui ont instauré des «régimes d'auto-inspection» ou un contrôle interne, tels certains pays nordiques. Tout régime de ce type s'appuie sur des organisations de travailleurs fortes et sur leur participation active au processus de contrôle dans l'entreprise, qui est la pièce maîtresse de l'«auto-inspection». C'est vers ce modèle que se dirigent de nombreuses organisations syndicales. Lors de maintes réunions internationales, on a pu juger de la détermination de ces organisations, toutes tendances confondues, à participer à l'examen et à l'application de mesures visant à humaniser les conditions et le milieu de travail.

En particulier, l'élection de délégués à la sécurité pour représenter les travailleurs de l'entreprise dans toutes les affaires touchant la protection de la sécurité et de la santé est d'une importance primordiale. Ces représentants devraient recevoir une formation appropriée aux frais de l'entreprise. Ils devraient disposer du temps nécessaire pour effectuer des inspections et avoir le droit de suspendre toute opération leur paraissant dangereuse jusqu'à vérification par les autorités publiques (en principe, l'inspection du travail).

La participation des syndicats à la définition des critères d'utilisation des substances et produits dangereux est un autre critère essentiel. Les représentants des travailleurs devraient pouvoir influencer la gestion relative à l'utilisation des substances dangereuses, au choix des matériaux, à l'élaboration des méthodes de production et à la protection de l'environnement. De manière générale, les syndicats et les représentants des travailleurs devraient avoir le droit de participer, tant au niveau national que sur les lieux de travail, à la protection de la sécurité et de la santé de leurs membres.

La convention (n° 155) et la recommandation (n° 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, vont dans ce sens. Aux termes de cette convention internationale du travail, la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail doivent faire l'objet d'une «politique nationale cohérente» définie, mise en application et réexaminée périodiquement «en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives». Les deux instruments, qui établissent les principes de cette politique et indiquent les mesures à prendre au niveau national et dans l'entreprise, demandent aux Etats de garantir l'application de la législation concernant la sécurité, la santé et le milieu de travail au moyen d'un système d'inspection approprié, de fournir des conseils aux employeurs et aux travailleurs et d'imposer des sanctions en cas d'infraction.

Les dispositions qui présentent le plus d'intérêt du point de vue de l'inspection du travail et des dirigeants syndicaux locaux ont trait à l'entreprise. Voici des passages de la convention:

- a) les travailleurs [...] coopéreront à l'accomplissement des obligations incombant à l'employeur;
- b) les représentants des travailleurs dans l'entreprise coopéreront avec l'employeur dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène du travail;
- c) les représentants des travailleurs dans l'entreprise recevront une information suffisante concernant les mesures prises par l'employeur pour garantir la sécurité et la santé; ils pourront consulter leurs organisations représentatives à pro-

pos de cette information, à condition de ne pas divulguer de secrets commerciaux;

d) les travailleurs et leurs représentants dans l'entreprise recevront une formation appropriée dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène du travail;

e) les travailleurs ou leurs représentants et, le cas échéant, leurs organisations représentatives dans l'entreprise seront habilités [...] à examiner tous les aspects de la sécurité et de la santé liés à leur travail et seront consultés à leur sujet par l'employeur; à cette fin, il pourra être fait appel, par accord mutuel, à des conseillers techniques pris en dehors de l'entreprise;

f) le travailleur signalera immédiatement [...] toute situation dont il a un motif raisonnable de penser qu'elle présente un péril imminent et grave pour sa vie ou sa santé et, jusqu'à ce que l'employeur ait pris des mesures pour y remédier, en cas de besoin, celui-ci ne pourra demander aux travailleurs de reprendre le travail [...]

La recommandation n° 164 qui accompagne la convention contient naturellement des dispositions plus précises et plus détaillées sur toute la question des conditions et du milieu de travail. Elle spécifie entre autres ce dont les représentants des travailleurs doivent bénéficier pour pouvoir exercer leurs fonctions: formation, information, consultation, temps libre rémunéré pendant les heures de travail, association aux décisions et aux négociations, accès à l'intégralité des lieux de travail, possibilité de communiquer avec les travailleurs et liberté de prendre contact avec les inspecteurs du travail et d'avoir recours à des spécialistes. Les représentants doivent «être protégés contre le congédiement et autres mesures préjudiciables lorsqu'ils accomplissent leurs fonctions dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène du travail».

Objet d'un accord général conclu au niveau international par les gouvernements et les partenaires sociaux, la convention et la recommandation considérées comme un tout sont un bon indice de l'orientation générale, non seulement de l'action syndicale dans l'entreprise sur le plan des conditions et du milieu de travail, mais également des activités de l'inspection du travail.

Il est évident que la collaboration entre les chefs d'entreprise et les travailleurs ou leurs représentants évoluera en même temps que le renforcement de la participation des travailleurs à la surveillance de leurs conditions de travail. Le rôle de l'inspection du travail deviendra alors essentiellement consultatif dans un système où les partenaires sociaux seront plus actifs. L'inspection du travail aura également la tâche de contrôler le bon fonctionnement du mécanisme de collaboration dans l'entreprise, sans jamais perdre sa fonction d'inspection dans les situations où les violations l'exigent ou sur les lieux de travail; il ne fait aucun doute qu'il y a moins d'infractions, mais il en restera beaucoup encore durant un certain temps (en particulier dans les petites et moyennes entreprises) tant que cette collaboration ne sera pas solidement établie. Le contrôle extérieur par l'inspection du travail restera indispensable, même dans les pays où le dialogue social est le plus avancé, et la conscience des risques au travail la plus aiguë. Il restera le meilleur moyen d'assurer la protection des travailleurs.

Les objectifs de l'inspection

Il existe de par le monde une grande variété de formes et de systèmes d'inspection du travail qui, au-delà de leurs différences, ont des objectifs fondamentaux communs qui déterminent leurs grandes fonctions. Quels sont ces objectifs? La convention n° 81 de l'OIT, qui a acquis un statut quasi universel à la suite de sa ratification par près de 120 Etats Membres, les définit ainsi, à l'article 3:

Le système d'inspection du travail sera chargé:

a) d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions du travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, telles que les dispositions relatives à la durée du travail, aux salaires, à la sécurité, à l'hygiène et au bien-être, à l'emploi des enfants et des adolescents, et à d'autres matières connexes, dans la mesure où les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application desdites dispositions;

b) de fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales;

c) de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes.

La formulation, à la fois claire et souple, délimite un vaste champ d'activités. L'inspection du travail doit «assurer l'application des dispositions légales». Les auteurs de la convention ont choisi ces termes avec soin et ne se sont pas contentés d'inviter les services de l'inspection du travail à «contrôler» ou à «promouvoir» l'application des dispositions légales: ils déclarent tout net que ces services sont tenus de faire appliquer la loi.

Quelles sont donc les dispositions légales en question? Selon la convention, et outre la législation, elles comprennent les sentences arbitrales et les conventions collectives qui ont force exécutoire et que les inspecteurs du travail doivent faire appliquer. Ces dispositions constituent la base commune aux activités de tous les inspecteurs dans un pays et protègent les entreprises et les travailleurs de l'arbitraire, de l'iniquité et de l'injustice. Le rôle des inspecteurs n'est pas de faire valoir leurs propres idées, aussi nobles soient-elles, mais bien de s'assurer que la législation en vigueur est respectée (autrement dit, ils sont les instruments fidèles et actifs des autorités législatives compétentes dans le domaine de la protection des travailleurs).

La référence aux dispositions légales peut sembler limiter le champ d'action des inspecteurs dans la mesure où ils ne sont pas habilités à imposer toute amélioration des conditions de travail qu'ils jugent souhaitable. En fait, l'une des attributions de l'inspection du travail est «de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes». Cette attribution a la même importance que celle d'assurer l'application de la législation et fait de l'inspection du travail un instrument de progrès social en lui accordant un droit d'initiative en matière de protection des travailleurs.

Le champ de l'inspection du travail varie d'un pays à l'autre selon la portée et la nature de la législation en vigueur, les pouvoirs que l'Etat confère aux inspecteurs et le domaine couvert par le système. Les pouvoirs des inspecteurs peuvent être généraux et se rapporter à toute législation traitant des conditions et du milieu de travail, ou bien se limiter à certaines questions, par exemple la sécurité et la santé ou les salaires. Le système peut viser tous les secteurs de l'économie ou quelques-uns seulement ou, encore, l'ensemble du territoire national ou uniquement une partie de celui-ci. La convention n° 81 traite de toutes ces situations, de sorte que les tâches des services nationaux d'inspection peuvent être étroitement circonscrites ou extrêmement vastes, selon le pays, tout en répondant à la définition internationale des objectifs de l'inspection.

Parmi les normes internationales, celles qui concernent l'inspection du travail paraissent indispensables à la formulation, à l'application et à l'amélioration de la législation du travail. L'inspection du travail est l'une des forces d'impulsion du progrès social, car elle garantit (à condition d'en avoir les moyens) la mise en œuvre des mesures sociales adoptées et met en lumière les améliorations qui pourraient y être apportées.

Les fonctions de l'inspection

On a vu que les objectifs de l'inspection du travail, selon la définition susmentionnée, englobent trois tâches principales: garantir l'application de la législation, principalement en exerçant une surveillance et un contrôle; fournir des informations et des conseils aux employeurs et aux travailleurs; informer l'autorité compétente.

L'inspection

L'inspection consiste essentiellement en visites des lieux de travail et vise, par l'observation et la discussion, à déterminer tout d'abord la situation qui y prévaut, puis à promouvoir et à assurer (par des méthodes dont il sera question ci-après) l'application de la législation aux fins de la prévention.

L'inspection ne doit pas viser la répression systématique des manquements; *sa raison d'être est de faire appliquer la législation et non de surprendre les contrevenants*. Pourtant, les inspecteurs doivent pouvoir prendre des mesures coercitives, si besoin est, en rédigeant un rapport susceptible d'entraîner des sanctions suffisamment lourdes pour avoir un effet dissuasif. S'il n'y a pas de sanction, ou si les sanctions ne produisent pas le résultat souhaité dans un délai raisonnable, les inspecteurs du travail perdent toute crédibilité et leur travail toute efficacité. C'est le cas en particulier lorsque l'inspection du travail doit s'adresser aux tribunaux civils pour qu'ils formulent des injonctions, ordonnent à une entreprise de remédier à une situation dangereuse ou lui imposent des sanctions.

Le but de l'inspection est d'assurer la protection future des travailleurs en mettant un terme aux situations dangereuses ou irrégulières. Dans le domaine de la sécurité et de la santé, son intervention se fait en trois occasions: au stade de la planche à dessin, c'est-à-dire avant la construction d'une usine, l'aménagement d'une installation ou la fabrication d'une machine, l'inspection veillera au respect de la législation pertinente à l'étape de la planification; cette vérification préliminaire sera suivie de l'inspection ordinaire, effectuée au cours de visites sur les lieux de travail; enfin, en cas d'accident, l'inspection effectuera une enquête visant surtout à éviter un nouvel accident.

L'inspection peut prendre diverses formes selon le système adopté par le pays et l'objectif précis qui est poursuivi. Dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail, l'inspection consiste surtout en visites des ateliers et autres lieux de travail. En ce qui concerne la durée du travail, les salaires et le travail des enfants, les inspecteurs doivent exiger les livres et registres de l'entreprise dont la tenue est prescrite par la législation et en vérifier l'exactitude. Quant à la liberté syndicale, les inspecteurs doivent s'assurer, conformément aux dispositions légales, que les élections prévues se déroulent correctement, que le syndicat est en mesure d'exercer ses activités légales et que ses membres ne font pas l'objet de discrimination.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les inspecteurs peuvent faire appel à certaines ressources (voir la section précédente sur la collaboration), soit pour mieux comprendre la situation (organes de surveillance, experts désignés, services de la sécurité sociale chargés de la prévention des accidents, organes de l'entreprise, comme le comité de sécurité et de santé), soit pour étendre leur propre champ d'action (représentants du personnel, services de prévention susmentionnés, organisations d'employeurs et de travailleurs). Les inspecteurs n'interviennent que de manière sporadique, et c'est pourquoi un dispositif permanent dans l'entreprise doit assurer le suivi de leur action.

Les informations et les conseils aux employeurs et aux travailleurs

La fonction d'information et de conseil auprès des employeurs et des travailleurs a un dessein évident: indiquer aux intéressés «les

moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales», selon le libellé même de la convention n° 81. À l'instar de la fonction d'inspection, la fonction d'information et de conseil contribue à l'application effective de la législation. Les informations et les conseils font pendant à l'inspection puisque, répétons-le, la tâche de l'inspecteur du travail n'est pas uniquement coercitive.

Ainsi, les conséquences des interventions nécessairement rapides des inspecteurs peuvent être durables sur les lieux de travail. Les conseils et les informations fournis par les inspecteurs sont donc axés sur l'avenir. Les inspecteurs ne peuvent se limiter à une sorte de surveillance rétrospective pour voir si tout est en ordre; ils doivent donner des conseils sur les mesures à prendre pour: assurer la protection des travailleurs; expliquer les prescriptions légales concernant le paiement des salaires; dire où et comment les examens médicaux peuvent se dérouler; montrer l'importance de limiter la durée de travail; discuter des problèmes existants ou potentiels avec l'employeur. Selon les milieux autorisés, les inspecteurs qui obtiennent les meilleurs résultats sont ceux qui consacrent la majeure partie de leurs efforts à convaincre et à former la direction ou ses agents et les représentants des travailleurs sur les lieux de travail. C'est une pratique courante dans plusieurs pays, dont la République fédérale d'Allemagne, le Royaume-Uni, les pays nordiques et bien d'autres encore.

En raison de son caractère éducatif, la fonction d'information et de conseil peut avoir une incidence qui dépasse l'affaire en cause et jouer un rôle dans la prévention: les effets bénéfiques s'en feront sentir dans des circonstances analogues, voire différentes, et entraîneront éventuellement des améliorations allant au-delà des exigences légales.

Les informations et les conseils pendant les visites des lieux de travail

À plusieurs reprises, nous avons souligné que la fonction d'inspection, remplie principalement en visitant les lieux de travail, devrait nécessairement s'accompagner d'une mission d'information et de conseil. Les inspecteurs du travail doivent répondre à toute question des employeurs, de leurs adjoints ou des représentants des travailleurs: il est tout à fait normal pour eux de donner avis et explications. En fait, la fonction d'information et de conseil est tellement liée à celle d'inspection qu'il est difficile de distinguer l'une de l'autre. Pourtant, le juste équilibre entre elles fait l'objet de vifs débats aux niveaux national et international. Cette question est au cœur de tout énoncé global et cohérent d'une politique nationale d'application de la législation.

Les informations et les conseils dispensés dans les bureaux de l'inspection du travail

Les inspecteurs du travail doivent être faciles à joindre, et la porte de leur bureau grande ouverte à quiconque veut les consulter, leur exposer un problème ou se plaindre de certaines situations. Une seule et même préoccupation doit constamment les guider: favoriser le respect éclairé et toujours plus complet des dispositions légales.

Il faut établir un lien entre ces activités et la gestion des conflits individuels. En règle générale, les conflits portent sur l'application de la législation et, dans certains pays, ils prennent beaucoup de temps au personnel responsable de l'inspection. Le problème que pose ce type d'activités est traité par les conventions n°s 81 et 129, qui les permettent uniquement si elles n'entravent pas l'exercice des fonctions principales des inspecteurs et ne portent pas préjudice à leur autorité ou leur impartialité. Plusieurs pays considèrent que c'est là un problème de dotation en personnel et que l'inspection du travail devrait disposer d'un effectif suffisant pour que les inspecteurs puissent aussi s'acquitter correctement des autres fonctions qui leur sont confiées.

Les activités éducatives

Les informations et les conseils sont des tâches éducatives dans la mesure où ils sont dispensés non seulement pour être suivis à la lettre dans une situation donnée, mais encore pour être compris et assimilés, pour convaincre, bref, pour qu'ils portent durablement des fruits. Cette activité peut également prendre la forme de cours, de conférences ou de discussions, comme le suggère du reste la recommandation n° 81. Ces activités permettent évidemment de toucher un vaste public, d'expliquer à la fois la lettre et l'esprit de la législation du travail et de s'assurer que cette dernière est mieux comprise, mieux acceptée et, par conséquent, mieux appliquée. En Norvège, par exemple, il existe un comité national de formation composé de représentants de l'inspection du travail, des employeurs et des travailleurs.

La diffusion de l'information

L'ignorance de la législation sociale et le refus d'en reconnaître la raison d'être et l'utilité comptent parmi les principaux obstacles rencontrés par l'inspection du travail, en particulier dans les pays en développement. Il est inutile d'insister sur le mérite de toute mesure qui favorise la diffusion d'informations sur la législation du travail et il ne faut rien négliger dans ce domaine où, d'ailleurs, les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent jouer un rôle important. Signalons ici le travail des services d'information de la Direction de la sécurité et de la santé du Royaume-Uni qui rassemblent et diffusent de très nombreux documents: ils mettent à la disposition des intéressés un service de documentation et de traduction, préparent des émissions de radio et de télévision, organisent des expositions, etc.

L'information de l'autorité compétente

Souvent sous-estimée ou négligée, cette fonction est pourtant mentionnée expressément dans les conventions n°s 81 et 129: l'inspection du travail a le devoir «de porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes». Cette obligation imposée à l'ensemble de l'inspection du travail — de l'inspecteur le moins expérimenté au cadre le plus élevé dans la hiérarchie — complète le mandat qui fait de ce service un agent actif du progrès social. En raison de leur connaissance des problèmes et de la situation des travailleurs, notamment en ce qui concerne la protection que leur garantit la législation sociale, les inspecteurs sont très bien placés pour informer les autorités.

Autres fonctions

Dans nombre de pays, on confie d'autres tâches aux services d'inspection du travail. Les conventions n°s 81 et 129 admettent cette situation, mais précisent que «si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales ni porter préjudice [...] à l'autorité ou à l'impartialité nécessaires aux inspecteurs dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs».

Le domaine économique

Les questions économiques et sociales sont souvent étroitement liées. Les relations que le service de l'inspection du travail entretient avec le monde du travail et les informations qu'il recueille dans le cours normal de ses activités le mettent en possession d'une masse d'informations de nature sociale (sécurité et santé au travail, situation des travailleuses et des jeunes travailleurs, état des relations professionnelles, conclusion et signature des conventions collectives), ou de nature économique (nombre d'entreprises, effectifs, durée du travail, salaires moyens payés dans les différents secteurs, besoins en main-d'œuvre qualifiée dans les diverses branches d'activité ou régions, etc.).

Il n'est donc pas surprenant que, dans maints pays, les autorités aient envisagé d'utiliser une source d'information aussi riche, en particulier pour élaborer des plans de développement. L'inspection du travail, en raison de son caractère objectif et sérieux, peut certainement fournir des informations pertinentes et participer ainsi à l'administration et au développement du pays.

Les relations professionnelles: la conciliation et l'arbitrage

Les conventions internationales du travail ne contiennent aucune disposition prévoyant d'attribuer aux services de l'inspection du travail des fonctions de conciliation ou d'arbitrage. La recommandation (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, va même jusqu'à les exclure explicitement parce qu'elles pourraient mettre en danger l'indépendance et l'impartialité des inspecteurs. Nous ne traiterons donc pas ici de ces fonctions de conciliation et d'arbitrage. Néanmoins, de nombreux pays les confient aux services de l'inspection du travail, surtout pour ce qui est de la conciliation. Depuis l'adoption de la recommandation n° 81 en 1947, cette question a toujours prêté à controverse. D'ailleurs, la recommandation (n° 133) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, est moins rigide à cet égard que la recommandation n° 81: elle accepte que les inspecteurs du travail participent au règlement des différends du travail, à titre transitoire, lorsqu'il n'existe pas d'organe spécial chargé de la conciliation.

La protection des représentants des travailleurs

La convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971, qui complète la recommandation n° 143 de la même année, dispose:

Les représentants des travailleurs dans l'entreprise doivent bénéficier d'une protection efficace contre toutes mesures qui pourraient leur porter préjudice, y compris le licenciement, et qui seraient motivées par leur qualité ou leurs activités de représentants des travailleurs, leur affiliation syndicale ou leur participation à des activités syndicales, pour autant qu'ils agissent conformément aux lois, conventions collectives ou autres arrangements conventionnels en vigueur.

Certains pays exigent que les employeurs obtiennent l'accord du syndicat ou une autorisation d'un tribunal avant de licencier un représentant des travailleurs. Ailleurs, notamment en France et dans les pays dont l'administration est calquée sur le modèle français, le licenciement de délégués d'atelier ou de représentants élus du personnel est soumis à l'autorisation de l'inspection du travail (à moins que le comité d'entreprise ne donne son accord, ce qui arrive très rarement, on s'en doute). Avant de prendre leurs décisions, les inspecteurs doivent essayer d'établir si les fautes imputées aux représentants des travailleurs sont ou non en rapport avec leurs activités syndicales, telles que définies par la loi et la jurisprudence. Dans l'affirmative, ils refusent le licenciement; dans le cas contraire, ils l'autorisent (à condition, bien sûr, que les accusations portées soient suffisamment graves).

Le contrôle dans le domaine de l'emploi

Dans de nombreux pays, en particulier ceux dont l'administration est de tradition française, les services de l'inspection du travail jouent un rôle important dans le domaine de l'emploi, surtout en ce qui concerne le contrôle des licenciements. En France, une demande de licenciement collectif entraîne la vérification, par les fonctionnaires de l'inspection du travail, de la façon dont la procédure de consultation a été appliquée, de la validité des motifs du licenciement et de l'ampleur des mesures prises pour reclasser et dédommager les travailleurs. Après examen de la situation financière de l'entreprise ou du marché du travail, l'inspecteur peut, en théorie, refuser le licenciement (en fait, ces refus ne concernent que 5% des cas).

Toujours dans le domaine de l'emploi, on demande souvent aux inspecteurs du travail de veiller au respect du principe de non-discrimination lors de l'embauche ou du licenciement (toute discrimination fondée sur la race, le sexe, la religion, les idées politiques, la nationalité et la situation familiale, par exemple, est interdite). Ils contrôlent les activités des agences de placement temporaire afin que l'émergence des emplois précaires, en particulier le travail temporaire, n'ait pas de répercussions négatives sur les salariés. Les difficultés économiques et le chômage ont amené bon nombre de pays à être plus vigilants dans la lutte contre l'emploi de travailleurs clandestins, le contrôle de la main-d'œuvre étrangère ou la réglementation des heures supplémentaires, par exemple.

Autres fonctions

L'inspection du travail peut être chargée d'autres tâches encore, par exemple surveiller la protection de l'environnement et lutter contre la pollution industrielle ou prévenir les incendies dans les lieux ouverts au public. Ces fonctions, que le service d'inspection est quelquefois le seul à pouvoir remplir, ne relèvent pas directement de ses attributions et ne doivent pas faire obstacle à l'exercice de ses tâches principales, qui consistent à protéger les travailleurs dans l'entreprise.

Les différents systèmes d'inspection

Les services de l'inspection du travail diffèrent selon le pays, mais on peut les ranger en deux grandes catégories: d'une part, ceux qui englobent tous les secteurs d'activité et, d'autre part, ceux qui sont dotés de services spécialisés par secteur (mines, agriculture, industrie manufacturière, transport, etc.). Leur objet peut également varier: sécurité et santé, conditions de travail, salaires et relations professionnelles. Dans le même ordre d'idées, on peut établir une distinction entre les systèmes dont les fonctionnaires assurent l'application des dispositions légales dans tous les domaines visés et ceux dont les sections sont spécialisées en fonction de l'objet de l'inspection. Dans quelques pays, certaines tâches d'inspection sont confiées aux collectivités locales; quant à ceux qui ont une industrie minière, ils ont d'ordinaire institué un système spécial pour ce secteur.

La structure des systèmes d'inspection

La compétence relative au secteur d'activité

Certains pays ont mis sur pied un seul service d'inspection du travail ayant compétence pour toutes les branches de l'activité économique. Mis à part le secteur des mines qui, dans presque tous les pays, relève du ministère correspondant (à l'exception, par exemple, du Mexique), ce type d'organisation prévaut dans les pays européens tels que l'Espagne, le Luxembourg ou la Suisse. On le trouve également dans de nombreux pays d'Afrique et d'Asie. En Afrique francophone par exemple, les services d'inspection relèvent du ministère du Travail et visent tous les secteurs d'activité.

L'avantage d'un tel système, c'est qu'il donne au service d'inspection et, à l'échelon supérieur, au ministère du Travail une vue d'ensemble des divers secteurs, les problèmes liés à la protection des salariés étant souvent fort semblables. D'ailleurs, ce système permet aux pays dont les ressources sont limitées de réduire le nombre de visites nécessaires pour surveiller différentes activités. Dans d'autres pays, chaque secteur d'activité dispose d'un service d'inspection spécifique qui relève du ministère compétent.

À la fin du XIX^e siècle, la plupart des pays européens s'étaient dotés d'un organe chargé de traiter les questions relatives à la législation du travail et habituellement rattaché à un ministère, que ce soit celui de l'intérieur ou celui de l'industrie et du commerce. Un peu avant la première guerre mondiale, des ministères

du travail autonomes ont été institués pour faire appliquer la législation du travail par une administration publique spécialisée. C'est ce qui explique que, dans certaines branches d'activité, le contrôle de l'application des lois protégeant les travailleurs incombe encore à l'administration ministérielle anciennement habilitée à le faire.

Entre ces deux extrêmes — un seul et unique service d'inspection sous la houlette d'un ministère habilité à s'occuper de toutes les branches d'activité, d'une part, et de nombreux services sectoriels spécialisés relevant de plusieurs ministères, d'autre part —, il existe des systèmes intermédiaires dans lesquels soit le service d'inspection ne s'occupe que de quelques branches, soit plusieurs services d'inspection relèvent d'un seul ministère.

Depuis plusieurs années, la tendance est au regroupement des services d'inspection sous une seule autorité, d'ordinaire le ministère du Travail, d'une part, parce que les problèmes qui surviennent dans la plupart des secteurs se ressemblent beaucoup, quand ils ne sont pas identiques et, d'autre part, parce que l'on favorise ainsi une administration plus efficace et plus économique. Un système unifié et intégré offre au gouvernement des possibilités d'action accrues en matière de prévention des risques professionnels et de protection légale des travailleurs.

En 1975, la France a unifié les principaux services d'inspection qui relèvent du ministère du Travail et elle a assujéti l'ensemble de l'organe interministériel ainsi créé aux mêmes conditions de service. La même année, le Royaume-Uni a décidé également de regrouper ses services d'inspection dans la direction de la sécurité et de la santé au travail (Health and Safety Executive (HSE)) (auparavant, il y avait sept services relevant de cinq ministères). On a ainsi placé sous la responsabilité du seul ministère de l'Emploi, le service d'inspection des fabriques, les autres services d'inspection (et, l'une après l'autre, l'inspection du travail dans les entreprises d'extraction du pétrole et du gaz en mer et dans les transports publics), le service consultatif de médecine du travail et d'autres organes officiels de prévention (ce ministère, toutefois, a été supprimé en 1995, et l'inspection du travail relève maintenant du ministère de l'Environnement, suivant une tendance que l'on peut constater ailleurs, par exemple en Allemagne.) Le souci de coordonner les efforts de prévention et d'amélioration des conditions de travail dans un contexte juridique de plus en plus complexe a également amené d'autres pays à confier le contrôle de l'application de la législation en matière de protection des travailleurs à un organe d'inspection unique, qui relève habituellement du ministère du travail.

La compétence relative à l'objet de l'inspection

Les services d'inspection du travail sont chargés d'assurer le respect des dispositions légales dans de nombreux domaines: sécurité et santé, conditions de travail, salaires et relations professionnelles.

Dans certains pays, par exemple la Belgique, l'Italie et le Royaume-Uni, l'inspection du travail comprend des unités spécialisées selon leur objet. La Belgique en compte ainsi plusieurs: un service technique, pour la prévention et la sécurité dans l'entreprise; un service médical, qui s'occupe de santé et d'hygiène; un service contrôlant les conditions d'emploi (salaires, durée du travail, etc.); un service de contrôle du versement des cotisations sociales; enfin, des fonctionnaires chargés des questions liées aux relations professionnelles. Dans les systèmes de ce type, les divers services d'inspection sont chacun spécialisés dans des domaines particuliers, mais ils sont généralement habilités à intervenir dans tous les secteurs de l'économie.

La spécialisation des fonctionnaires s'efforce de répondre à la complexité grandissante des tâches de l'inspection. Pour les défenseurs de ce type d'organisation, aucun inspecteur ne saurait avoir les connaissances nécessaires pour régler tous les problèmes liés à la protection des travailleurs. La spécialisation est telle dans cer-

tains pays que les conditions de travail, au sens large, peuvent faire l'objet de quatre ou cinq sortes d'inspection dans la même entreprise.

Dans d'autres pays, cependant, il n'y a qu'un seul système dans lequel les fonctionnaires ont compétence pour toutes les questions liées à l'inspection du travail. C'est le cas, par exemple, en Allemagne, en Autriche et dans les pays francophones d'Afrique; pour des raisons évidentes, ces derniers ne se sont pas lancés dans la création — fort onéreuse — de plusieurs organes spécialisés et ne comptent donc qu'un seul service d'inspection qui relève du ministère du Travail. Le service d'inspection est alors chargé de toutes les tâches à exécuter sur place dans l'entreprise, l'inspecteur ou le contrôleur étant le seul représentant du ministère à s'en occuper.

L'avantage de ce système est qu'il donne aux inspecteurs une vue d'ensemble des problèmes du travail, qui sont souvent interdépendants, et qu'il évite la prolifération des inspections et le manque de coordination; on peut toutefois se demander comment les inspecteurs peuvent mener à bien un programme aussi vaste, étant donné la complexité croissante des problèmes juridiques et techniques.

Il existe une solution médiane: le système dans lequel les inspecteurs du travail ont une compétence dans de nombreux domaines, mais possèdent les connaissances techniques nécessaires pour déceler les situations dangereuses et faire appel à des techniciens en médecine, en mécanique et en chimie, comme le prévoit la convention n° 81. C'est la solution qui a été adoptée en France. Le Royaume-Uni offre un autre modèle: les inspecteurs généralistes dans le domaine de la sécurité et de la santé font appel à des inspecteurs spécialisés dans des domaines très techniques (électricité, chimie, énergie atomique) lorsque surgissent des problèmes spécifiques. L'inspection du travail tend alors à la pluridisciplinarité; au Danemark et dans d'autres pays nordiques, de même qu'aux Pays-Bas, elle est devenue vraiment multidisciplinaire, les équipes d'inspection dans les districts étant composées d'inspecteurs (qui ont reçu une formation technique), d'ingénieurs, de médecins, de psychologues, de juristes et d'ergonomes. La mise en place d'équipes multidisciplinaires permet aux coordonnateurs d'avoir un aperçu général des divers aspects des conditions de travail et de fonder leurs décisions sur une synthèse des opinions exprimées. Pareille organisation coûte cher, mais elle est très efficace à condition que le travail des divers intervenants soit bien coordonné.

Les relations étroites entre les différents aspects des conditions de travail expliquent qu'un certain nombre de pays aient regroupé leurs services d'inspection ou, à tout le moins, coordonnent plus fortement leurs activités. Ces mesures répondent aux vœux exprimés aussi bien par les fonctionnaires chargés du contrôle que par les travailleurs et les syndicats. Les travailleurs aux prises avec des difficultés comprennent mal pourquoi ils devraient s'adresser à plusieurs fonctionnaires habilités chacun à ne s'occuper que d'un aspect du problème, et recommencer leurs explications au risque de perdre beaucoup d'heures de travail. Pour leur part, les syndicats veulent améliorer l'efficacité de l'inspection du travail et faciliter les relations entre ce service et leurs membres.

Les fonctions des collectivités locales

Quelques Etats demandent encore aux collectivités locales d'aider les services de l'inspection du travail à s'acquitter de leurs tâches d'inspection, voire de se substituer aux services de l'Etat.

La Suède, par exemple, a confié le contrôle de l'application des dispositions de la loi sur le milieu de travail du 19 décembre 1977 et de son règlement d'application au conseil de protection du travailleur et au service d'inspection du travail qui en dépend. La loi exige qu'en collaboration avec le service de l'inspection du travail, chaque commune désigne un ou plusieurs agents de contrôle chargés d'aider le service d'inspection à remplir sa mission,

habituellement en veillant au respect de la législation dans les entreprises de moins de dix salariés et n'utilisant pas de machines. Toutes les communes doivent présenter un rapport annuel au service d'inspection, dans lequel elles expliquent la façon dont elles ont exercé ce contrôle.

En Italie, la loi du 23 décembre 1978 portant institution du service national de santé a eu pour effet de décentraliser la responsabilité de la santé publique, y compris la sécurité et la santé au travail, et de la confier aux autorités sanitaires régionales et locales. Les unités sanitaires locales, dont les membres sont nommés par les autorités communales, s'occupent de tout ce qui concerne la santé publique: administration des hôpitaux, organisation des services sanitaires locaux, sécurité et santé dans les entreprises, etc. Ainsi, cette réforme a retiré à l'inspection du travail, service de l'Etat qui relève du ministère du Travail, la fonction pour laquelle elle avait été créée.

Le transfert des fonctions autrefois assumées par l'inspection du travail aux unités sanitaires locales a entraîné la création de deux services d'inspection du travail: l'un relève du ministère du Travail et continue de contrôler l'application de la législation sociale (salaires, durée du travail, congés payés, etc.) et de s'acquitter de quelques tâches liées à la sécurité et à la santé (contrôle des rayonnements ionisants, contrôle des chemins de fer, en collaboration avec les fonctionnaires de ce secteur, etc.); l'autre, habilité à s'occuper de la plupart des questions de sécurité et de santé, fait partie intégrante du service national de santé et s'appuie sur des organes municipaux, à savoir les unités sanitaires locales.

En Ouganda, un grand mouvement de décentralisation a placé l'inspection du travail, à l'exception de l'inspection des fabriques, sous la tutelle directe des autorités des districts. Ces quelques exemples sont cependant l'exception. Ils soulèvent également un doute sérieux quant à leur compatibilité avec les normes importantes figurant dans les conventions internationales du travail pertinentes (notamment l'article 4 de la convention n° 81), selon lesquelles l'inspection du travail doit relever d'une autorité centrale.

L'inspection du travail dans les mines

Dans presque tous les pays ayant une industrie minière, l'inspection du travail dans les mines est calquée sur celle qui existe depuis des générations dans les vieux pays miniers d'Europe: République fédérale d'Allemagne, Belgique, France, Royaume-Uni.

Les systèmes en vigueur ont deux grandes caractéristiques communes: le contrôle des conditions de travail en surface est du ressort de l'inspection du travail, tandis que l'inspection de la sécurité et de la santé dans les travaux souterrains, sauf dans quelques pays dont le Mexique, relève des ingénieurs des mines qui forment un corps spécialisé. Tous ces systèmes associent des délégués des mineurs à l'inspection des lieux de travail, et ce, d'une manière plus ou moins étroite et avec des pouvoirs variables.

Les pouvoirs et les obligations des inspecteurs du travail

Les pouvoirs

Le droit de libre entrée et le droit d'enquête

Le premier pouvoir de l'inspecteur, sans lequel il y aurait évidemment fort peu de contrôle, est celui de visiter les entreprises. La convention n° 81 et la convention (n° 129), sur l'inspection du travail (agriculture, 1969) disposent:

Les inspecteurs du travail munis de pièces justificatives de leurs fonctions seront autorisés:

a) à pénétrer librement sans avertissement préalable à toute heure du jour et de la nuit dans tout établissement assujéti au contrôle de l'inspection;

b) à pénétrer de jour dans tous les locaux qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer être assujéti au contrôle de l'inspection.

Au cours de la rédaction des normes internationales, l'instauration du droit de pénétrer dans les lieux de travail a suscité une très vive controverse. Les obstacles n'ont pas manqué non plus lors de l'inscription de ce droit dans les législations nationales. D'aucuns soutenaient notamment que c'était une atteinte inacceptable au droit de propriété. La possibilité de pénétrer en tout temps dans les établissements a fait l'objet d'une résistance très marquée: or, de toute évidence, les inspecteurs ne peuvent établir l'emploi illégal de travailleurs, le cas échéant, qu'en effectuant des vérifications à des heures inhabituelles. En pratique, le droit de libre accès est entré dans l'ordre des choses dans tous les pays où existent des services d'inspection.

Cette question (et d'autres, liées aux pouvoirs d'inspection) a également suscité d'âpres discussions à la Conférence internationale du Travail, lors de sa 82^e session, 1995, lorsqu'on a abordé l'inspection du travail dans le secteur des services non commerciaux. La Conférence a adopté un protocole relatif à l'application de la convention n° 81 à ce secteur, qui a essentiellement confirmé les pouvoirs fondamentaux des inspecteurs, tout en prévoyant certaines exceptions et restrictions, par exemple pour des motifs de sécurité nationale ou d'exigences de service précises en ce qui concerne les lieux de travail relevant des forces armées, de la police, des services pénitentiaires, des services de lutte contre l'incendie et de secours, etc. (voir les articles 2 à 4 du protocole de 1995 relatif à la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947 (BIT, 1996a).

Aux termes des conventions n°s 81 et 129, les inspecteurs doivent être autorisés «à procéder à tous examens, contrôles ou enquêtes jugés nécessaires pour s'assurer que les dispositions légales sont effectivement observées», ce qui implique, selon le libellé de ces deux instruments, que les inspecteurs ont le droit d'interroger, seuls ou en présence de témoins, l'employeur ou le personnel, de demander communication de tous livres, registres et documents dont la tenue est prescrite par la législation nationale et de prélever des échantillons aux fins d'analyse. Ces droits sont généralement reconnus, bien que certains pays imposent des restrictions à la consultation des documents financiers.

Il semble donc qu'à de rares exceptions près, les pouvoirs de contrôle des inspecteurs soient acceptés et ne donnent plus lieu à une opposition systématique. La possibilité de faire appel à la police, prévue dans la plupart des législations, exerce sans aucun doute un effet dissuasif suffisant, à condition qu'une procédure efficace à cette fin ait été établie entre les divers ministères intéressés.

Ces pouvoirs ont naturellement des limites, comme tout autre pouvoir. Si on ne les exerce pas judicieusement, le résultat final risque d'être contraire à l'effet recherché. On accorde ces droits aux inspecteurs pour qu'ils les exercent avec discernement et, comme le révèle l'expérience, leur capacité d'agir de la sorte dépend dans une large mesure de la qualité de leur formation.

Les pouvoirs d'injonction

La convention n° 81 dispose que «les inspecteurs du travail seront autorisés à provoquer des mesures destinées à éliminer les déficiences constatées dans une installation, un aménagement ou des méthodes de travail qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de considérer comme une menace à la santé ou à la sécurité des travailleurs». Cette disposition est reprise dans la convention n° 129, qui y ajoute l'utilisation de substances dangereuses, parce que l'agriculture fait de plus en plus usage de produits chimiques.

Si l'inspection du travail était privée des moyens de corriger les irrégularités constatées dans les entreprises, son efficacité serait évidemment limitée. Celle-ci se mesure le plus souvent à l'aune de l'étendue réelle de leurs pouvoirs, de la façon dont ils sont exercés, ainsi que de l'effet de leurs avertissements et de leurs injonctions.

Bien que les deux conventions et le protocole soulignent l'importance de principe des pouvoirs d'injonction, ils laissent aux gouvernements une certaine marge de manœuvre. Ces trois instruments disposent tout d'abord que les inspecteurs «auront le droit d'ordonner ou de faire ordonner» de prendre les mesures qui s'imposent, de faire apporter des modifications dans un délai fixé ou de prendre des mesures immédiatement exécutoires, puis ils précisent qu'en cas d'incompatibilité de la procédure avec la pratique administrative ou judiciaire de l'Etat, les inspecteurs peuvent «saisir l'autorité compétente pour qu'elle formule des injonctions ou fasse prendre des mesures immédiatement exécutoires». Il a fallu tenir compte ici de l'impossibilité, aux termes de la Constitution de certains Etats, de confier de tels pouvoirs à une autorité administrative. Les pouvoirs des inspecteurs varient donc d'un pays à l'autre, même chez ceux qui ont ratifié la convention n° 81.

Afin d'«éliminer les déficiences constatées», l'inspecteur peut soit imposer à un employeur un délai déterminé pour apporter la modification nécessaire, soit, en cas de danger imminent, lui enjoindre de prendre des mesures immédiatement exécutoires. Les pays sont de plus en plus nombreux à conférer aux inspecteurs ce pouvoir d'injonction en cas de danger imminent; c'est notamment le cas en Afrique du Sud, en République fédérale d'Allemagne, en Belgique, au Japon, au Royaume-Uni, dans les pays nordiques et dans beaucoup d'autres pays qui ont modifié leur législation en matière de sécurité et de santé au travail dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-ving-dix. Ailleurs, il se peut que seuls les tribunaux soient habilités à faire usage de telles mesures, mais avant qu'ils prennent leur décision et qu'elle soit mise à exécution, un accident risque de se produire. De plus, les juges des tribunaux civils ont rarement reçu la formation nécessaire en matière de protection des travailleurs et se révèlent souvent insensibles aux infractions; les amendes sont plutôt faibles, ce qui, en plus de nombreux autres facteurs, tend à saper l'autorité des services d'inspection. Tout cela renforce la tendance à éviter les procédures judiciaires, même pour des violations mineures qui relèvent du droit pénal et à privilégier la voie administrative, sur laquelle les services d'inspection ont plus d'influence. Afin de réduire les délais, certains pays ont établi une procédure d'urgence qui permet à l'inspecteur de s'adresser au président du tribunal en tout temps, même à son domicile, pour obtenir une ordonnance immédiatement exécutoire.

Le droit d'appel

De toute évidence, les décisions contraignantes d'un inspecteur peuvent d'ordinaire faire l'objet d'un recours de l'employeur; il faut en effet prévenir ou corriger tous les abus possibles. En règle générale, le recours a pour effet de suspendre les ordonnances à exécuter dans un délai déterminé, mais non celles qui sont immédiatement exécutoires en raison de l'imminence du danger qui les justifie.

Les mesures prises en cas d'infraction

«Les personnes qui violeront ou négligeront d'observer les dispositions légales dont l'exécution incombe aux inspecteurs du travail seront passibles de poursuites légales immédiates, sans avertissement préalable». La rigueur de ce principe, énoncé dans la convention n° 81 et repris dans la convention n° 129, est cependant atténuée par les deux dispositions ci-après: «la législation nationale pourra prévoir des exceptions pour les cas où un avertissement préalable devra être donné afin qu'il soit remédié à la

situation ou que des mesures préventives soient prises»; «il est laissé à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des avertissements ou des conseils au lieu d'intenter ou de recommander des poursuites».

Cette dernière disposition laisse à l'inspecteur le choix du moyen — conseil, avertissement ou action en justice — qu'il juge être le meilleur pour assurer le respect de la législation. La mesure retenue doit s'inscrire dans un plan adapté à la nature de l'entreprise et être conforme à une série d'objectifs classés par ordre d'importance.

Si l'inspecteur choisit d'intenter des poursuites, il peut soit les engager lui-même (comme c'est le cas dans les pays dont l'administration s'inspire de la tradition britannique), soit recommander au ministre public ou au pouvoir judiciaire de le faire (c'est la situation la plus courante). Il rédige alors un rapport qui est considéré comme faisant foi selon la pratique nationale soit jusqu'à ce qu'il soit infirmé, soit jusqu'à ce que sa véracité soit contestée en justice.

Les conventions n^{os} 81 et 129 précisent que «des sanctions appropriées pour violation des dispositions légales [...] seront prévues par la législation nationale et effectivement appliquées». Bien que toutes les législations nationales prévoient des sanctions en cas de violation, trop souvent ces dernières ne sont pas «appropriées». Les amendes, dont le montant est souvent fixé au moment de l'adoption des dispositions légales, restent inchangées pendant des années et sont tellement légères qu'elles n'ont guère d'effet dissuasif. Si le tribunal prononce une peine d'emprisonnement, elle est habituellement assortie de sursis, bien qu'elle puisse être exécutée en cas de récidive. Les tribunaux ont toujours un plein pouvoir d'appréciation. Il faut bien comprendre que la volonté d'un gouvernement d'appliquer la législation protégeant les travailleurs peut se mesurer à l'importance des peines infligées et à la façon dont les tribunaux les appliquent.

Faire obstruction aux inspecteurs du travail dans l'exercice de leurs fonctions, ou contester l'autorité de l'Etat, font habituellement l'objet de sanctions sévères en vertu des législations nationales qui doivent, en outre, donner la possibilité de faire appel aux forces de police. En fait, il est rare que les chefs d'entreprise usent de tactiques d'obstruction.

Les obligations

L'impartialité

Selon les conventions n^{os} 81 et 129, les inspecteurs du travail «n'auront pas le droit d'avoir un intérêt quelconque direct ou indirect dans les entreprises placées sous leur contrôle». Dans la plupart des pays, cette interdiction figure dans les conditions d'emploi des fonctionnaires et dans des dispositions spéciales.

Le secret professionnel

Les inspecteurs «seront tenus, sous peine de sanctions pénales ou de mesures disciplinaires appropriées, de ne point révéler, même après avoir quitté leur service, les secrets de fabrication ou de commerce ou les procédés d'exploitation dont ils peuvent avoir eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions». Les inspecteurs sont habituellement tenus au secret professionnel, conformément au statut de la fonction publique. Cette obligation est souvent inscrite dans l'engagement écrit qu'ils doivent signer au moment de leur entrée en fonctions ou du serment qu'ils doivent prêter alors. Ils s'engagent à respecter le secret professionnel, non seulement pour la durée de leur emploi, mais pour la vie.

La discrétion concernant la source des plaintes

Les inspecteurs «devront traiter comme absolument confidentielle la source de toute plainte [...] et devront s'abstenir de révéler à l'employeur ou à son représentant qu'il a été procédé à une visite d'inspection comme suite à une plainte». Cette obligation est

dictée par la double préoccupation de protéger les travailleurs qui se sont plaints et de rendre le travail de l'inspecteur plus efficace. Elle est impérative. Comme les obligations susmentionnées, celle-ci fait généralement l'objet d'une disposition légale ou d'une clause dans les conditions d'emploi des inspecteurs et figure habituellement dans les engagements qu'ils prennent lors de leur prestation de serment, comme nous venons de le voir.

L'indépendance des inspecteurs

L'indépendance est à la fois une obligation imposée aux inspecteurs et une garantie qui leur est accordée. Les conventions n^{os} 81 et 129 disposent que «le personnel de l'inspection sera composé de fonctionnaires publics dont le statut et les conditions de service leur assurent la stabilité dans leur emploi et les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure induite», par exemple celle que certains chefs d'entreprise sans scrupule ou des personnalités politiques pourraient essayer d'exercer sur eux.

L'inspection préventive du travail

En cette fin du XX^e siècle, de nombreuses institutions dans le secteur du travail et de la politique sociale, dont les origines remontent souvent, telle l'inspection du travail, au XIX^e siècle et qui s'intéressent de très près à la prévention, subissent des changements profonds, rapides et spectaculaires. Ces changements sont dus à une combinaison de facteurs internes et externes d'ordre politique, social, économique, administratif et technologique. Ils auront une incidence profonde sur le rôle, le champ d'action et les fonctions de ces institutions et sur leurs relations entre elles et avec leurs principaux clients à l'aube du XXI^e siècle. Il convient donc de comprendre et d'analyser la nature de ces changements, leur influence sur la capacité, la performance, l'impact et les relations des principaux acteurs et la réalité sociale dans laquelle ils s'inscrivent.

La prévention, dans le contexte de la protection des travailleurs, tout comme le rôle de l'inspection du travail à cet égard, est évoquée dans de nombreuses normes internationales du travail (par exemple, les conventions de l'OIT n^{os} 81, 129, 155 et 174). Toutefois, les instruments portant sur l'inspection du travail (les conventions n^{os} 81 et 129 et les recommandations n^{os} 81, 82 et 133), même s'ils sont généralement favorables aux principes de la prévention et en préconisent l'application, n'abordent spécifiquement cette question qu'avant l'ouverture de nouveaux établissements ou l'adoption de nouveaux procédés de travail (voir les paragraphes 1, 2 et 3 de la recommandation n^o 81 et le paragraphe 11 de la recommandation n^o 133).

Depuis l'adoption de ces normes sur l'inspection du travail (en particulier la convention n^o 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce, qui a acquis un caractère universel grâce à sa ratification par près de 120 Etats Membres de l'OIT), la notion de prévention a grandement évolué. Parler de prévention suppose d'abord et avant tout un effort de volonté pour éviter incidents, accidents, différends, conflits, etc. Or, il est plus facile d'étayer par des documents, de mesurer et d'exploiter des faits qui se sont produits et ont entraîné une intervention et des sanctions, que des risques qui ont été évités. Comment dénombrer des accidents qui ne se sont pas produits et en évaluer les effets hypothétiques? A supposer que cela soit possible, comment établir l'efficacité de la prévention, quelle valeur attacher aux données que l'on pourrait en tirer?

De nos jours, l'orientation vers la prévention en tant que modèle de la politique sociale et du travail vise globalement à permettre aux personnes de mener une vie longue, productive et saine et à réduire ainsi la croissance exponentielle du coût des différents éléments de la sécurité sociale pour les personnes, les entreprises et la société. De plus, la prévention dans le monde du

travail se définit désormais non seulement par les avantages à court terme qu'elle offre, mais aussi comme un apport à la capacité de travail, à la productivité et à la qualité, à la sécurité de l'emploi, etc.; elle est aussi perçue de plus en plus comme la condition sine qua non de la dignité de l'homme dans la société. La prévention se définit ainsi comme un concept holistique «ouvert», ou pluraliste, visant à éliminer une multitude de risques sociaux, techniques, médicaux, psychologiques, économiques et autres; son efficacité dépend de plus en plus de la reconnaissance, de l'analyse et de l'examen des premiers indices de risque.

La très grande expérience acquise par l'OIT et ses mandants dans le monde au cours des dix dernières années nous a appris que le passage du concept assez rigide du contrôle a posteriori à celui de l'anticipation précoce conduit nécessairement à d'importants progrès des activités de l'administration du travail et des résultats obtenus. Pourtant, cette vaste expérience montre aussi les difficultés rencontrées pour accomplir cette évolution indispensable et maintenir le cap en dépit des obstacles.

De plus, pour qu'une politique de prévention porte des fruits, elle doit s'assurer la participation de toutes les parties et personnes directement intéressées. Son efficacité passe donc souvent par l'engagement des organisations représentant les partenaires sociaux et leur volonté de soutenir activement toute initiative de cette nature. En outre, les objectifs de prévention visés doivent être complètement intégrés à ceux de chaque entreprise, ce qui suppose la participation active, voire le leadership, de la direction. Ces conditions sont loin d'être réunies partout dans le monde, même dans les économies de marché des pays industriels les plus développés.

S'ajoutent à cela les contraintes budgétaires qui pèsent actuellement sur les gouvernements, pays développés et pays en développement confondus, et qui réduisent les ressources des administrations du travail, de leurs services extérieurs et de l'inspection du travail (souvent même de manière disproportionnée), risquant ainsi de compromettre ou d'affaiblir toute l'orientation ou la réorientation des politiques, puisque ces dernières exigent, du moins au départ, beaucoup de temps et de ressources et peuvent — nous l'avons dit — être difficiles à mesurer et, par conséquent, à justifier.

Dans les pays industriels, les coûts économiques et sociaux de l'absence de prévention augmentent au point de devenir financièrement insupportables et politiquement inacceptables. Ajoutons à cela la reconnaissance de l'insuffisance générale des interventions correctives a posteriori. Une conclusion s'impose: les composantes préventives de tout système de protection sociale et de protection des travailleurs doivent absolument être renforcées. C'est pourquoi un vaste débat s'est ouvert aux niveaux national et international sur l'élaboration de concepts valables et pratiques pour une inspection préventive du travail.

Le rythme de plus en plus rapide du changement et de l'innovation dans le monde du travail (relations sociales, organisation du travail, technologie de production, conditions d'emploi, informatique, nouveaux risques, etc.) lance un grand défi aux services de l'inspection du travail. Ses membres doivent non seulement se tenir au courant des innovations dans les domaines toujours plus complexes, divergents et spécialisés qui relèvent de leur compétence, mais encore effectivement anticiper les tendances et les développements, en imaginer et en prévoir les conséquences pour la protection des travailleurs et, partant, élaborer et mettre en œuvre de nouvelles stratégies de prévention.

Dans le monde du travail, l'inspection est l'un des signes les plus importants, sinon le plus important, de la présence et de l'intervention de l'Etat pour concevoir et promouvoir une culture de la prévention sous tous les aspects relevant de sa compétence et pour contribuer à son essor: relations professionnelles, conditions générales de travail, sécurité et santé au travail, sécurité sociale.

Pour remplir avec succès leurs fonctions premières, les services d'inspection doivent redéfinir leur politique, influencer sur la réforme de la législation et des méthodes, sur les relations, etc., et s'orienter vers la mise en place d'une capacité de prévention à l'intérieur comme à l'extérieur. Cela s'applique aux politiques et aux procédés que l'autorité centrale de l'inspection doit suivre, ainsi qu'aux méthodes que les inspecteurs doivent adopter sur les lieux de travail.

Dans ce contexte, les principaux facteurs déterminants sont les remises en cause et les pressions économiques, politiques et administratives exercées sur l'inspection du travail. Des concepts tels que la déréglementation, la privatisation, l'ajustement structurel et les expérimentations sur le marché sont généralement évoqués pour les décrire. En pratique, ces politiques tendent à entraver et à compliquer le fonctionnement de l'inspection du travail, bien qu'elles puissent également stimuler l'innovation. Néanmoins, elles ont pour résultat d'aggraver le manque de ressources, déjà chronique en général. La protection du travail doit donc chercher d'autres sources pour mieux contribuer à la prévention.

L'objectif final est de créer et de perpétuer une culture globale de la prévention sur les lieux de travail (et dans la société), en tenant compte de la dynamique du changement dans les relations sociales à l'intérieur de l'entreprise, de la remise en question des notions traditionnelles d'autorité et de légitimité à la suite des changements dans les attitudes et l'organisation du travail, des niveaux supérieurs (et qui ne cessent de s'élever), de la formation et de l'éducation des employeurs et des travailleurs en général, des nouvelles formes de participation qui créent un environnement favorable, etc. Tout cela requiert de nouvelles formes de collaboration entre les inspecteurs du travail et les employeurs, les travailleurs et d'autres institutions: il s'agit non seulement de contrôler l'application des normes et de la réglementation sur la protection des travailleurs, mais également de rallier tous les intéressés autour des objectifs de prévention que se proposent la nouvelle politique et la nouvelle législation en matière de protection sociale et de protection du travail.

LA RESPONSABILITÉ CIVILE ET PÉNALE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE SANTÉ AU TRAVAIL

*Felice Morgenstern**

Les obligations en matière de sécurité et de santé

En droit, la responsabilité comporte deux volets: d'une part, l'obligation de faire ou de ne pas faire quelque chose et, d'autre part, l'obligation de répondre de ce qui a été fait, ou de ce qui n'a pas été fait. Avant d'examiner la manière dont différentes catégories de personnes peuvent être amenées à répondre, au niveau national, des causes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, il convient de résumer les obligations qui leur incombent en matière de prévention de ces accidents et maladies. Souvent, ces obligations sont expressément imposées par des normes internationales ou les législations nationales, mais elles peuvent également être définies par la jurisprudence. Certains se sont demandé s'il était vraiment opportun de déterminer, dans une procédure civile ultérieure, quelle aurait dû être la conduite des intéressés avant la survenue de l'accident. Mais il est bien clair que certains arrêts rendus, de même que la publicité qui les a entourés, ont encouragé la prévention.

* Le présent article est tiré de Morgenstern, F.: *Deterrence and Compensation: Legal Liability in Occupational Safety and Health* (Genève, BIT, 1982).

Les organismes publics

Les organismes publics (ministères, directions de la sécurité et de la santé ou autres, organismes indépendants) jouent un rôle important dans la définition du cadre dans lequel la responsabilité entre en jeu en formulant des règles, tant générales que particulières, relatives aux obligations des différentes catégories de personnes et en participant à leur mise en œuvre.

Les règles générales en matière de sécurité et de santé au travail, ainsi que les prescriptions propres à certaines industries ou visant des risques particuliers, peuvent être imposées par la législation, par des recueils de directives pratiques et par des normes techniques approuvées par les organismes publics. Plusieurs conventions internationales du travail exigent l'adoption de règles portant sur l'ensemble du domaine qu'elles couvrent; d'autres invitent les Etats à imposer des interdictions, ou à définir des critères et des limites d'exposition. La législation nationale, que ce soit sous la forme de codes du travail ou de lois spécifiques touchant la sécurité et la santé des travailleurs, confie souvent à des organismes publics le soin de définir des normes ou des règlements détaillés, qu'ils aient un caractère obligatoire ou qu'il s'agisse de directives dûment approuvées; en règle générale, ces organismes jouissent d'une grande latitude pour ce qui est du choix des domaines à réglementer et de la teneur des règles à adopter. Aux fins du présent article, il est important que ces règles précisent les personnes ou les organismes qui ont l'obligation de les faire respecter. Plusieurs conventions internationales du travail le prévoient, comme par exemple, la convention (n° 139) sur le cancer professionnel, 1974.

L'inobservation de dispositions inscrites dans des règles n'ayant pas un caractère obligatoire comme les recueils de directives pratiques ne fournit pas, à elle seule, de motif suffisant à une procédure civile ou pénale. Pourtant, ce manquement peut être pris en compte dans une procédure concernant la non-application d'une règle plus générale de caractère obligatoire, parce qu'il montre que tout le nécessaire n'a pas été fait pour en assurer le respect.

L'absence de règles générales ou le fait que ces règles ne correspondent pas à l'état actuel des connaissances n'exonère pas nécessairement les employeurs, les fabricants et les autres intéressés de leur responsabilité: certains tribunaux ont considéré que les employeurs ne pouvaient pas s'exonérer en arguant de l'inaction des organismes publics. Ainsi, en 1971, la Haute Cour d'Angleterre a conclu, sur une plainte en dommages-intérêts relative à un grave accident de décompression ayant provoqué une ostéonécrose, qu'au moment de l'accident, les personnes qui utilisaient de l'air comprimé lors de travaux de percement d'un tunnel savaient pertinemment que la table de décompression prévue par la loi était inadéquate; le tribunal a déclaré que l'employeur avait le devoir de mettre ses connaissances à jour (*Ransom v. Sir Robert McAlpine and Sons Ltd.*, 1971). Dans certains pays, l'inspection du travail paraît avoir le pouvoir de demander aux employeurs de remédier à une situation dangereuse qui ne fait l'objet d'aucune norme ayant un caractère obligatoire.

Les fabricants, les fournisseurs, etc.

La plupart des pays ont adopté des lois ou des directives concernant les obligations des fabricants, des fournisseurs, etc., en matière de sécurité et de santé au travail. En général, ces règles visent les machines et les matériels, d'une part, et les substances dangereuses, d'autre part. On peut considérer que les normes de sécurité et de santé applicables aux machines et aux matériels avant leur utilisation sur les lieux de travail relèvent de trois catégories: leur conception et leur construction doivent respecter les meilleures conditions possibles de sécurité; elles doivent être soumises à des essais pour s'assurer de la sécurité de leur fonctionnement; elles ne doivent être mises sur le marché (vente, location, importation ou exportation) qu'une fois démontrée la sûreté de leur fonctionne-

ment. A cet égard, l'obligation principale peut incomber au vendeur, au fabricant ou à tous les intéressés.

Si les prescriptions générales concernant les substances utilisées au travail ressemblent parfois à celles qui touchent les machines, il est souvent beaucoup plus difficile de déterminer les effets de telle ou telle substance sur la santé. Aussi certaines lois nationales précisent-elles de la même façon les obligations qui concernent ces substances et celles qui s'appliquent aux machines, tandis que d'autres s'attaquent directement à cette difficulté. Par exemple, le Code du travail français, tel que modifié en 1976, dispose qu'avant toute mise sur le marché d'une substance qui peut faire courir des risques aux travailleurs, les «fabricants, importateurs et vendeurs» doivent fournir aux organismes approuvés les informations nécessaires à l'appréciation des risques encourus (art. L. 231-7); obligation peut en outre leur être faite de participer à cette appréciation. Nombre de pays exigent notamment, à cet égard, l'étiquetage des substances dangereuses, ainsi que des informations sur leur usage correct et les précautions à prendre lors de leur manipulation. Cette obligation ne se limite pas nécessairement à la seule période de lancement du produit: au Royaume-Uni, par exemple, on peut exiger que les intéressés prennent toutes les dispositions raisonnables dans les circonstances afin de se tenir au courant des nouvelles connaissances et de prendre sans délai les mesures qui s'imposent en fonction de celles-ci. Les mesures à prendre dépendent de la gravité des conséquences probables des risques et de celles qu'entraînerait la décision de retirer la substance dangereuse (*Wright v. Dunlop Rubber Co. and another*, 1971). Il faut relever également que la communauté internationale s'intéresse de plus en plus à l'harmonisation de l'étiquetage des substances dangereuses et qu'elle agit en ce sens. Par exemple, les conventions nos 170 et 174 de l'OIT contiennent des dispositions relatives aux informations exigées des Etats exportateurs.

Le contrôle de l'application des obligations en matière de sécurité et de santé

Le manquement à une obligation peut être sanctionné de deux façons: soit le contrevenant est appelé à répondre de l'infraction proprement dite, qu'elle ait ou non entraîné des conséquences; soit il peut être tenu pour responsable des conséquences de l'infraction.

Les organismes publics

Dans la plupart des pays, il est extrêmement difficile d'obtenir, par une action en justice, que les organismes publics exercent les pouvoirs de réglementation que leur confèrent certaines conventions internationales du travail et la plupart des lois nationales, qui les obligent pourtant à adopter des règlements en matière de sécurité et de santé au travail. Dans certains pays de «common law», la personne directement intéressée peut notamment demander une ordonnance d'injonction, afin d'obliger les fonctionnaires à s'acquitter des obligations que leur impose la «common law» ou la loi (on ne voit toutefois guère de procédures engagées dans ce domaine). Quoi qu'il en soit, il est plus difficile d'engager une action lorsque, comme cela se produit très souvent, la législation en question accorde aux organismes publics une grande marge de manœuvre quant aux domaines à réglementer, aux moyens à utiliser et aux délais pour le faire. Les principaux moyens d'amener les organismes publics à agir se situent en dehors du champ de la législation: il en va ainsi des pressions exercées par les syndicats, les groupes de consommateurs ou l'opinion publique (ces méthodes ne constituent toutefois pas des mesures d'application au sens strict du terme).

D'une manière plus générale, les mesures adoptées par les autorités publiques peuvent être annulées parce qu'elles ne sont pas en conformité avec la loi, ou parce qu'elles constituent un

abus de pouvoir (*ultra vires*), ou encore parce qu'elles sont inopportunes ou déraisonnables. Encore une fois, il ne s'agit pas à proprement parler de l'exécution d'une obligation, mais plutôt d'une définition de ses limites.

Les fabricants et les fournisseurs

Lorsque la législation en matière de sécurité et de santé impose expressément des obligations aux fabricants et aux fournisseurs, elle prévoit le plus souvent des sanctions en cas d'infraction (par exemple, au Danemark, en France, au Royaume-Uni et en Suède). Dans certains pays, la peine ne peut être que d'ordre pécuniaire; cela paraît être le cas au Royaume-Uni, sauf lorsqu'une interdiction n'a pas été respectée. Dans quelques pays, des violations répétées sont susceptibles d'entraîner une peine d'emprisonnement, notamment en France et au Venezuela. Ailleurs encore, les sanctions sont soit l'amende, soit l'emprisonnement; c'est ce que prévoit notamment la loi suédoise de 1978 sur le milieu de travail au chapitre 8, article 1.

Empêcher la distribution des machines et des substances qui ne répondent pas aux prescriptions en matière de sécurité et de santé doit être l'un des premiers objectifs des mesures d'application visant les fabricants et les fournisseurs. Un certain nombre de dispositions législatives expriment directement cette préoccupation (en France, par exemple, le Code du travail prescrit des procédures d'urgence qui permettent d'interrompre la commercialisation de substances dangereuses ou l'utilisation de machines présentant des risques; il autorise également l'annulation de la vente ou de la location de matériels dangereux).

Les employeurs

Les dernières conventions internationales du travail portant sur la sécurité et la santé confient toutes aux services d'inspection appropriés le soin de contrôler l'application de leurs dispositions. On trouvera une analyse approfondie des services de l'inspection du travail dans l'article du présent chapitre intitulé «L'inspection du travail». Toutefois, l'important ici est de savoir si les inspecteurs du travail peuvent eux-mêmes intenter des poursuites, s'ils sont tenus de passer par la voie hiérarchique, ou encore s'ils doivent soumettre leurs recommandations à d'autres autorités, tel le ministère public. Diverses statistiques révèlent que le nombre des poursuites est très faible par rapport à celui des violations des dispositions en matière de sécurité.

Les travailleurs

Lorsqu'un employeur peut déléguer sa responsabilité en matière de sécurité et de santé, ou lorsque la loi applicable impose directement certaines obligations au personnel technique ou aux cadres, les tâches des intéressés sont d'ordinaire accomplies d'une manière analogue à celles de l'employeur. Certaines lois autorisent expressément l'inspection du travail à donner des ordres à ces personnes ou prononcer des interdictions (c'est le cas au Royaume-Uni et en Suède). De même, les dispositions légales prévoyant des sanctions visent souvent tant ces personnes que les employeurs; en outre, elles peuvent faire l'objet de mesures qu'il n'est pas possible de prendre contre un employeur.

Plusieurs juridictions connaissent des pouvoirs disciplinaires relatifs aux obligations des travailleurs en matière de sécurité et de santé au travail. En cas de faute mineure, les sanctions vont de l'avertissement verbal à la retenue d'une journée de salaire; s'il s'agit d'une infraction grave, l'intéressé sera réprimandé publiquement, muté ou suspendu pendant quelques jours, ou encore il sera privé de toute possibilité d'avancement durant une période maximale d'un an; s'il s'agit d'une infraction très grave, il risque de perdre de sept à quinze jours de salaire, d'encourir une suspension maximale de deux mois, d'être privé de toute possibilité d'avancement durant deux ans, voire d'être licencié.

Le travailleur qui manque à ses obligations en matière de sécurité et de santé est aussi passible de poursuites pénales. Dans certains cas, sa responsabilité se limite expressément aux infractions graves (par exemple, en Espagne); dans d'autres, cette responsabilité est limitée à des tâches précises. Ainsi, aux termes de l'article L. 263-2 du Code du travail français, tel que modifié en 1976, la responsabilité pénale d'un simple salarié n'entre en jeu que s'il introduit ou distribue des boissons alcoolisées sur les lieux de travail. Ailleurs, la responsabilité est de nature plus générale (au Danemark, au Royaume-Uni et en Suède, pour ne citer que ces pays), mais le montant de l'amende éventuelle peut néanmoins comporter un plafond (au Mexique, par exemple, l'amende est au maximum d'une semaine de salaire). D'autres pays considèrent que les travailleurs qui n'exercent aucune fonction d'encadrement n'ont pas de responsabilité pénale et n'utilisent pas celle-ci comme un moyen de les inciter à s'acquiescer de leurs obligations. Cela paraît être le cas des codes du travail de certains pays de l'Europe orientale. De même, en vertu de la loi de 1970 sur la sécurité et la santé au travail des États-Unis, seul l'employeur est passible d'une sanction civile en cas d'inobservation des dispositions en la matière.

Les conséquences des accidents du travail et des maladies professionnelles

La sécurité sociale

Après un accident du travail ou en cas de maladie professionnelle, une des premières préoccupations est d'assurer la subsistance de la victime et de sa famille, principalement grâce aux régimes de réparation des accidents du travail. Un examen de ces régimes sortirait du champ du présent chapitre, mais certains aspects de la question n'en présentent pas moins de l'intérêt.

Premièrement, dans bon nombre de pays, les prestations en cas d'accidents du travail sont versées au titre de régimes fondés sur le principe de la responsabilité individuelle de l'employeur. Dans quelques pays, cette responsabilité fait l'objet d'une assurance obligatoire alors que, dans beaucoup d'autres, il appartient à l'employeur de décider s'il doit ou non s'assurer; même s'il est assuré, il peut être déclaré conjointement et solidairement responsable avec l'assureur. En outre, les régimes nationaux d'assurance sociale de plusieurs pays ne protègent pas tous les travailleurs; ceux qui n'en bénéficient pas sont couverts par un régime fondé sur la responsabilité de l'employeur, donc sur le risque et non sur la faute; en d'autres termes, l'employeur doit répondre des conséquences d'un accident ou d'une maladie liés directement à l'emploi, dans des limites précises et dans les conditions prescrites. Une prestation supplémentaire est parfois prévue en cas de «faute grave» de l'employeur.

Deuxièmement, on peut tenir compte, dans le financement du régime d'assurance contre les accidents du travail, des statistiques des accidents dans certaines industries ou chez un employeur en particulier (ce principe général de financement n'est appliqué que lorsque les accidents du travail forment une branche distincte de la sécurité sociale et encore, tel n'est pas toujours le cas). Dans plusieurs pays, le barème collectif ou individuel des cotisations est établi de manière que leur taux corresponde aux dépenses probables, mais il existe également des systèmes de cotisation individuelle conçus pour couvrir les frais réels durant la période de référence (États-Unis, France), ou permettant d'augmenter ou de réduire la cotisation collective d'une entreprise donnée en fonction des dépenses occasionnées par les accidents dans cette entreprise ou de l'efficacité des mesures de prévention adoptées (Allemagne, Canada, Italie, Japon). Quel que soit le principe général de financement, l'employeur qui ne prend pas les mesures de prévention prescrites s'expose à des sanctions qui s'ajoutent à la cotisation; de nombreux pays ont adopté des dispositions spé-

ciales dans leur régime de sécurité sociale qui, là encore, quel que soit le principe général de financement, permettent d'imposer des sanctions pécuniaires aux entreprises dans lesquelles des accidents se produisent à la suite d'une faute grave ou d'une lourde négligence de l'employeur; dans certains pays, l'employeur est alors tenu de rembourser intégralement les dépenses engagées par l'organisme d'assurance. Les opinions divergent quant à la valeur de ces différents régimes. Chacun à sa manière, ou à des titres divers, tous exigent la mise en place d'une infrastructure administrative qui n'est pas à la portée des pays en développement et qui coûte cher partout. En outre, il est difficile de fixer la cotisation des petites entreprises en se fondant sur le nombre des accidents déclarés.

Troisièmement, dans plusieurs pays, les institutions de sécurité sociale jouent un rôle actif dans la promotion de la sécurité et de la santé au travail. Ce rôle comprend parfois non seulement l'établissement de normes de sécurité, mais également le contrôle de leur application, y compris l'imposition de sanctions. Il en est ainsi en Allemagne, au Canada, au Chili, en France et au Luxembourg.

Enfin, la possibilité pour le travailleur ou ses survivants de poursuivre son employeur ou ses collègues de travail est souvent restreinte par l'existence même d'un régime de sécurité sociale. On distingue trois approches principales.

La première approche est celle de certains pays qui ont des régimes de réparation des accidents du travail fondés sur le principe de la responsabilité individuelle de l'employeur et dans lesquels le travailleur peut choisir soit d'invoquer les dispositions législatives relatives à la réparation des accidents du travail (responsabilité sans faute), soit d'intenter un procès en vertu des principes généraux de la responsabilité quasi délictuelle, qui exigent généralement qu'il y ait eu faute. Ce choix est définitif, et l'intéressé ne peut le modifier qu'après avoir présenté une réclamation ou introduit une procédure. Par conséquent, le travailleur qui décide d'engager une action civile dont il attend une prestation plus élevée court également le risque de ne rien obtenir s'il est débouté.

La deuxième approche — que l'on retrouve dans plusieurs pays d'Europe occidentale et de l'Afrique francophone, au Canada, au Mexique et au Pakistan — consiste à interdire toute poursuite contre l'employeur et les collègues de travail dans les situations visées par le régime de réparation des accidents du travail. L'action civile demeure possible — en théorie plus qu'en pratique — lorsque le travailleur peut démontrer que l'employeur ou le collègue de travail a agi délibérément. Dans certains pays, elle est également possible lorsqu'il y a eu une sanction pénale (Italie), négligence grave (Norvège) ou faute grave (Suisse), alors qu'ailleurs, la faute «inexcusable», ou autre faute grave de l'employeur entraîne une augmentation des prestations de la sécurité sociale à la charge de l'employeur (Espagne, France, Mexique et dans plusieurs pays francophones d'Afrique). La notion de faute grave ou inexcusable a été définie par la jurisprudence ou la législation des pays en question; la gravité de la faute est le plus souvent fonction du degré de négligence quant aux conséquences probables d'une action ou d'une omission, ou elle découle du fait que l'employeur n'a pas tenu compte des dangers qui lui ont été signalés expressément à la suite d'accidents antérieurs ou autrement. Dans certains pays qui ont adopté cette approche, la poursuite civile demeure possible afin de demander la réparation d'éléments tels que le *pretium doloris*, lorsque le régime obligatoire ne la prévoit pas (Autriche, Belgique, Suisse).

La troisième approche consiste à autoriser un recours illimité aux actions en responsabilité civile, afin de compléter les prestations versées au titre de la sécurité sociale. Dans certains pays — Grèce, Japon, Royaume-Uni, Suède — ce recours s'applique tant aux actions en responsabilité pour faute qu'à celles en responsabilité sans faute, le cas échéant; dans d'autres, il ne s'applique qu'à

la responsabilité pour faute, ou délictuelle (Chili, Colombie, Pérou). Les Pays-Bas et certains pays d'Europe occidentale, où les accidents du travail et les maladies professionnelles ne constituent pas une branche distincte de la sécurité sociale, ont également adopté cette approche.

Il faut ajouter que, si les régimes de sécurité sociale relatifs aux accidents du travail tendent à inclure tous ces accidents, ils ne couvrent pas, et de loin, toutes les maladies professionnelles. Il est parfois plus difficile d'établir un lien de causalité dans les cas de maladie professionnelle et la question de la responsabilité se complique encore si la maladie progresse lentement et ne se manifeste que plusieurs années après la cessation de l'emploi. Les règles ordinaires de la responsabilité civile s'appliquent aux maladies qui ne figurent pas, par exemple, dans la liste des maladies professionnelles ouvrant droit à prestations.

La responsabilité civile

La possibilité d'intenter une action civile pour réparer les conséquences des accidents du travail et des maladies professionnelles est loin d'être monnaie courante. Lorsqu'une action contre l'employeur et les collègues de travail est exclue ou strictement limitée, l'intéressé peut se retourner contre le fabricant ou le fournisseur, mais uniquement pour ce qui est des conséquences des défauts constatés dans les machines, les matériels ou l'utilisation de substances dangereuses. De plus, dans certains pays qui autorisent le recours à une procédure civile, le nombre des plaintes et la proportion de celles qui vont en justice sont relativement faibles (il en va ainsi des affaires concernant les accidents du travail, les maladies professionnelles, ainsi que la discrimination).

Une action en responsabilité civile peut être fondée sur plusieurs motifs. Elle peut invoquer l'inexécution d'une obligation contractuelle (aux termes d'un contrat d'emploi, de service voire de fourniture). Le plus souvent, il s'agit d'une action en responsabilité quasi délictuelle, fondée sur un délit civil ou sur le manquement à une obligation légale. Ce type d'action peut également se fonder sur l'inexécution d'une obligation née de la «common law» ou des termes généraux d'un code civil ou d'un code du travail, ou encore sur la violation d'une obligation imposée par la législation en matière de sécurité et de santé. Enfin, on peut intenter une action en responsabilité quasi délictuelle pour faute, ou fonder l'action sur la responsabilité «objective» ou sans «faute», c'est-à-dire fondée sur le risque.

Le demandeur

Lorsque le régime de réparation des accidents du travail n'exclut pas une action civile, les victimes d'un accident imputable à la violation d'une obligation, que ce soit à la suite d'une faute ou par la réalisation d'un risque, peuvent avoir recours aux tribunaux. La première personne à pouvoir engager des poursuites est le travailleur qui a subi l'accident à cause de cette infraction. En règle générale, les survivants du travailleur décédé bénéficient du même droit, même si leur nombre se limite parfois aux personnes à la charge du travailleur, que ce soit en fait ou en droit. Quelques décisions judiciaires ont reconnu que, dans certaines circonstances, les syndicats peuvent avoir intérêt à agir dans un procès civil indépendant (cela s'est produit, par exemple, en France et en Italie). Ailleurs, rien n'indique que les syndicats tentent systématiquement d'intenter des actions civiles afin de défendre leurs propres intérêts en la matière; la situation la plus courante est celle de syndicats qui soutiennent, financièrement ou par d'autres moyens, les demandes des intéressés. Dans certains pays, les poursuites intentées aux termes de la législation en matière de sécurité sociale en vue d'obtenir le relèvement d'une prestation au motif d'une faute inexcusable de l'employeur peuvent être engagées par l'organisme de sécurité sociale compétent, de même que par les premiers intéressés. De plus, les organismes de sécurité sociale qui

ont servi des prestations peuvent poursuivre la personne civilement responsable de l'accident professionnel aux fins de récupérer le montant versé à l'accidenté.

Le défendeur

Une action civile peut être ouverte contre une série de personnes ou d'organismes qui exercent des responsabilités dans le domaine de la sécurité et de la santé. En pratique, lorsqu'elles ne sont pas interdites par la législation sur la sécurité sociale, les poursuites civiles sont le plus souvent intentées contre l'employeur. Presque partout dans le monde, l'employeur est également tenu de réparer les dommages causés par les actes ou omissions illicites de ses salariés dans l'exercice de leurs fonctions, quel que soit leur rang dans la hiérarchie, bien que le fondement de cette responsabilité varie d'un pays à un autre. Les pays de «common law» ont adopté le principe de «la responsabilité du fait d'autrui»; certains pays de droit civil fondent cette responsabilité sur le rôle de commettant de l'employeur, c'est-à-dire la personne qui a commis l'acte. Ces deux notions sont proches de celle de mandat, et leurs effets pratiques sont très semblables. Ailleurs, la responsabilité de l'employeur découle de la faute qu'il a commise dans le choix de son personnel ou dans son encadrement. En règle générale, la responsabilité de l'employeur n'empêche pas l'ouverture d'une procédure simultanée ou parallèle contre le salarié qui a causé le dommage. Quoi qu'il en soit, la victime préfère le plus souvent poursuivre l'employeur.

La question de savoir dans quelle mesure l'employeur doit répondre des accidents causés par les actes ou les omissions de personnes autres que ses salariés est plus délicate. Dans certains pays, la législation ou la jurisprudence tiennent l'entreprise pour responsable, dans certaines circonstances, du respect des obligations relatives à la sécurité et à la santé sur les lieux de travail placés sous son contrôle, même si les risques en cause ont été causés par des tiers, notamment par des sous-traitants, ou encore, elles lui reconnaissent des obligations à l'égard de ses salariés qui travaillent à l'extérieur de l'établissement, même lorsque c'est une autre entreprise qui contrôle le lieu de travail. A l'exception des cas où les dispositions législatives sont plus contraignantes, la responsabilité semble être fondée sur la notion de faute de l'employeur qui ne s'est pas acquitté des obligations qui lui incombent et dont il ne peut se décharger par des relations contractuelles ou autres conclues avec un tiers; s'il a fait tout ce qu'un employeur raisonnable aurait pu faire, aucune responsabilité ne saurait lui incomber.

Il se pose également la question des recours, plusieurs personnes pouvant être conjointement responsables de la situation qui a conduit à un accident du travail: fabricant et employeur, employeur et entrepreneur, etc., ou encore, l'employeur pouvant avoir été tenu responsable des actes d'autrui. Lorsque le travailleur décide de poursuivre ou est forcé de demander réparation contre un seul des «coauteurs du délit», ou contre l'employeur plutôt que contre ceux dont les actes engagent sa responsabilité, la personne poursuivie est en général en mesure d'exiger une contribution des autres personnes responsables.

Le fardeau de la preuve et la causalité

Dans une action civile, le fardeau de la preuve incombe au demandeur: c'est à lui de démontrer que son action est fondée. Le demandeur doit tout d'abord établir l'identité du défendeur. En règle générale, dans une procédure engagée contre l'employeur, ce point ne pose pas de problème, mais on peut se heurter à une réelle difficulté — surtout dans le cas d'une maladie à évolution lente — lorsqu'il s'agit de désigner le fabricant de la machine ou le fournisseur des substances prétendument dangereuses. De nos jours, dans certaines affaires liées aux accidents du travail, notamment la fabrication de l'amiante, des poursuites sont

engagées conjointement contre tous les principaux fabricants lorsqu'il est impossible, de prime abord, d'imputer la responsabilité à une seule société.

Ensuite, le demandeur doit établir le bien-fondé de sa plainte contre le défendeur. Lorsque la plainte est fondée sur la responsabilité sans faute du défendeur, en ce qui concerne soit les accidents du travail en général, soit les accidents causés par une certaine catégorie d'objets dangereux, il lui suffit d'établir que l'accident a réellement été causé par son travail ou par le risque en question. Lorsqu'une plainte est fondée sur l'inobservation d'une obligation légale et que celle-ci ne laisse aucune latitude quant à ses modalités d'exécution, le demandeur doit apporter la preuve que l'obligation n'a pas été remplie comme elle aurait dû l'être; étant donné qu'il s'agit d'une question de fait, cela ne devrait pas poser de problèmes insurmontables. En revanche, lorsque la loi accorde une certaine latitude — par exemple en utilisant des termes tels que «raisonnablement et pratiquement réalisable» — ou lorsque la plainte est fondée sur une obligation de diligence (en vertu de la «common law» ou des dispositions générales des codes civils ou des codes du travail), il n'est pas toujours facile d'établir que l'obligation n'a pas été remplie. C'est pourquoi les tribunaux sont amenés à déterminer dans quelle mesure le fardeau de la preuve de l'existence ou de l'inexistence d'une faute devrait incomber à l'employeur ou à un autre défendeur plutôt qu'au travailleur.

Si certains pays libèrent le demandeur de l'obligation de démontrer comment un employeur consciencieux aurait pu empêcher l'accident ou la maladie, ils ne garantissent pas pour autant le succès de la procédure engagée. Il arrive parfois que le défendeur soit en mesure d'apporter la preuve qu'en l'occurrence, il a exercé la plus grande diligence possible (c'est-à-dire qu'il n'a pas commis de faute). C'est notamment le cas lorsque la faute doit être d'une gravité particulière pour que le plaignant obtienne gain de cause, à l'instar des actions intentées aux fins d'obtenir une prestation supplémentaire de sécurité sociale en cas de «faute inexcusable» de l'employeur.

Que l'action civile soit fondée sur la faute ou sur le risque, le demandeur doit apporter la preuve que l'accident est le résultat de cette faute ou de ce risque (c'est-à-dire établir un lien de causalité entre les deux). En règle générale, la faute ou le risque n'ont pas à constituer la cause unique ou déterminante de l'accident, mais bien une cause immédiate de celui-ci. Il est particulièrement difficile d'apporter la preuve d'un rapport de causalité dans les cas de maladie dont l'origine n'est pas encore entièrement élucidée, bien que les tribunaux aient quelquefois interprété la loi de manière à accorder le bénéfice du doute au travailleur. Cette difficulté peut être due à plusieurs facteurs, tels l'exposition à une nouvelle technologie ou à une nouvelle substance dont les effets ne sont pas encore connus; la maladie peut avoir une longue période de latence, ou le travailleur peut avoir été exposé à plusieurs substances. Même dans les cas d'accident, il n'est pas toujours possible d'apporter la preuve que, «selon la prépondérance des probabilités» (le degré de preuve requis dans les actions civiles), l'accident est dû à la faute établie. Il existe aussi des cas où le rapport de cause à effet entre une faute établie et un accident soit rompu par l'acte délictuel d'un tiers dont le défendeur n'est pas responsable, bien que cet acte n'ait pas nécessairement cet effet.

Les moyens de défense

Même lorsque la faute ou le risque et le lien de cause à effet avec un accident ont été établis, le défendeur dispose de plusieurs moyens qui lui permettront éventuellement d'atténuer sa responsabilité, voire de s'en décharger.

La faute du travailleur accidenté est le premier de ces moyens de défense: non-respect des consignes de sécurité, imprudence allant au-delà de la simple inattention, comportement déplacé sur

le lieu de travail (sans rapport avec l'exécution normale des tâches), violation des instructions, état d'ébriété. Les différents ordres juridiques cherchent à mettre en balance l'importance de la faute du demandeur et de celle du défendeur pour fixer le montant de la réparation.

Certains pays connaissent un autre moyen de défense, le principe *volenti non fit injuria*, selon lequel le travailleur accidenté a, volontairement et en connaissance de cause, pris le risque qui a conduit à l'accident. Etant donné l'inégalité de statut entre employeur et travailleur, les tribunaux manifestent une certaine réticence à accepter ce moyen dans les cas courants où le travailleur a accompli une tâche, en protestant ou non, alors qu'il savait qu'elle comportait un risque supérieur au risque normal inhérent au travail. Autrefois, une pratique courante consistait à verser aux travailleurs affectés à des opérations reconnues dangereuses, une «prime de risque» en contrepartie du risque encouru, mais on peut douter de la validité de contrats en vertu desquels un travailleur accepte même d'envisager de supporter les conséquences des risques dont l'employeur serait normalement responsable; d'ailleurs, ces contrats peuvent être expressément interdits. D'autre part, la loi considère avec bienveillance un travailleur qui prend volontairement et en toute connaissance de cause des risques afin de sauver des tiers. La loi protège de plus en plus les travailleurs qui se retirent d'une situation présentant un péril imminent ou qui dénoncent les violations des lois relatives à la sécurité et à la santé.

Il est trop tôt pour dire l'effet qu'aura ce moyen de défense sur les dispositions légales qui permettent ou qui exigent que les travailleurs cessent de travailler lorsqu'ils estiment se trouver en péril grave et imminent. Quoi qu'il en soit, la protection des travailleurs qui interrompent le travail (ou qui dénoncent une violation) contre des récriminations et des représailles mérite une attention accrue de toutes les juridictions.

De temps à autre, les défendeurs ont tenté d'invoquer le fait que, dans la branche d'activité en cause, la pratique de travail dangereuse qui a entraîné l'accident était d'usage courant. Cet argument ne semble jamais avoir été retenu pour limiter la responsabilité. En revanche, le fait qu'une branche ait adopté des bonnes pratiques a été considéré comme une preuve de la faute d'un défendeur qui ne les avait pas suivies.

Le délai prescrit pour la présentation des plaintes

Dans la plupart des ordres juridiques, le délai accordé pour intenter une action civile est relativement bref; il court à compter de la date des faits à l'origine de l'action en justice et est, en règle générale, de deux ou trois ans, parfois de douze mois seulement. Les délais servent les intérêts de toutes les parties puisque le temps accroît la difficulté d'établir les faits.

Toutefois, certaines maladies professionnelles ne se manifestent que des années après l'exposition aux substances ou aux agents dangereux; c'est le cas notamment, mais pas exclusivement, des diverses formes de cancer professionnel. Il est donc apparu que, dans des circonstances particulières, le délai prescrit pour la présentation des plaintes ne devait commencer à courir qu'à partir du moment où le travailleur intéressé a eu connaissance de son intérêt à agir. Aujourd'hui, la législation en la matière, ou une disposition spécifique des lois générales sur la prescription en tiennent dûment compte, sans pourtant régler tous les problèmes. En effet, il n'est pas toujours possible de déterminer le moment précis où le demandeur a eu, ou aurait dû avoir connaissance, de tous les éléments lui permettant d'agir. Les choses sont un peu plus faciles lorsque la maladie figure dans une liste ou une classification de maladies professionnelles.

Les catégories de dommages-intérêts

On peut répartir en trois grandes catégories les dommages-intérêts susceptibles d'être obtenus à la suite d'une action civile,

même si tous les pays ne prévoient pas d'en accorder: a) le paiement de tous les frais médicaux et de réadaptation non couverts par la sécurité sociale; b) la prestation pour perte de gain qui n'est octroyée, dans la plupart des pays, que dans la mesure où elle n'est pas prise en charge par la sécurité sociale; c) les dommages-intérêts au titre du *pretium doloris*, pour préjudice esthétique et atteinte à la qualité de la vie et à l'espérance de vie. Le principe de la responsabilité quasi délictuelle est la réparation: le demandeur devrait se retrouver dans une situation qui ne serait pas pire qu'elle ne l'aurait été si le délit n'avait pas été commis.

Dans certaines circonstances, la perte de gain est compensée par des versements périodiques qui viennent s'ajouter à ceux de la sécurité sociale et aux gains que le travailleur est en mesure d'obtenir après son accident, de manière à porter son revenu total au niveau de ses gains antérieurs. Le plus souvent, la réparation prend la forme d'une somme forfaitaire. Dans les cas d'invalidité permanente ou de décès, l'évaluation des pertes futures repose forcément sur des conjectures concernant le montant des gains comme aussi l'espérance de vie. Lorsque la réparation est accordée aux survivants, il faut estimer non seulement les gains futurs éventuels du salarié, mais aussi ses moyens d'existence éventuels. Bien que l'on cherche à tenir compte de l'inflation et de la fiscalité, il est extrêmement difficile de faire une estimation réaliste lorsqu'il s'agit d'une somme forfaitaire. Rien d'étonnant donc à ce que les sommes forfaitaires pour perte de gain varient fortement et qu'une prestation périodique leur soit parfois préférable (les versements périodiques tiennent plus facilement compte de la fiscalité et de l'inflation).

La réparation des pertes non pécuniaires (notamment le *pretium doloris*) ne peut être qu'une estimation de ce qui paraît raisonnable au vu des circonstances. Encore une fois, ce mode de réparation entraîne des variations entre les montants accordés. Certains ordres juridiques autorisent les tribunaux à accorder parfois des dommages-intérêts très élevés, à titre d'exemple.

Les conflits de lois

Il convient d'examiner ce qui se passe en matière de responsabilité civile lorsqu'un accident du travail a lieu dans des circonstances liées éventuellement à plusieurs ordres juridiques. De nos jours, certaines activités dangereuses, telles que la construction de plates-formes pour le forage de pétrole en mer, sont exercées dans un pays par une entreprise ayant la nationalité d'un autre pays et occupant des travailleurs originaires de pays tiers. Si un travailleur subit un accident ou est atteint d'une maladie en pareil cas, les règles relatives aux conflits de lois (dénommées aussi droit international privé) entrent en jeu. Ces règles ne sont pas internationales en ce sens qu'elles ne sont pas universelles, ni même reconnues par tous les ordres juridiques, mais elles constituent une branche propre à tout système de droit privé. Toutefois, sur de nombreux points, il n'existe guère de divergences, et celles qui subsistent tendent à disparaître, en particulier grâce à l'adoption de conventions internationales. Lorsque les règles du droit international privé sont invoquées dans un ordre juridique national donné, elles ne permettent de trancher que trois questions préliminaires. Tout d'abord, il s'agit de savoir si les tribunaux de cet ordre sont compétents et peuvent connaître de l'affaire en question. Dans l'affirmative, ils doivent ensuite déterminer s'il y a lieu d'appliquer leurs propres règles ou celles d'un autre ordre intéressé. Enfin, ils doivent décider de reconnaître ou non un jugement étranger déjà rendu en la matière, ou de faire respecter un droit conféré à une partie en vertu d'un jugement étranger ou, au contraire, de traiter ce jugement et ces droits comme nuls et non avenues. Les liens entre un accident et plusieurs pays peuvent inciter le demandeur à choisir son tribunal (c'est-à-dire à intenter une action dans le pays où il a une chance d'obtenir les dommages-intérêts les plus élevés).

La responsabilité pénale

On peut encourir une responsabilité pénale à la suite d'un accident du travail (au sens large d'un acte punissable) sous quatre chefs.

Premièrement, les dispositions relatives à l'application de la législation en matière de sécurité et de santé au travail s'appliquent dès la survenue d'un accident du travail ou l'incidence apparente d'une maladie professionnelle. Dans la plupart des pays, les services d'inspection ne disposent pas d'un personnel suffisant pour exercer une surveillance constante sur tous les dangers possibles. Par contre, lorsque des accidents ou des maladies sont déclarés, notamment quand leur notification est obligatoire, des inspecteurs visitent les lieux et, le cas échéant, entament des poursuites pénales.

Deuxièmement, certains textes législatifs concernant la sécurité et la santé au travail prévoient des sanctions en cas d'accident ou de maladie, en particulier lorsque cet accident ou cette maladie sont graves. La plupart des systèmes de réparation des accidents du travail tiennent compte aussi de ces facteurs en relevant les cotisations des entreprises où les conditions de sécurité et de santé sont notoirement mauvaises.

Troisièmement, les accidents du travail, surtout s'ils sont graves ou mortels, peuvent déclencher l'application de règles de droit pénal qui ne sont pas spécifiquement liées à la sécurité et à la santé au travail, notamment les dispositions relatives à l'homicide involontaire, aux incendies, aux explosions, etc. Dans certains pays (par exemple, en Italie et aux Pays-Bas), les sanctions ordinaires prévues pour réprimer ces délits sont aggravées s'ils ont été commis sur les lieux de travail.

Enfin, certains codes pénaux contiennent des dispositions précises visant les accidents résultant de violations des prescriptions de sécurité et de santé au travail.

Quelquefois, il est expressément prévu qu'une action intentée sous l'un des quatre chefs susmentionnés n'en exclut pas une autre, fondée sur un chef différent. Dans quelques pays, c'est le contraire qui est vrai. En Suède, par exemple, l'usage par les inspecteurs du travail de leur pouvoir d'imposer des mesures correctrices ou de prononcer des interdictions sous peine d'amende exclut toute poursuite pénale. Dans des cas précis, mais pas toujours, la façon d'envisager la pluralité des sanctions dépend de la nature — civile, administrative ou pénale — de celles qui ont précisément pour objet d'assurer l'application de la loi. Il semble fort probable, même si l'on ne dispose pas de statistiques à l'appui, que la plupart des rares poursuites engagées pour infraction à la sécurité et à la santé au travail résultent d'une violation ayant entraîné un accident. De même, il n'existe pas de données statistiques concernant l'application des règles générales de droit pénal aux accidents du travail. Toutefois, sur ce plan, les différences d'un pays à l'autre paraissent plus marquées en matière pénale que dans d'autres domaines.

Les éléments de l'infraction

Le principe de la légalité de la peine (*nulla poena sine lege*) est largement admis. Dans une action civile, le tribunal peut reconnaître l'existence d'une obligation qui n'a pas encore été définie mais, en règle générale, cela n'est pas possible dans une affaire pénale. D'autre part, dans une procédure pénale, on peut déterminer les effets concrets d'une obligation imposée par l'autorité: en pratique, la distinction entre responsabilité pénale et responsabilité civile n'est peut-être qu'affaire de degré. Différents ordres juridiques paraissent s'accorder sur le fait que l'intention ou, bien souvent, la négligence coupable est l'élément essentiel de l'infraction, à moins que la loi n'en dispose autrement.

Les dispositions d'application de certaines lois en matière de sécurité et de santé au travail, à l'instar de certains articles des codes pénaux, érigent en infraction le fait de ne pas respecter les exigences légales en la matière, qu'il y ait ou non intention ou

négligence coupable, comme le confirme d'ailleurs la jurisprudence. Ainsi, dans une décision du 28 février 1979, la Cour suprême d'Espagne a statué que le seul fait de ne pas observer les mesures de sécurité prescrites dans l'industrie de la construction justifiait l'imposition des sanctions prévues par les dispositions d'application y relatives. A l'occasion, cette responsabilité sans faute n'entraîne que des sanctions administratives ou civiles. Dans de nombreux pays, la différence entre, d'une part, la responsabilité sans faute et, d'autre part, l'exigence d'une action délibérée n'est pas, en pratique, aussi grande qu'il semblerait à première vue. Les différents ordres juridiques n'ont pas les mêmes règles en ce qui concerne le degré de négligence permettant de la qualifier de «coupable» et justifiant des sanctions.

L'ouverture des procédures pénales

En principe, toute procédure pénale est l'affaire des autorités publiques compétentes; les sanctions pénales visent à protéger les intérêts de la collectivité, et non ceux de l'individu. Toutefois, dans des circonstances particulières, les poursuites privées sont autorisées, notamment en Autriche, en Finlande, en France, au Royaume-Uni et en Suisse. Quelquefois, un inspecteur du travail peut tenter des poursuites mais, le plus souvent, l'action est engagée par le ministère public, les procureurs de district ou d'autres autorités. Ils agissent en se fondant sur les renseignements fournis par les inspecteurs, les organismes de sécurité sociale, la victime de l'accident ou les simples citoyens, mais la décision définitive d'intenter des poursuites leur appartient. En principe, ils devraient agir s'ils sont convaincus qu'une infraction paraît avoir été commise.

Deux autres commentaires s'imposent. Premièrement, en ce qui concerne les poursuites pénales, les délais de prescription ne semblent pas avoir posé de problème jusqu'à présent (peut-être en raison de leur longueur). Deuxièmement, la législation pénale est territoriale et ne s'applique qu'aux infractions commises dans son champ d'application. Dans une situation de travail de nature transnationale, cette limitation de la compétence peut poser la question de savoir quelle est l'autorité de contrôle en matière de sécurité et de santé.

Les personnes responsables

En principe, une procédure pénale comme une procédure civile peuvent être ouvertes contre toute personne qui a des obligations dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail. Le problème qui se pose est celui de la responsabilité des personnes morales (c'est-à-dire des sociétés qui ont des obligations à titre de fabricant ou d'employeur). Selon un principe largement reconnu en droit pénal, seules les personnes physiques peuvent être tenues pour responsables: il s'agit souvent d'un principe absolu, mais il arrive qu'il ne s'applique qu'à certaines infractions. Certains pays envisagent expressément la possibilité d'une responsabilité pénale des personnes morales en matière de sécurité et de santé au travail. Les principes généraux du droit pénal conduisent certains d'entre eux à n'admettre cette possibilité qu'en ce qui concerne les sanctions pénales imposées par l'inspection du travail ou les sanctions administratives et civiles (c'est le cas notamment de certains pays nordiques, de la Belgique et de l'Espagne), tandis que d'autres pays (Etats-Unis et Royaume-Uni, par exemple) ne font pas cette distinction. Il est quelquefois précisé que la responsabilité des sociétés ne peut être sanctionnée que par des amendes. Au Royaume-Uni, contrairement à ce qui se passe dans beaucoup de pays, les poursuites sont intentées contre la société employeur plutôt que contre une personne quelconque travaillant dans l'entreprise, dans l'idée que la société dispose d'un pouvoir de contrôle bien supérieur à celui de l'individu.

Les individus — qu'il s'agisse d'employeurs qui ne sont pas constitués en personnes morales, d'administrateurs ou de direc-

teurs de sociétés — peuvent être tenus personnellement responsables des violations des obligations qui incombent aux employeurs, les administrateurs ou les directeurs étant tenus pour responsables à la place des sociétés ou avec elles. Il faut, pour cela, que l'individu ait commis une faute personnelle. Compte tenu du caractère général des obligations imposées à l'employeur, les tribunaux n'ont guère de difficulté à conclure à quelque omission de leur part. Néanmoins, il existe des cas d'acquiescement au motif qu'il n'y avait pas eu faute personnelle de l'employeur ou du directeur. Dans certaines circonstances, l'employeur peut se décharger de ses obligations en matière de sécurité et de santé au travail (et de la responsabilité pénale correspondante) sur des cadres supérieurs, ou encore sur le personnel technique ou les agents de maîtrise. La jurisprudence montre que la responsabilité pénale ainsi conférée au personnel en question n'est pas simplement théorique. En France, en 1974, un coup de grisou avait coûté la vie à quarante personnes; le 22 janvier 1981, la cour d'assises de Béthune a considéré que l'ingénieur en chef de la mine avait commis une faute grave en omettant d'installer un détecteur de grisou et l'a reconnu coupable d'homicide involontaire. En Italie, dans l'affaire de 1977 concernant l'utilisation de benzène dans une fabrique de colorants, le directeur général, le directeur technique et le médecin de l'entreprise, ainsi que les propriétaires et l'administrateur délégué ont été déclarés coupables d'homicide involontaire. Selon une étude effectuée en Finlande, en 1979, sur la responsabilité pénale, 19% des accusations et 15% des condamnations visaient des directeurs, 36% des administrateurs dans les deux cas, et respectivement 35 et 38% du personnel d'encadrement. Dans un certain nombre de pays, mais la pratique n'est pas universelle, il est possible d'intenter des poursuites pénales contre des travailleurs qui n'ont aucune responsabilité technique ou d'encadrement; on n'y recourt qu'assez rarement, semble-t-il, et seulement dans les cas de faute personnelle grave.

Les moyens de défense

L'ignorance de la loi n'est en général pas considérée comme un moyen de défense recevable. En revanche, on insiste souvent sur l'obligation de s'informer qui incombe à l'employeur, au personnel technique et au personnel d'encadrement.

Dans une procédure pénale, contrairement à ce qui se passe au civil, le fait que la négligence de la victime a contribué à un accident n'est généralement pas un moyen de défense recevable. Ainsi, en 1972, un tribunal suisse a condamné un employeur à la suite de l'électrocution d'un salarié qui chargeait des objets métalliques sur un camion situé près d'un câble électrique sous tension; le tribunal a statué que le travailleur aurait pu avoir pris lui-même la précaution élémentaire de couper le courant, mais qu'il appartenait au surveillant (en l'occurrence, l'employeur) d'assurer la sécurité du travailleur en coupant le courant.

En revanche, les tribunaux tiennent parfois compte, au moment de fixer la peine, de circonstances atténuantes (par exemple, des conditions de travail notoirement satisfaisantes). En Suisse, dans une affaire où une tranchée de drainage avait été mal étayée, ce qui avait provoqué un accident, le tribunal a pris en compte le fait que l'employeur avait voulu écourter les heures de travail de ses employés rémunérés à la pièce, bien que cela ne constituât pas un moyen de défense.

Les peines

La section consacrée au contrôle de l'application contient quelques exemples des sanctions qui peuvent être imposées en matière de sécurité et de santé au travail. Souvent, les amendes imposées sont plus élevées que ne le prévoient les codes et la législation en matière pénale.

Il faut cependant préciser que la gamme des peines d'emprisonnement est souvent beaucoup plus étendue aux termes des codes et de la législation en matière pénale.

Dans quelques circonstances, d'autres types de sanctions sont envisagées comme l'interdiction d'exercer la profession dans laquelle l'homicide a été commis. Qui plus est, l'article L. 263-3-1 du Code du travail français, tel que modifié en 1976, dispose qu'en cas d'accident du travail survenu dans une entreprise où ont été relevés des manquements graves ou répétés aux règles d'hygiène et de sécurité, la juridiction saisie enjoint à l'entreprise de lui présenter, pour approbation, un plan de nature à rétablir des conditions normales, sous peine de se voir imposer l'exécution d'un plan arrêté par le tribunal.

Comme dans d'autres domaines du droit pénal, les tribunaux font rarement usage, semble-t-il, de toutes les possibilités de peines et ne prononcent pas la peine maximale. On connaît des cas de condamnation à des peines d'emprisonnement, mais ils sont rares. Les tribunaux imposent des amendes, mais elles ne se montrent qu'exceptionnellement au maximum prévu.

Il est extrêmement difficile, le plus souvent faute de statistiques précises sur ce point et de la rareté des procédures en matière de sécurité et de santé portées devant la justice, d'évaluer les effets dissuasifs respectifs de la responsabilité civile et de la responsabilité pénale, que ce soit en termes absolus ou en termes relatifs. Il est également difficile de déterminer les rôles respectifs, dans la prévention, de la responsabilité civile, des mesures de sécurité sociale et du respect volontaire des prescriptions. Le droit pénal n'en demeure pas moins un facteur de dissuasion, au même titre que les réparations prévues par le droit civil, et ils sont tous deux au service de la prévention des violations en matière de sécurité et de santé au travail.

LA SANTÉ AU TRAVAIL: UN DROIT DE L'HOMME

*Ilise Levy Feitshans**

«La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain [...] . Les résultats atteints par chaque Etat dans l'amélioration et la protection de la santé sont précieux pour tous» (Préambule de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)).

L'universalité est un principe fondamental du droit international. Les questions relatives à la sécurité et à la santé au travail l'illustrent bien, car aucun travail n'est à l'abri des risques professionnels (citons quelques ouvrages dans lesquels sont exposés les risques en matière de sécurité et de santé encourus dans différents types d'emplois: Corn, 1992; Corn, 1985; Faden, 1985; Feitshans, 1993; Nightingale, 1990; Rothstein, 1984; Stellman et Daum, 1973; Weeks, Levy et Wagner, 1991).

Les instruments internationaux relatifs aux droits humains et les normes internationales du travail témoignent de la menace universelle que des conditions de travail insatisfaisantes sur le plan de la santé présentent pour les droits fondamentaux de l'homme à

* Le présent article est fondé sur un texte présenté aux séminaires sur le travail et l'emploi qui ont eu lieu le 13 février 1995 à l'Université de Columbia, sous le patronage du Centre d'études des droits de l'homme.

la vie et à la sûreté de sa personne. En vertu de l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme proclamée en 1948 (Nations Unies, 1948), «tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne». Dans son Préambule, la Constitution de l'OIT déclare que «la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail» est une condition préalable à «une paix universelle et durable». En conséquence, l'amélioration des conditions de vie et de travail représente pour l'OIT un élément essentiel des droits humains universels.

Comme l'a montré une exposition organisée au Secrétariat des Nations Unies à New York, des membres du personnel des Nations Unies ont été torturés, emprisonnés, kidnappés et même tués par des terroristes. Dans sa résolution 1990/31, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies signale ces risques et fait appel aux Etats Membres pour qu'ils respectent et fassent respecter les droits de l'homme des fonctionnaires internationaux. Ces personnes, qui mettent tout en œuvre pour sauver la vie d'autres gens en dénonçant publiquement le sort qui leur est réservé et qui adhèrent pleinement aux principes de leur employeur courent autant, sinon plus, de risques que les autres travailleurs, sans que l'on se préoccupe de leur sécurité et de leur santé au travail lorsqu'ils établissent leur plan d'activités.

Comme le préconisent les instruments internationaux relatifs aux droits humains, tous les travailleurs ont droit à des conditions de travail sûres et saines, qu'ils exercent leur activité dans les champs, les bureaux ou autres lieux de travail, ou qu'ils soient des télétravailleurs. Ce principe de sécurité et de santé au travail, inscrit dans ces instruments internationaux, a été consacré dans la Charte des Nations Unies (Nations Unies, 1944) et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (Nations Unies, 1948), avant d'être développé dans les principaux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Nations Unies, 1966). Il figure dans les grands traités sur les droits humains, comme la Convention internationale sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Nations Unies, 1979), et il s'inscrit dans les travaux de l'OIT et de l'OMS, ainsi que dans des accords régionaux (voir ci-après).

Définir la santé au travail de façon à saisir l'ampleur des responsabilités des gouvernements et des employeurs aux termes du droit international est tâche difficile; l'énoncé le plus pertinent à cet égard se trouve dans le Préambule de la Constitution de l'OMS: «La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité.» Le terme «bien-être» est extrêmement important, car il est constamment employé dans les instruments relatifs aux droits humains et dans les conventions internationales se rapportant à la santé. La définition elle-même est tout aussi importante; en effet, son libellé révèle un consensus: la santé est le résultat d'une interaction de plusieurs facteurs complexes, à savoir le bien-être physique, mental et social, le tout étant évalué en fonction d'un niveau suffisant de bien-être, qui va au-delà de la simple «absence de maladie ou d'infirmité». Le sens même de cette expression ne se rapporte pas à des normes de santé précises, mais elle se prête à une interprétation et à une application souples.

La sécurité de la personne est un aspect de la protection du droit à la santé, et les bases légales de l'application des droits humains à cette protection constituent un solide corpus de normes internationales du travail. Par conséquent, il faut encore déterminer si le droit à la sécurité et à la santé au travail relève des droits humains internationaux et, dans l'affirmative, trouver des mécanismes qui en garantissent l'application. Par la suite, il faudra mettre au point de nouvelles méthodes pour régler les questions touchant au respect des normes, afin de protéger effectivement les droits humains au siècle prochain.

Aperçu des droits internationaux à la protection de la sécurité et de la santé au travail

Les droits de l'homme dans la Charte des Nations Unies

La protection du droit à la santé est l'un des principes constitutionnels fondamentaux de nombreux pays. En outre, chacun s'accorde à penser qu'il importe de garantir des emplois sûrs et sains, comme en témoignent plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits humains, faisant ainsi écho aux principes juridiques reconnus, en vertu desquels la législation nationale ou locale ou la constitution garantissent la protection de la santé. Des lois exigeant des inspections en vue de prévenir les accidents du travail ont été adoptées en Belgique en 1810, en France en 1841 et en Allemagne en 1839 (les examens médicaux y ont été rendus obligatoires en 1845). La question «des droits» aux soins médicaux et à des mesures de protection sanitaire a été soulevée lors de l'examen d'une ratification éventuelle, par les Etats-Unis, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Grad et Feithans, 1992). Des questions plus vastes, portant sur le droit de toute personne de préserver sa santé ont été abordées, sans être totalement réglées, dans la Charte des Nations Unies, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 7 et 12) et dans le cadre des normes adoptées ultérieurement par l'OIT, l'OMS et d'autres institutions spécialisées des Nations Unies.

Dans la Charte des Nations Unies, les Etats Membres se déclarent résolus «à favoriser» le progrès économique et social et à «instaurer de meilleures conditions de vie», notamment à «faciliter [...] la jouissance des droits de l'homme» (art. 13). Reprenant les termes du mandat constitutionnel donné à l'OIT par le Traité de Versailles, l'article 55 établit expressément un lien entre la création de «conditions de stabilité et de bien-être nécessaires» pour assurer la paix, le «relèvement des niveaux de vie» et le «respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous». Le débat sur l'interprétation de ces expressions, et la question de savoir si elles englobent tout ou une partie des droits constitutionnels reconnus aux Etats Membres des Nations Unies, a été politisé à l'excès durant toute la guerre froide.

Ces documents fondamentaux présentent tous une lacune: ils décrivent en termes vagues ce que sont la protection de la vie, la sûreté de la personne et les droits économiques liés à l'emploi, sans faire explicitement mention de la sécurité et de la santé au travail. Chacun d'entre eux utilise la rhétorique des droits humains garantissant un état de santé «satisfaisant» et des droits connexes, mais il est difficile d'en dégager un consensus sur la qualité des soins ou les «meilleures conditions de vie» nécessaires pour assurer cette protection.

La protection de la sécurité et de la santé au travail aux termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme

La sûreté de la personne (art. 3)

Bien qu'aucune interprétation n'en ait été donnée par la jurisprudence, l'article 3 de la Déclaration garantit le droit à la vie de tout individu et, donc, le protège contre les risques professionnels et les conséquences des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Les droits relatifs au travail (art. 23, 24 et 25)

La Déclaration universelle des droits de l'homme contient un ensemble restreint, mais important, de droits relatifs à l'emploi et à des «conditions [...] satisfaisantes de travail». Les principes énoncés dans ces trois articles découlent de l'histoire, et l'on en

trouve même la trace dans des lois plus anciennes. Qui veut étudier la santé au travail se heurte ici à une difficulté: en effet, la Déclaration est un document très important et très largement accepté par la communauté internationale, mais elle ne traite pas expressément de la sécurité et de la santé au travail. Elle mentionne la sûreté de la personne, la qualité des conditions de travail et la qualité de la vie et l'on peut en *déduire* que la sécurité et la santé au travail s'inscrivent dans les droits qu'elle proclame. Par exemple, bien qu'elle ne définit pas le droit à des «conditions [...] satisfaisantes de travail», il ne fait aucun doute que les risques en matière de sécurité et de santé au travail influent sur le respect de ces valeurs sociales. De plus, la protection des droits de la personne sur les lieux de travail doit préserver la «dignité humaine», ce qui a des conséquences non seulement pour la qualité de la vie, mais également pour la mise en œuvre de programmes et de stratégies visant à empêcher la dégradation des conditions de travail. La Déclaration universelle des droits de l'homme ne dessine à grands traits qu'un schéma dont, pourtant, l'utilité pour l'action internationale en matière de sécurité et de santé au travail ne saurait être contestée.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)

Les principes énumérés aux articles 6 et 7 *b*) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui reconnaissent à tous les travailleurs le droit à des «conditions de travail justes et favorables», renforcent le sens et l'application de ces droits. Aux termes de l'article 7, ce droit comprend la rémunération et la durée du travail (art. 7 (1) *a*) i)), ainsi que «la sécurité et l'hygiène du travail» (Summers, 1992). La mention de ce dernier point, qui illustre ce qu'il faut entendre par «conditions de travail favorables», donne plus de poids à la protection accordée par la Déclaration universelle des droits de l'homme et montre clairement le lien qui existe entre les principes en la matière et la protection de la sécurité et de la santé au travail, sur laquelle insiste encore l'article 12 du pacte.

L'amélioration de l'hygiène industrielle aux termes de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

De tous les documents des Nations Unies sur les droits de l'homme, c'est le Pacte qui, à l'article 12, traite le plus clairement et le plus résolument de la santé: il mentionne le droit à la protection de la santé, qui doit être assuré grâce à l'amélioration de l'«hygiène industrielle» et à la prévention des «maladies professionnelles». On peut noter aussi la concordance de l'article 12 sur l'amélioration de l'hygiène industrielle et de l'article 7 *b*) sur la sécurité et l'hygiène du travail. Pourtant, cette garantie expresse de protection en la matière n'offre aucune explication détaillée de ces droits et n'énumère pas les mesures qui pourraient être prises pour atteindre les objectifs du Pacte. Dans la même ligne que les principes énoncés dans nombre de documents internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'article 12 reprend délibérément la notion de santé qui figure dans la Constitution de l'OMS. Il ne fait pas de doute que, selon l'article 12, la sécurité et la santé au travail sont partie intégrante des préoccupations concernant la santé et le bien-être personnel:

1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'à toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre [...].

2. Les mesures que les Etats parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer: [...]

b) l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle;

c) la prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies; [...]

Fait révélateur, l'article 12 mentionne les conséquences des maladies professionnelles sur la santé, reconnaissant et justifiant ainsi qu'un domaine quelquefois controversé de la médecine du travail relève de la protection des droits de l'homme. Toujours selon cet article, les Etats parties reconnaissent le droit à la santé physique et mentale indirectement proclamé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 25), dans la Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme, dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, dans la Charte sociale européenne et dans la nouvelle version de la Charte de l'Organisation des Etats américains (OEA) (voir ci-après). De plus, au paragraphe 2, ils s'engagent à prendre au moins quatre «mesures» pour assurer «le plein exercice» de ce droit.

Comme nous l'avons dit, l'article 12 ne donne pas une définition de la «santé», mais utilise en partie celle qui figure dans la Constitution de l'OMS. Selon Grad et Feitshans (1992), le premier paragraphe du projet de pacte préparé sous les auspices de la Commission des droits de l'homme définissait bel et bien le terme en reprenant toute la définition figurant dans la Constitution de l'OMS, soit: «un état de complet bien-être physique, mental et social, et non seulement l'absence de maladie ou d'infirmité». A l'instar de l'OIT, qui a participé à la mise au point des articles 6 à 11 du Pacte, l'OMS a apporté une aide technique à la rédaction de l'article 12. La Troisième Commission des Nations Unies n'a pas accepté, malgré les efforts de l'OMS, d'inclure une définition de la santé, arguant qu'un détail de ce genre n'avait pas sa place dans un texte juridique, qu'aucune autre définition ne figurait dans les autres articles du pacte et, enfin, que la définition proposée était incomplète.

Les expressions «hygiène du milieu» et «hygiène industrielle» figurent dans les travaux préparatoires, mais sans être assorties d'une interprétation. Citant d'autres résolutions adoptées par la 32^e Assemblée mondiale de la santé, en 1979, l'OMS se déclare préoccupée de «l'introduction non contrôlée de certains procédés industriels et agricoles comportant des risques sur les plans physique, chimique, biologique et psychosocial» et note que l'Assemblée demande instamment aux Etats Membres de «développer et de renforcer les institutions de médecine du travail et de prendre des mesures pour écarter les risques sur les lieux de travail» (Grad et Feitshans, 1992). Bien qu'il ait été reconnu dans de nombreux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, le «droit qu'à toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre» est un objectif que se proposent manifestement les employeurs, les travailleurs et les gouvernements de nombreux pays, mais qui, malheureusement, est toujours aussi imprécis qu'universel.

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

La Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (1979) proclame, à l'article 11 (1) *a*), le «droit au travail en tant que droit inaliénable de tous les êtres humains» et, à l'alinéa *f*) du même article, «le droit à la protection de la santé et à la sécurité des conditions de travail, y compris la sauvegarde de la fonction de reproduction».

L'article 11 (2) *a*) interdit, «sous peine de sanctions, le licenciement pour cause [...] de congé de maternité», sujet qui est, depuis longtemps, source de graves différends et de violations des droits humains dans l'ordre juridique de nombreux Etats Membres des Nations Unies. Ces questions importantes n'ont pas encore été réglées dans la jurisprudence relative à la grossesse. Ainsi, l'article 11 (2) vise clairement à faire disparaître une discrimination