

institutionnelle qui est ancrée dans la loi depuis des générations et qui est le fruit d'une fausse idée sur la capacité de travail des femmes enceintes ou des mères de famille. La jurisprudence relative à la grossesse montre bien les hésitations de la justice entre protectionnisme et paternalisme pendant tout le XX^e siècle. [Les décisions de la Cour suprême des Etats-Unis oscillent entre le désir de limiter la durée de travail des femmes, au motif qu'elles doivent rester au foyer pour élever les enfants (*Muller v. the State of Oregon*, 208 U.S. 412 (1908)) et l'interdiction de la stérilisation forcée des femmes exposées sur leur lieu de travail à des produits nocifs pour la reproduction (*UAW v. Johnson Controls*, 499 U.S. 187 (1991)) (Feitshans, 1994)]. Il reste une trace de ces hésitations dans le texte de l'article 11 (2) *d*) puisque la «protection spéciale», qui est souvent indispensable pour prévenir les effets inégalement dangereux des conditions de travail, est souvent jugée à tort comme étant bénéfique.

Aux termes de l'article 11 (2) *d*) de la Convention, les Etats Membres s'engagent à «assurer une protection spéciale aux femmes enceintes dont il est prouvé que le travail est nocif». Cette disposition suscite de nombreuses questions: qu'entend-on par «protection spéciale»? Les effets d'un travail nocif s'exercent-ils seulement pendant la grossesse? Que fait-on pour protéger le fœtus? Par ailleurs, la Convention ne précise pas le niveau de preuve exigé pour rendre «la protection spéciale» nécessaire ou acceptable, ni la portée d'un mécanisme de protection approprié.

L'article 11 (3) limite la portée de la «protection spéciale» en spécifiant que la mise en œuvre de mesures visant à protéger la santé et à assurer la sécurité au travail doit être fondée sur des connaissances scientifiques, et non sur des valeurs sociales: «Les lois visant à protéger les femmes dans les domaines visés par le présent article seront revues périodiquement en fonction des connaissances scientifiques et techniques et seront révisées, abrogées ou étendues, selon les besoins.» Il faut également définir des méthodes de contrôle et d'évaluation des risques, afin que les mesures d'exclusion inappropriées, par exemple la stérilisation obligatoire pour conserver ou obtenir un emploi, soient considérées comme des violations graves des droits humains et, donc, condamnées par la Convention. Ces problèmes épineux ont été portés devant la justice et soulèveront des questions de plus en plus délicates sur la mise en œuvre et le respect des principes inscrits dans la Convention, au fur et à mesure que l'épidémiologie professionnelle découvrira d'autres risques pour la reproduction et mettra en lumière la nécessité de mesures de prévention efficaces.

Les auteurs de la Convention ont suivi le modèle établi par l'OIT et prévu un mécanisme détaillé d'examen et de contrôle de son application, à savoir la présentation de rapports périodiques obligatoires au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Conformément à la procédure de celui-ci, telle qu'établie à l'article 18, les Etats parties à la Convention «s'engagent à présenter [...] un rapport sur les mesures d'ordre législatif, judiciaire, administratif ou autre qu'ils ont adoptées pour donner effet [à ces] dispositions» dans l'année suivant leur entrée en vigueur et, par la suite, tous les quatre ans; les difficultés d'application rencontrées peuvent être signalées dans les rapports. La mise au point des normes requises pour définir les stratégies de prévention des risques professionnels concernant la reproduction est une question qui doit trouver sa place dans les rapports, aux fins d'un échange d'informations essentielles sur l'application de la Convention.

Les traités et déclarations régionaux relatifs aux droits humains

La Convention américaine relative aux droits de l'homme

Le préambule de la Convention (adoptée à San José de Costa Rica en novembre 1969) se réfère aux droits économiques et

sociaux et, l'article 4, au droit à la vie. Ce texte ne mentionne pas expressément que la santé ou les conditions de travail sont des droits fondamentaux protégés dans d'autres traités. Cependant, point important pour la mise en œuvre des droits de l'homme, la Convention établit une commission et une cour des droits de l'homme; la Commission interaméricaine des droits de l'homme est habilitée à demander des renseignements sur les mesures prises en la matière aux gouvernements des Etats Membres soupçonnés d'avoir violé les droits de l'homme. La Convention ne traite toutefois pas directement des problèmes de sécurité et de santé au travail que rencontrent les travailleurs dans le système interaméricain.

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981 à Banjul (Gambie) (Nations Unies, 1990), a des vues originales sur les concepts établis en matière de droits de l'homme tels qu'ils sont exposés dans les instruments internationaux. Comme Alston (1984) l'a analysée sur le plan théorique — et sans nommer cet instrument — cette charte a manifestement opéré une percée en matière de protection internationale et d'application des droits de l'homme à tout être humain. Cet instrument, de large portée, reconnaît le droit à un environnement sain, les droits politiques et les droits relatifs aux aspects durables du développement. Il est intéressant de noter qu'elle ne traite ni de la protection des conditions de travail ni de la sécurité et de la santé au travail, contrairement à la Charte sociale européenne. Dans la même veine que la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 4 de la Charte africaine interdit les violations des droits de l'homme, tout être humain ayant «droit au respect de sa vie et à l'intégrité [...] de sa personne». De même, l'article 6 de la Charte garantit la sécurité de la personne, comme le fait l'article 3 de la Déclaration universelle.

Reprenant en partie le libellé de la Constitution de l'OMS, qui est devenue la référence en matière des droits de la personne humaine à la santé, l'article 16 déclare que «toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre» et que les Etats parties à la Charte «s'engagent à prendre les mesures nécessaires en vue de protéger la santé de leurs populations et de leur assurer l'assistance médicale en cas de maladie».

A l'instar de nombreux autres instruments internationaux relatifs aux droits humains, la Charte africaine établit un mécanisme d'examen et de contrôle de son application, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Les Etats peuvent demander l'examen des cas de violation des droits de l'homme par d'autres Etats, à condition d'avoir épuisé tous les recours prescrits. Cette procédure est décrite en détail aux articles 30 à 59 de la Charte.

La Charte sociale européenne

La première partie de la Charte sociale européenne (signée à Turin le 18 octobre 1961 et promulguée en 1965) déclare, aux points 2 et 3, respectivement, que «tous les travailleurs ont droit à des conditions de travail équitables» et que «tous les travailleurs ont droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail». L'article 3 de la partie II de la Charte, qui porte sur «le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail», précise les engagements des parties contractantes en vue d'assurer l'exercice effectif de ce droit. Contrairement à d'autres instruments internationaux relatifs aux droits humains, la Charte sociale européenne mentionne l'adoption de mesures de contrôle de l'application des règlements de sécurité et d'hygiène, comme aussi la mise en œuvre et le respect des normes internationales. Ainsi, aux termes de l'article 3 (2) et (3), respectivement, les parties contractantes s'engagent «à édicter

des mesures de contrôle de l'application de ces règlements» et «à consulter, lorsqu'il y a lieu, les organisations d'employeurs et de travailleurs sur les mesures tendant à améliorer la sécurité et l'hygiène au travail». Cet article capital est renforcé par un mécanisme, défini aux articles 21 et 22, qui prévoit l'examen, par un comité d'experts, des rapports périodiques sur l'application des dispositions acceptées.

En plus de son approche remarquablement générale des mesures de protection des droits humains, en particulier sur le plan de la sécurité et de la santé au travail, il faut relever que la Charte sociale européenne présente de façon claire et concluante le canevas des activités futures en vue de l'application et du respect de ses dispositions. Par exemple, la réglementation et le contrôle mentionnés à l'article 3 sont conciliables avec le contrôle de l'application au niveau international par les parties contractantes et par les organisations non gouvernementales, tant dans le système européen que dans leur domaine de juridiction. Le concept de la consultation entre les employeurs et les travailleurs, énoncé à l'article 3 (3), est plus qu'un simple reflet de la structure tripartite de l'OIT; il laisse présager la généralisation des comités de sécurité réunissant les travailleurs et les directions pour assurer le respect des droits internationaux de l'homme en matière d'emploi.

Les normes internationales du travail

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». L'amélioration des conditions de vie et de travail est donc un élément fondamental des conventions et des recommandations internationales du travail. Selon Johnston (1970), le principe sous-jacent est l'exclusion souhaitable de la concurrence internationale de certains besoins fondamentaux de l'homme, afin d'assurer des normes minimales de solidarité et de dignité humaine. Bien qu'aujourd'hui, l'OIT n'ait pas l'autorité universelle lui permettant d'exclure du marché du travail légitime un employeur qui ne se conforme pas à ses normes, Friedman (1969) envisage un plus grand rôle pour l'Organisation lorsqu'il déclare que le jour n'est pas loin où les normes et les directives de l'OIT lui donneront cette autorité et que la dénonciation de la non-observation des règles entraînera l'exclusion du marché international du travail.

L'OIT a encouragé la création de normes cohérentes sur les problèmes de sécurité qu'une convention ne saurait traiter sans empiéter sur les compétences des Etats souverains. Par exemple, les Recueils de directives pratiques du BIT ont servi de base à la législation nationale dans des domaines tels que les manutentions portuaires, les transferts de technologies dans les pays en développement, la construction et les diverses industries lourdes. Ces recueils, qui servent parfois de modèles, après quelques modifications, à des projets de loi, témoignent des préoccupations exprimées dans plusieurs conventions internationales du travail relatives à la sécurité et à la santé au travail: la convention (n° 32) sur la protection des dockers contre les accidents (révisée), 1932, la convention (n° 62) concernant les prescriptions de sécurité (bâtiment), 1937, la convention (n° 77) sur l'examen médical des adolescents (industrie), 1946, la convention (n° 78) sur l'examen médical des adolescents (travaux non industriels), 1946, la convention (n° 119) sur la protection des machines, 1963, la convention (n° 120) sur l'hygiène (commerce et bureaux), 1964, la convention (n° 152) sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires, 1979, et la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 (cette dernière est discutée plus en détail ci-après).

La convention (n° 155) concernant la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail, 1981, et les conventions précédentes

Depuis sa création, l'OIT encourage la promotion de meilleures conditions de travail. Au début, ses efforts visaient particulièrement les accidents et les réparations dues aux travailleurs accidentés, comme en témoignent les premières conventions, par exemple la convention (n° 32) sur la protection des dockers contre les accidents (révisée), 1932, la convention (n° 62) concernant les prescriptions de sécurité (bâtiment), 1937, et les conventions sur les examens médicaux des travailleurs et la protection des machines. En posant des exigences précises aux fins de la prévention des accidents, ces conventions ont servi de précédents à des normes reprises aujourd'hui dans les règlements de sécurité au travail de nombreux pays. Elles reflètent la ferme conviction que la protection contre les accidents du travail est un droit dont jouissent tous les travailleurs.

Conformément à ce principe, l'article 3 e) de la convention n° 155 déclare que «de terme 'santé', en relation avec le travail, ne vise pas seulement l'absence de maladie ou d'infirmité; il inclut aussi les éléments physiques et mentaux affectant la santé directement liés à la sécurité et à l'hygiène du travail». Cette définition a l'air simple et complète à la fois, mais elle témoigne de l'interaction complexe entre les expositions dangereuses sur les lieux de travail, le mode de vie de chacun et les facteurs environnementaux qui influent sur les conditions de travail (Mausner et Kramer, 1985). De plus, cette approche est multidimensionnelle, puisqu'elle prend en considération des éléments tant physiques que mentaux de la santé et du bien-être et, donc, les effets du stress professionnel et d'autres problèmes mentaux.

La convention n° 155 contient un point essentiel: la création de mécanismes efficaces d'application et de contrôle d'autres normes de l'OIT au niveau national et dans l'entreprise. Telle qu'elle a été adoptée par la Conférence internationale du Travail, à sa 67^e session, 1981, la convention n° 155 favorise la définition, la mise en application et le réexamen périodique des normes en matière de sécurité et de santé au travail parmi les Etats Membres de l'OIT. Par exemple, l'article 4 (1) expose l'objet de la convention, à savoir définir une «politique nationale cohérente» en matière de sécurité et de santé au travail. A cette fin, la convention oblige les Etats Membres qui la ratifient à favoriser la recherche, à rassembler des données statistiques sur l'exposition à des substances dangereuses (mesures de surveillance médicale, normes techniques) et à encourager l'éducation et la formation des travailleurs. La terminologie est générale de façon que la convention serve de cadre à la réglementation. Un Etat ne peut exclure de l'application de la convention des catégories de travailleurs qu'après avoir consulté les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs et, aux termes de l'article 2 (3), cette exclusion entraîne l'obligation de rendre compte de «tout progrès accompli sur la voie d'une plus large application». La convention favorise enfin la formation des «organisations représentatives», ainsi que la participation des travailleurs à l'élaboration et à l'application des règlements en matière de sécurité et de santé au travail dans l'entreprise et au niveau national.

Les conventions internationales du travail sur la réparation des accidents du travail

Le BIT est à l'origine de plusieurs conventions traitant de la réparation des accidents du travail qui ont été adoptées par la Conférence (BIT, 1996a).

Mentionnons la convention (n° 12) sur la réparation des accidents du travail (agriculture), 1921, la convention (n° 17) sur la réparation des accidents du travail, 1925, la convention (n° 18) sur les maladies professionnelles, 1925, la convention (n° 24) sur l'as-

assurance-maladie (industrie), 1927, la convention (n° 25) sur l'assurance-maladie (agriculture), 1927, et la convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969. En règle générale, presque tous les Etats Membres de l'OIT ont adopté des mesures législatives sur l'indemnisation des travailleurs. Ces dispositions représentent un compromis, motivé par des considérations économiques, plutôt que par les droits de l'homme; en effet, elles assurent soins et assistance aux travailleurs accidentés, elles remplacent les aléas d'une action en justice par un système de paiement déterminé à l'avance qui n'examine pas la question de la faute, et elles fixent un plafond aux prestations versées aux victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles (c'est ainsi qu'aux Etats-Unis la loi annotée de 1982 sur les accidents du travail de la Virginie prévoit que les actes volontaires qui ont un lien avec les obligations du contrat de travail ouvrent droit à réparation). Délais, déclarations incomplètes, montant des prestations peu élevé et les conflits sont monnaie courante lorsque les soins médicaux sont couverts par ces systèmes distincts. Malgré ces limites pratiques à son efficacité, l'«universalité» de ces protections aux Etats-Unis et en droit international témoigne d'une volonté de la société de faire payer cher les conditions de travail dangereuses et d'apporter un secours financier aux travailleurs accidentés.

La procédure d'application des normes et la présentation de rapports

Selon Alston (1984), l'OIT est un modèle international pour les exigences en matière de procédure, et c'est ce qui, selon lui, légitime la proclamation de nouvelles normes. Les procédures de l'OIT comprennent notamment: la rédaction d'une étude préliminaire des lois pertinentes dans les Etats Membres, suivie d'une décision du Conseil d'administration d'inscrire la question à l'ordre du jour de la Conférence internationale du Travail qui a lieu une fois l'an, et l'envoi par le BIT d'un questionnaire aux Etats Membres. Une fois le projet confié à une commission technique, un instrument provisoire est présenté, pour observations, aux Etats Membres et aux représentants des travailleurs et des employeurs; une version révisée est ensuite préparée et soumise à la commission technique compétente, examinée en séance plénière, envoyée au comité de rédaction et soumise à la Conférence pour adoption. Cette façon de procéder permet une large discussion entre tous les mandants de l'Organisation. Pour un examen approfondi des mécanismes de présentation des rapports à l'OIT, voir la section du présent chapitre intitulée «L'Organisation internationale du Travail».

Ces procédures, établies en 1926 au moment de la création de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, ont éveillé un écho dans le système international. Par exemple, la formule de rapport du BIT a servi de modèle à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes: aux termes de son article 18, les Etats parties doivent présenter au comité constitué à cette fin un rapport sur les mesures prises en vue de la mise en demeure et de l'application des dispositions de la Convention un an après la ratification de cette dernière et, par la suite, tous les quatre ans. D'autres procédures de contrôle de l'application des normes et des conventions internationales du travail comprennent, entre autres, les missions de contacts directs (pour un excellent exposé des fonctions de médiation et de conciliation du BIT dans les missions de contacts directs, voir Samson, 1979), les commissions d'enquête, qui sont chargées de faire la lumière sur les manquements graves aux conventions ratifiées et le contrôle périodique au moyen de rapports à la Conférence et au Conseil d'administration. Les mécanismes de présentation et d'examen des rapports sont lents, mais leur valeur est indiscutable; ils constituent un élément important d'un processus beaucoup plus vaste de mobili-

sation de l'opinion mondiale en faveur d'un changement d'attitude à l'égard des questions de travail.

Dans un hommage rendu à M. José María Ruda, président de la Commission d'experts pour l'application des conventions et des recommandations, on peut lire dans *Travail* (BIT, 1994): «Ni la Commission d'experts ni la Commission des normes de la Conférence n'a compétence pour imposer des sanctions quelles qu'elles soient. Il n'en demeure pas moins que leurs conclusions sont considérées le plus souvent comme des sanctions politiques ou morales». Cette observation souligne un fait qui a toujours été une source de frustrations pour la Commission, même si elle s'enorgueillit de sa capacité d'influencer certains gouvernements lorsque les conditions s'y prêtent.

L'Organisation mondiale de la santé

La Déclaration sur les soins de santé primaires (Alma-Ata, 1978)

Dans la Déclaration dite d'Alma-Ata, issue de la Conférence internationale sur les soins de santé primaires organisée par l'OMS et l'UNICEF à Alma-Ata (URSS), du 6 au 12 septembre 1978, l'OMS a lancé un programme international, connu sous le nom de «La santé pour tous d'ici l'an 2000» (OMS, 1978). Il s'agit d'un effort concerté pour améliorer, partout dans le monde, la qualité de la santé et la prestation des services de santé, en particulier en ce qui concerne les soins primaires. Bien que la sécurité et la santé au travail ne figurent pas en toutes lettres dans la déclaration, elles sont mentionnées parmi les questions qui font l'objet de la stratégie adoptée; la mise en place de mesures sanitaires de base a été encouragée par la publicité qui leur a été faite et l'élaboration de programmes visant à ce que la santé pour tous d'ici l'an 2000 devienne une réalité.

En conformité avec la lettre et l'esprit de la Constitution de l'OMS, la Déclaration d'Alma-Ata souligne «la nécessité d'une action urgente de tous les gouvernements, de tous les personnels des secteurs de la santé et du développement ainsi que de la communauté internationale pour protéger et promouvoir la santé de tous les peuples du monde». Il convient de souligner que l'article I de la Déclaration réaffirme que «la santé [...] est un droit fondamental de l'être humain, et que l'accession au niveau de santé le plus élevé possible est un objectif social extrêmement important qui intéresse le monde entier». L'article III déclare que «la promotion et la protection de la santé des peuples sont la condition sine qua non d'un progrès économique et social soutenu en même temps qu'elles contribuent à une meilleure qualité de la vie et à la paix mondiale». De plus, la conférence d'Alma-Ata a jeté les bases de stratégies concrètes permettant d'atteindre ces objectifs et, sur le plan de la sécurité et de la santé au travail, la déclaration a entraîné la mise en place d'équipements de santé au travail dans les stratégies nationales, régionales et internationales. Donnant suite au plan d'action de l'OMS «La santé pour tous d'ici l'an 2000: stratégies», l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) a lancé des activités régionales où les questions de sécurité et de santé au travail sont prises en compte dans la mise en place d'établissements de formation et l'élaboration de programmes de santé (OPS, 1990).

La Déclaration sur la santé pour tous au travail (Beijing, 1994)

Lors de la deuxième réunion des Centres collaborateurs de l'OMS pour la santé des travailleurs (Beijing, octobre 1994), les participants ont approuvé la Déclaration sur la santé pour tous au travail. Cette déclaration, dite de Beijing, s'inspire manifestement de la Déclaration d'Alma-Ata sur les soins primaires et de nombreux instruments de l'OIT concernant la sécurité et la santé au

travail. En soulignant que 100 millions de travailleurs sont blessés et que 200 000 meurent chaque année dans des accidents du travail, et qu'entre 68 et 157 millions de cas nouveaux de maladies professionnelles sont dus à «des charges de travail et à des expositions nocives», la Déclaration de Beijing préconise «partout dans le monde des stratégies et des programmes nouveaux en matière de santé des travailleurs» et affirme que les programmes de santé au travail «ne sont pas une charge vaine, mais qu'ils ont un effet positif et productif sur l'économie de l'entreprise et celle du pays», d'où leur lien avec la notion de développement durable. La Déclaration invite également les gouvernements à mettre en place les infrastructures nécessaires, notamment des services de santé au travail avec surveillance médicale et promotion de la santé, et à resserrer les liens entre les activités de santé au travail et autres activités connexes, d'une part, et les politiques et programmes parrainés par l'OMS, d'autre part.

Le Comité mixte OIT/OMS de la santé au travail

L'OMS collabore avec l'OIT dans le Comité mixte OIT/OMS de la santé au travail institué en 1946. Au cours de sa première session (1950), le Comité a adopté la définition suivante: «La médecine du travail a pour but de promouvoir et de maintenir le plus haut degré de bien-être physique, mental et social des travailleurs dans toutes les professions; de prévenir tout dommage causé à la santé de ceux-ci par les conditions de leur travail; de les protéger dans leur emploi contre les risques résultant de la présence d'agents préjudiciables à leur santé; de placer et de maintenir le travailleur dans un emploi convenant à ses aptitudes physiologiques et psychologiques, en somme, d'adapter le travail à l'homme et chaque homme à sa tâche.»

Résumé du droit et de la théorie concernant les droits de l'homme à la protection de sa santé sur les lieux de travail

Etant donné qu'il n'existe aucun mécanisme expressément conçu pour faire respecter les droits en matière de sécurité et de santé au travail, on pourrait soutenir qu'il n'y a aucune jurisprudence concernant le droit qu'a toute personne de protéger sa vie ou sa santé sur les lieux de travail, si ce n'est quelques interprétations inhabituelles — et, au mieux, forcées et contraintes — des principaux instruments concernant les droits de l'homme. Par exemple, l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme que tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne, sans faire mention de l'environnement ou du milieu de travail dans lequel cette protection peut ou devrait s'exercer. En outre, étant donné qu'aucune sanction pénale ou autre n'est prévue en cas de violation des droits de l'homme en général (à moins qu'il ne s'agisse de violations grossières telles que l'esclavage, le génocide, les crimes de guerre et l'apartheid) et qu'aucune norme n'exige des sanctions internationales en cas d'atteintes à la sûreté de la personne provoquées par des risques pour la sécurité et la santé au travail, il faut envisager des solutions de rechange à l'application traditionnelle des lois, si l'on veut que les mesures de protection en matière de sécurité et de santé au travail deviennent réalité.

Comme nous l'avons vu, de nombreux instruments internationaux relatifs aux droits humains expriment l'idée que la sécurité et la santé au travail sont un droit fondamental de la personne humaine, notamment lorsqu'il est question du droit de tout individu à la vie, au bien-être et à la sûreté de sa personne. La protection de ces droits est également prévue dans un ensemble d'instruments internationaux qui ne relèvent pas habituellement des droits de l'homme. Tout bien considéré, on peut donc conclure que le droit à un lieu de travail salubre est une norme acceptée en droit international. Le droit interne des Etats se heurte toutefois au même problème que le système international:

la faible protection des conditions de travail en général et de la santé au travail en particulier soulève des questions complexes qui découlent des contradictions entre, d'une part, les stratégies de prévention, qui visent de larges segments d'une population donnée afin de réduire la propagation de la maladie ou les effets de risques précis et, d'autre part, l'opinion populaire, qui s'oppose à l'abrogation provisoire de certains droits individuels de voyager, d'entreprendre certaines activités ou de faire du commerce, afin de protéger le droit qu'a tout individu de bénéficier de mesures de protection de la santé au travail. Il est donc difficile de déterminer avec certitude dans quelle mesure cette gamme de droits en matière de sécurité et de santé au travail pourrait être appliquée au niveau international ou dans chacun des Etats en vue d'améliorer concrètement les conditions de travail de tous. Peut-on tenir la promesse de protéger ces droits de l'homme dans les nouveaux établissements et lieux de travail et dans les règles établies du système international?

La codification de la notion jurisprudentielle de protection en matière de sécurité et de santé au travail se retrouve donc dans le domaine des droits de l'homme. Par conséquent, la mise en œuvre et le contrôle de ces mesures de protection représentent une première étape dans la défense des droits de l'homme au XXI^e siècle. Voyons maintenant quelles nouvelles approches permettraient de régler ces problèmes.

Aperçu des questions touchant la mise en œuvre et le respect des normes dans le système international

Dès l'adoption de la Charte des Nations Unies, les sceptiques ont mis en doute la possibilité de faire appliquer le droit international public, en particulier dans les domaines liés à la prévention des graves violations des droits de l'homme. Dans le système international, cette prévention comporte au moins deux étapes: 1) la codification des principes; 2) les mesures touchant la mise en œuvre et le respect des normes. En règle générale, cela suppose une société organisée, disposant des institutions judiciaires traditionnelles et des procédures d'exécution pour réprimer et décourager les «villains» qui refusent de respecter les objectifs et les valeurs communes du système. Il est difficile de mettre en œuvre et de faire respecter les droits de l'homme en général et la salubrité des lieux de travail en particulier. Cinquante ans après la rédaction de la Charte des Nations Unies, il existe un système international viable et relativement efficace pour mettre des normes par écrit, mais tout reste à faire pour mettre en place des mécanismes de contrôle de leur application. Il faut donc examiner les questions essentielles qui surgissent: quels sont les modèles non coercitifs permettant d'assurer la meilleure protection possible de la sécurité et de la santé au travail? Comment encourager, sans recourir à la loi, le respect des mesures de protection des droits de l'homme en matière de sécurité et de santé au travail?

Les limites inhérentes au système international l'empêcheront d'assurer l'application de tout ensemble de principes ou de normes de protection en matière de sécurité et de santé au travail tant que ce système ne disposera pas de pouvoir d'exécution ou n'encouragera pas le respect des normes par des mesures positives. Il n'est toutefois pas d'usage, au niveau international, de prendre des mesures quantifiables en matière de sécurité et de santé au travail, comme le montre la convention (n° 162) sur l'amiante, 1986. L'article 11 (1) de cette convention interdit l'utilisation du crocidolite, mais le paragraphe 2 du même article en restreint la portée. En effet, aucun mécanisme officiel d'inspection n'est institué et chargé de veiller à la suppression des risques ou d'imposer des sanctions; seule est prévue une surveillance limitée par les institutions aux fins de la présentation de rapports. En outre, la convention ne fixe aucune limite d'exposition et laisse le soin à l'autorité compétente du pays de le faire. Par conséquent, en l'absence de pouvoir exécutif et de mesures incitant au respect

des normes par les Etats ou les organisations d'employeurs, la présentation des rapports à elle seule limite en pratique l'application des principes et des lois relatifs aux droits de l'homme (Henkin, 1990). Pour cet auteur, «le droit international est toujours en train de s'excuser [...] pour justifier sa propre existence parce qu'il n'a ni gouvernement ni organes exécutifs».

Bien que le système international ait la capacité reconnue de limiter les agressions entre les Etats, comme en témoignent les relations diplomatiques, il est rare qu'il puisse imposer à ceux qu'on appelle les «vilains» les sanctions ou les peines couramment appliquées en vertu des lois nationales. C'est pourquoi on commence à entendre, dans les couloirs des Nations Unies et dans les conférences internationales auxquelles participent des ONG, des plaidoyers en faveur de l'application des mesures internationales de protection des droits de la personne humaine. Faute d'un système prévoyant l'application de sanctions, d'amendes ou de peines pour punir et dissuader, il faut songer à instituer sans tarder des mécanismes efficaces de mise en œuvre et de contrôle de l'application des mesures internationales de protection des droits humains en matière de sécurité et de santé au travail. Ces méthodes, destinées à assurer un contrôle «interactif», permettraient de combler cette lacune, à condition d'être associées avec des stratégies pratiques visant à encourager l'amélioration des conditions de travail dans tout le système international (Feitshans, 1993). Il y a donc une demande réelle de mécanismes de contrôle qui donneront au système de présentation des rapports, fragile et sous-estimé, une dimension allant au-delà du dialogue, pour reprendre les termes de K. T. Samson, ancien chef du Service de l'application des normes du Bureau international du Travail.

Maintenant que le système international a réussi à codifier les normes universelles relatives aux droits humains, d'aucuns suggèrent que le moment est venu de faire porter les efforts de la communauté internationale sur leur mise en œuvre et le contrôle de leur application. Sigler et Murphy (1988), par exemple, ont émis une hypothèse de travail intéressante qu'il conviendrait de développer: la concurrence entre les organismes, qu'il s'agisse des associations d'employeurs ou des Etats Membres des Nations Unies, pourrait être l'instrument d'une protection efficace en matière de sécurité et de santé au travail, à condition d'être nourrie

par des mesures positives d'encouragement plutôt que par le modèle traditionnel de sanctions et de dissuasion. Selon Joseph Murphy, avocat et rédacteur adjoint de *Corporate Conduct Quarterly*, un bulletin sur l'application des normes et l'éthique, on tend désormais à inciter les organisations à exercer elles-mêmes le contrôle nécessaire.

Conclusion

Au cours des cinquante premières années de son existence, l'Organisation des Nations Unies a réussi à codifier les normes internationales concernant le droit de l'être humain à un milieu de travail sain. Les instruments internationaux relatifs aux droits humains ont toutefois une efficacité implicitement limitée: à part le suivi administratif, aucun mécanisme d'application et de dissuasion n'en assure la mise en œuvre. Cette efficacité réduite du système international engendre des frustrations, malgré le nombre impressionnant de documents et de rapports qui s'accumulent sur les bureaux de nombreux organes des Nations Unies, parce que, au-delà de la présentation de rapports, ces efforts n'aboutissent qu'à une surveillance et à un contrôle restreints. Les traités et les conventions sur l'application ou la protection des droits à la santé examinés ici ont une part dans cette frustration, malgré les bons résultats obtenus grâce à l'utilisation appropriée des mécanismes de présentation de rapports.

Les instruments internationaux relatifs aux droits humains considèrent que les maladies professionnelles sont un aspect de l'industrialisation qui pourrait être évité et ils témoignent également d'une conviction partagée, encore que floue, selon laquelle le travail ne devrait ni entraîner la mort ni causer de graves accidents. Conçus pour protéger le droit de toute personne à la sécurité sur les lieux de travail, ces instruments et les principes qui les sous-tendent ne sont pas parfaits. Ils énoncent les droits fondamentaux à la sécurité et à la santé au travail, mais il ne sont pas le nec plus ultra de la qualité de la vie des travailleurs, ni le niveau le plus élevé des améliorations réalisables par des mesures d'encouragement positives. Les normes actuelles représentent plutôt le niveau «minimal» de la protection des droits de l'homme sur les lieux de travail et se proposent d'améliorer la qualité de la vie de tous les travailleurs.

LE NIVEAU COMMUNAUTAIRE

● LES ORGANISATIONS COMMUNAUTAIRES

Simon Pickvance

Au cours des vingt dernières années, les groupes communautaires et les organisations bénévoles ont joué un rôle de plus en plus grand dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail. Des centaines de groupes dispersés dans une trentaine de pays se portent à la défense des travailleurs et des victimes de maladies professionnelles, en particulier de ceux dont les besoins sur les lieux de travail sont négligés par les syndicats ou les structures administratives. La sécurité et la santé au travail font partie de la mission de nombreuses autres organisations qui luttent pour les droits des travailleurs, ou qui se battent pour des enjeux plus larges comme la santé en général ou les questions féminines.

Parfois, la durée de vie de ces groupes n'est pas longue parce que les besoins auxquels ils ont répondu sont pris en considération par des organisations mieux structurées. Cependant, de nombreuses associations communautaires et bénévoles ont maintenant dix ou vingt ans et adaptent leur ordre de priorité et leurs méthodes à l'évolution du monde du travail et aux besoins de leurs membres.

Ces organisations ne datent pas d'hier. Déjà, au milieu du XIX^e siècle, l'association des soins de santé du syndicat des travailleurs berlinois regroupait des médecins et des travailleurs et dispensait des soins médicaux à 10 000 travailleurs. Avant l'essor des syndicats industriels au XIX^e siècle, de nombreuses organisations luttèrent en faveur d'une réduction de la durée hebdomadaire du travail et défendaient les droits des jeunes travailleurs. Aux Etats-Unis, au milieu des années soixante du XX^e siècle, les victimes de certaines maladies professionnelles et leurs ayants droit ne parvenant pas à obtenir réparation se sont constituées en organisations.

Néanmoins, ce sont les changements politiques survenus à la fin des années soixante et soixante-dix qui sont à la base de la prolifération récente des groupes communautaires et des organisations bénévoles. Les conditions de travail et les salaires étaient alors au cœur de conflits de plus en plus nombreux entre travailleurs et employeurs.

Les nouvelles lois sur la sécurité et la santé dans les pays industriels font écho aux préoccupations accrues des travailleurs et des syndicats en la matière et ont amené, à leur tour, une prise de conscience de la population à cet égard. Bien que, dans la plupart des pays, ces textes aient fait de la sécurité et de la santé

un sujet de négociation directe entre employeurs, syndicats et gouvernements, les travailleurs et les victimes de maladies professionnelles et d'accidents du travail ont souvent choisi d'exercer des pressions en dehors de ces discussions tripartites : à leurs yeux, il ne saurait y avoir de négociation sur des droits aussi fondamentaux que la sécurité et la santé au travail.

Nombre des nouvelles associations bénévoles ont aussi profité du changement d'attitude vis-à-vis du rôle de la science dans la société ; en effet, les scientifiques sont toujours plus conscients de la nécessité de répondre aux besoins des travailleurs et des communautés, et les qualifications scientifiques des travailleurs se sont améliorées. Plusieurs organisations reconnaissent cette communauté d'intérêts dans le nom qu'elles se sont choisies : par exemple, l'Action universitaire et travailleurs (Academics and Workers Action ou AAA, selon le sigle danois), au Danemark, ou la Société pour la recherche participative en Asie (Society for Participatory Research in Asia) dont le siège social est situé en Inde.

Les points forts et les points faibles

Le secteur bénévole lui-même décrit ainsi ses points forts : réaction immédiate aux nouveaux problèmes de sécurité et de santé au travail, structure organisationnelle ouverte, accueil des travailleurs et des victimes de maladies professionnelles et d'accidents du travail marginalisés, absence de contraintes institutionnelles sur le plan de l'action et de l'intervention publiques. La précarité du financement et la difficulté de concilier les manières d'agir des bénévoles et des salariés et d'affronter les innombrables besoins insatisfaits des travailleurs et victimes de maladies professionnelles sont les principaux obstacles que ce secteur doit surmonter.

La nature éphémère de bon nombre de ces associations a déjà été mentionnée : des seize recensées au Royaume-Uni en 1985, sept subsistaient encore en 1995. Par ailleurs, dans la même période, vingt-cinq autres avaient été créées. C'est là une particularité propre à toutes les organisations bénévoles. Sur le plan interne, elles n'ont souvent pas de structure hiérarchique et réunissent des délégués ou des membres de syndicats et autres organisations, aussi bien que des victimes d'accidents ou de maladies professionnelles. Même si elles ne peuvent se passer des syndicats, des partis politiques et des organes gouvernementaux pour réussir à améliorer les conditions de travail, la plupart choisissent d'entretenir avec eux des rapports indirects et de trouver des fonds en puisant à plusieurs sources de financement — en règle générale, l'État, les syndicats, les sociétés commerciales ou d'autres sociétés de bienfaisance. De nombreuses autres associations sont entièrement bénévoles, ou font paraître des publications sur abonnements qui ne couvrent que les frais d'impression et de distribution.

Les activités

Les activités des associations bénévoles peuvent être sommairement classées comme suit : intéressées à un risque précis (maladies, multinationales, secteurs d'emploi, groupes ethniques, femmes) ; centres de consultation ; services d'hygiène professionnelle ; publication de bulletins et de magazines ; instituts de recherche et établissements d'éducation ; réseaux supranationaux.

Certaines des plus anciennes associations luttent pour les victimes de maladies professionnelles ; voici une liste de leurs principaux sujets d'intérêt : syndrome d'intolérance aux produits chimiques, amiantose, anthracose, byssinose, syndrome de karoshi (mort subite due au surmenage), lésions dues à une hypersollicitation, victimes d'accidents, sensibilité à l'électricité, santé des travailleuses, santé des travailleurs issus de la communauté noire et des minorités ethniques, asbestose, pesticides, fibres minérales artificielles, micro-ondes, terminaux à écran de visualisation, risques inhérents aux métiers artistiques, travaux de construction, Bayer, Union Carbide, Rio Tinto Zinc.

Le fait de concentrer ainsi les efforts peut être particulièrement efficace : les publications du Center for Art Hazards à New York sont des modèles du genre, et des campagnes de sensibilisation aux besoins spéciaux des travailleurs migrants issus des minorités ethniques ont été couronnées de succès aux États-Unis, au Japon, au Royaume-Uni et ailleurs.

Une douzaine d'associations dans le monde luttent contre les problèmes de santé propres aux travailleurs des minorités ethniques, notamment les travailleurs latino-américains aux États-Unis, les travailleurs bengalis, pakistanais et yéménites en Angleterre, les travailleurs algériens et marocains en France et les travailleurs du Sud-Est asiatique au Japon. Étant donné la gravité des accidents et des maladies dont sont victimes ces travailleurs, l'exigence première consiste dans une réparation suffisante, ce qui veut souvent dire, dans leur cas, la reconnaissance de leur statut légal. La tâche principale consiste cependant à mettre fin à la pratique du deux poids deux mesures, selon laquelle les travailleurs issus des minorités ethniques endurent des conditions de travail que les groupes majoritaires ne toléreraient pas. Ces associations ont fait beaucoup, notamment en diffusant dans les langues minoritaires des informations sur les droits des travailleurs en matière de santé, de sécurité et d'emploi.

Les efforts déployés par le Pesticide Action Network (réseau de lutte contre les pesticides) et ses organisations affiliées pour faire interdire certains pesticides (campagne Dirty Dozen) ont eu un franc succès. Ces problèmes et les abus systématiques du milieu de travail et de l'environnement commis par certaines multinationales sont très difficiles à abolir, mais les associations qui se vouent à cette tâche ont, dans bien des cas, remporté des victoires partielles, qui les ont portées à se fixer de nouveaux objectifs.

Les centres de consultation

La complexité du monde du travail, la faiblesse des syndicats dans certains pays et l'offre insuffisante de conseils en matière de sécurité et de santé sur les lieux de travail ont conduit à ouvrir des centres de consultation dans de nombreux pays. Très denses, les réseaux des pays anglophones reçoivent des dizaines de milliers de demandes de renseignements par année. Ils fonctionnent pour une grande part en réponse aux demandes qui leur sont adressées. Grâce aux changements survenus dans la structure des économies avancées, à savoir la réduction de la taille des lieux de travail, la précarisation de l'emploi et la montée du travail clandestin et à temps partiel (qui soulèvent chacun des problèmes quant à la réglementation des conditions de travail), les centres de consultation ont pu obtenir des fonds de l'État ou des autorités locales. Le réseau européen sur les risques professionnels, composé de travailleurs et de conseillers en matière de sécurité et de santé au travail, a reçu des subventions de l'Union européenne (UE). En Afrique du Sud, le réseau des centres de consultation a lui aussi reçu des fonds de développement de l'UE et, aux États-Unis, des groupes communautaires de sécurité et de santé au travail (Committees on Occupational Safety and Health (COSH)) ont bénéficié à un moment donné de fonds au titre du programme «New Directions» de l'Administration de la sécurité et de la santé au travail (Occupational Safety and Health Administration (OSHA)).

Les services de santé au travail

Les associations bénévoles ont remporté des succès, dont l'un des plus éclatants est le relèvement du niveau de prestation des services de santé professionnelle : des organisations de travailleurs et de personnels ayant reçu une formation médicale et technique en ont montré la nécessité et ont adopté de nouvelles méthodes. Les services sectoriels de santé professionnelle, qui ont progressivement été mis sur pied au cours des quinze dernières années au Danemark, ont reçu l'appui massif de l'AAA en faveur, notamment, du rôle des représentants des travailleurs dans la gestion de

ces services. Citons d'autres exemples: l'extension des services de soins primaires, au Royaume-Uni, et l'offre de services aux victimes de lésions aux membres supérieurs, en Australie, qui profitent de l'expérience des centres de santé au travail.

La recherche

Les progrès des sciences dans les années soixante et soixante-dix ont permis l'expérimentation de nouvelles méthodes d'enquête décrites comme la recherche-action, la recherche participative ou l'épidémiologie profane. La définition, par les travailleurs et les syndicats, de leurs besoins en matière de recherche a incité un certain nombre de centres spécialisés à tenter d'y répondre; parmi les plus anciens, mentionnons le réseau des ateliers de sciences aux Pays-Bas; le DIESAT (centre syndical de ressources en matière de sécurité et de santé) au Brésil; la Société pour la recherche participative en Asie (SPRIA) en Inde, et le réseau des centres de la République d'Afrique du Sud. Les recherches effectuées par ces centres contribuent à faire admettre le point de vue des travailleurs sur les risques professionnels par la médecine du travail officielle.

Les publications

De nombreuses associations sectorielles bénévoles publient des périodiques dont les plus importants se vendent à des milliers d'exemplaires, paraissent jusqu'à vingt fois par an et sont lus aussi bien par les organes officiels, les organismes de réglementation et les syndicats que par les travailleurs. Ces publications facilitent la mise en place de réseaux au niveau national (par exemple, *Hazards*, au Royaume-Uni, et *Arbeit und Ökologie*, en Allemagne). Si les mesures préconisées dans ces périodiques peuvent au départ traduire les différences culturelles par rapport à d'autres organisations, par la suite, elles prennent souvent une bonne place dans l'ordre de priorité des syndicats et des partis politiques. Parmi les thèmes qui reviennent, mentionnons les plaidoyers en faveur de sanctions plus sévères pour les infractions à la législation sur la sécurité et la santé, ainsi que pour les accidents du travail, mortels ou non.

Les réseaux internationaux

La mondialisation rapide de l'économie s'est traduite, dans le mouvement syndical, par l'importance accrue des secrétariats professionnels internationaux, les affiliations syndicales régionales, telle l'Organisation de l'unité syndicale africaine (OUSA), et les assemblées de travailleurs occupés dans des secteurs particuliers. Il arrive souvent que ces nouveaux organismes prennent en main les questions de sécurité et de santé; à titre d'exemple, l'OUSA a élaboré une charte africaine de la sécurité et de la santé au travail. Dans le secteur bénévole, des liens internationaux ont été établis, d'une part, par des groupes qui se concentrent sur les activités de certaines multinationales (comparaison des pratiques en matière de sécurité et des registres de sécurité et de santé des entreprises qu'elles possèdent partout dans le monde, ou comparaison des registres des accidents et maladies dans certaines branches d'activité, telles que la production de cacao ou la fabrication de pneus) et, d'autre part, par des réseaux formés dans les principales zones de libre-échange, à savoir l'ALENA, l'UE, le MERCOSUR et l'Asie de l'Est. Tous ces réseaux internationaux réclament l'harmonisation des normes de protection des travailleurs, la reconnaissance et la réparation des maladies professionnelles et des accidents du travail, ainsi que la présence des travailleurs dans les structures de sécurité et de santé au travail. L'alignement sur la meilleure norme existante est une demande constante.

Beaucoup de ces réseaux internationaux se sont développés dans une culture politique différente de celle des organisations des années soixante-dix: ils établissent un lien direct entre le milieu de travail et l'environnement extérieur. Ils réclament des normes plus

élevées pour la protection de l'environnement et forment des alliances entre les travailleurs d'une entreprise et les personnes touchées par les activités de cette dernière, à savoir les consommateurs, les populations indigènes vivant près des exploitations minières et les autres habitants. Le tollé international qui a suivi la catastrophe de Bhopal a débouché sur la création d'un tribunal populaire permanent sur les risques professionnels et les droits de l'homme, qui a demandé que les activités des entreprises internationales soient soumises à réglementation.

L'efficacité des associations bénévoles se mesure de diverses façons, notamment aux services qu'elles offrent aux particuliers et aux groupes de travailleurs, ou aux changements qu'ils réussissent à imposer dans les pratiques et la législation du travail. L'élaboration d'une politique est un processus global, et les propositions émanent rarement d'une seule personne ou d'une seule organisation. Pourtant, le secteur bénévole a réussi à insister sur des revendications qui, au début, paraissaient exorbitantes avant de se faire accepter.

Les associations bénévoles et les groupes communautaires réclament notamment:

- un code d'éthique pour les multinationales;
- des sanctions plus sévères pour les homicides commis dans les entreprises;
- la participation des travailleurs aux services de santé au travail;
- la reconnaissance d'un plus grand nombre de maladies professionnelles, notamment aux fins de la réparation;
- l'interdiction d'utiliser pesticides, amiante, fibres minérales artificielles, résines époxy et solvants.

Le maintien d'un milieu de travail salubre et de services appropriés, ainsi que l'indemnisation des victimes de mauvaises conditions de travail coûtent cher, et c'est la raison pour laquelle il existe des associations bénévoles dans ce domaine. Même les systèmes de prestations les plus élaborés, comme ceux que l'on trouve en Scandinavie, présentent des lacunes que le secteur bénévole s'efforce de combler. Dans les vieux pays industriels, certains plaident pour la déréglementation de la sécurité et de la santé afin de résister à la concurrence que leur livrent les économies en transition; aussi les associations bénévoles ont-elles lancé une nouvelle campagne sur le thème: maintien de normes élevées et alignement sur les meilleures normes existantes.

Bien que les associations bénévoles soient considérées comme des acteurs essentiels dans la préparation de nouvelles lois, elles manifestent une certaine impatience devant la lenteur des progrès. Elles continueront de prendre de l'importance partout où les travailleurs pensent que les dispositions légales et réglementaires ne répondent pas aux besoins.

LE DROIT À L'INFORMATION: LE RÔLE DES ORGANISATIONS COMMUNAUTAIRES

Carolyn Needleman

En matière de sécurité et de santé au travail, le «droit à l'information» renvoie généralement aux lois, règles et règlements disposant que les travailleurs doivent être informés des risques pour la santé que présente leur emploi. En vertu de ce droit, les travailleurs qui manipulent une substance chimique potentiellement toxique dans l'exercice de leurs fonctions ne peuvent pas être tenus dans l'ignorance de ce risque. Leur employeur est obligé par la loi de leur faire savoir quelle est la composition chimique exacte de la substance en question et quels sont les dommages qu'elle

peut causer. Parfois, l'avertissement doit aussi inclure des conseils sur la façon d'éviter l'exposition et expliquer le traitement recommandé en cas d'exposition. Cette politique tranche nettement avec la situation que l'on a voulu ainsi redresser et qui, malheureusement, persiste dans de nombreux établissements où les travailleurs ne connaissent les produits chimiques qu'ils utilisent que par leur dénomination commerciale ou leur nom générique (du genre «nettoyant numéro neuf») et n'ont aucun moyen de savoir s'ils courent un risque pour leur santé.

En vertu du droit à l'information, les dangers sont d'ordinaire signalés sur les étiquettes placées sur les récipients et les matériels, et les travailleurs reçoivent une formation à la sécurité et à la santé. Aux Etats-Unis, l'instrument principal du droit des travailleurs à l'information est l'Occupational Safety and Health Administration's Hazard Communication Standard (norme relative à la communication d'informations sur les matières dangereuses de l'OSHA), établie en 1986. En vertu de cette norme réglementaire fédérale, les produits chimiques dangereux utilisés dans tous les lieux de travail du secteur privé doivent être étiquetés. Les employeurs sont également tenus de garantir aux travailleurs l'accès à une fiche de données de sécurité pour chaque produit chimique étiqueté et d'assurer la formation des travailleurs à la manipulation des produits chimiques dans des conditions de sécurité. La figure 23.1 représente une étiquette de mise en garde typique aux Etats-Unis.

Il convient de relever que cette politique générale d'information sur les risques encourus diffère considérablement du contrôle réglementaire direct du risque lui-même. La stratégie de l'étiquetage témoigne d'une conception fondée sur la responsabilité individuelle, la décision éclairée et le libre jeu des forces du marché. Une fois informés, les travailleurs sont censés agir dans leur meilleur intérêt, c'est-à-dire exiger des conditions de travail sûres ou, le cas échéant, chercher un autre emploi. En comparaison, une réglementation directe des risques professionnels obligerait l'Etat à intervenir plus activement pour parer au déséquilibre des pouvoirs dans la société qui empêche certains travailleurs d'utiliser intelligemment et de leur propre chef les informations sur les risques courus. Etant donné que l'étiquetage laisse entendre que les travailleurs avertis sont en définitive responsables de leur propre sécurité au travail, le droit à l'information est considéré comme lourd d'ambiguïté sur le plan politique: d'un côté, les défenseurs des travailleurs le saluent comme une victoire parce qu'il assure une meilleure protection; d'un autre côté, les intérêts des travailleurs pourraient être menacés si le droit à l'information devait remplacer les autres règlements en matière de sécurité et de santé au travail ou en affaiblir la portée. Ainsi que n'ont pas tardé à le souligner les militants, le «droit à l'information» est un point de départ, il doit être complété par «le droit de comprendre» et «le droit d'agir» et il ne doit pas ralentir les efforts visant à limiter directement les risques professionnels.

Les associations locales ont un rôle important dans la traduction pratique du droit des travailleurs à l'information. D'abord et avant tout, ces droits doivent souvent leur existence à des groupes de défense de l'intérêt public, dont beaucoup ont un caractère communautaire. Ainsi, les Comités de sécurité et de santé au travail (Committees on Occupational Safety and Health (COSH)) ont été au cœur du long processus législatif et des différends qui ont conduit à l'adoption de la norme américaine relative à la communication d'informations sur les matières dangereuses. Pour plus de détails sur les groupes COSH et leurs activités, voir l'encadré.

Les organisations communautaires jouent un autre rôle primordial: elles aident les travailleurs à faire meilleur usage des droits à l'information que leur confère la loi. Par exemple, les groupes COSH conseillent et aident les travailleurs qui craignent des représailles s'ils cherchent à se renseigner sur les risques liés à leur travail, ils leur font prendre conscience de l'importance de lire les

Figure 23.1 • Etiquette pour produit chimique (mise en garde demandée en vertu du droit à l'information)

A — **ACÉTONITRILE**
B — **CYANURE DE MÉTHYLE, CYANOMÉTHANE, ÉTHANENITRILE**
C — **ATTENTION**
D — **TRÈS INFLAMMABLE, TOXIQUE**
E — **EN CAS D'INGESTION, D'INHALATION OU D'ABSORPTION CUTANÉE**
F — Tenir à l'abri de la chaleur, des étincelles et des flammes. Eviter le contact avec les yeux, la peau et les vêtements. Eviter de respirer les vapeurs. A conserver dans un récipient fermé hermétiquement.
 A utiliser dans un endroit bien ventilé. Se laver à fond après manipulation.
G — **EFFETS DE LA SUREXPOSITION:** les vapeurs peuvent irriter la peau, les yeux, le nez et la gorge. L'ingestion peut causer des nausées, des vomissements ou la paralysie. Les effets peuvent prendre du temps à apparaître.
PREMIERS SOINS: administrer des soins médicaux sur-le-champ. Si inhalé, transporter la personne à l'air frais. En cas d'arrêt respiratoire, pratiquer la respiration artificielle. Si la respiration est difficile, administrer de l'oxygène. En cas de contact avec la peau ou les yeux, laver à grande eau pendant au moins 15 minutes. Dans tous les cas, consulter un médecin.
 Pour de plus amples renseignements, voir la fiche de données de sécurité. **N° CAS 67-64-1**

A. Nom du produit chimique
 B. Synonymes (le cas échéant)
 C. Mot-clé
 D. Mention des risques
 E. Précautions à prendre
 F. Instructions en cas de contact ou d'exposition
 G. Numéro d'enregistrement CAS

étiquettes et d'observer les avertissements et, enfin, ils aident à dénoncer les infractions commises par les employeurs. Cet appui est particulièrement utile aux travailleurs qui ont peur de faire valoir leurs droits en raison de leur faible niveau d'instruction, de la précarité de leur emploi et de l'absence de soutien de leur syndicat. Les groupes COSH aident également les travailleurs à comprendre les informations figurant sur les étiquettes et les fiches de données de sécurité. Les travailleurs quasiment illettrés ont grand besoin de ce genre d'aide; ceux qui savent lire, mais qui n'ont pas les connaissances techniques nécessaires pour comprendre les fiches de données de sécurité, souvent rédigées dans un jargon scientifique difficile à comprendre par un non-initié, peuvent également en profiter.

Le droit des travailleurs à l'information ne donne pas seulement accès à des données factuelles, il a également un côté émotionnel. En effet, les travailleurs risquent de découvrir que les fonctions qu'ils exercent comportent des risques qu'ils ne soupçonnaient pas, de se sentir bernés et d'éprouver alors des sentiments, parfois très forts, d'indignation, d'horreur et d'impuissance. Le troisième rôle important joué par les organisations communautaires consiste donc à apporter un soutien psychologique aux travailleurs qui ont de la difficulté à accepter les conséquences personnelles des risques qu'ils encourent. En participant à des groupes d'auto-assistance ou d'entraide, les travailleurs peuvent exprimer leurs sentiments, se sentir reconnus et appuyés par le groupe et reçoivent des conseils pratiques. Aux Etats-Unis, à part les groupes COSH, mentionnons les associations suivantes: Injured Workers, un réseau national de groupes d'entraide, qui publie un bulletin et organise des rencontres locales de soutien à l'intention des travailleurs qui envisagent de présenter une demande de réparation d'un accident de travail, ou qui l'ont déjà fait; le Centre national de stratégies pour la santé environnementale (National Center for Environmental Health Strategies), une organisation du New Jersey qui défend les intérêts des personnes sensibles à l'action des produits chimiques; et les Victimes américaines de l'amiante (Asbestos Victims of America), un réseau national situé à San

Francisco, qui offre informations, conseils et assistance à ces travailleurs.

Une application particulière du droit à l'information consiste à rechercher les travailleurs qui ont été exposés à des risques professionnels dans le passé et à les en informer. Aux États-Unis, ce genre d'intervention s'appelle «avis aux travailleurs ayant couru des risques élevés». De nombreux organismes relevant de l'État fédéral et des États, de certains syndicats et de quelques grandes entreprises ont lancé des programmes avertissant ainsi les travailleurs. L'Institut national de la sécurité et de la santé au travail (National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH)) est, à l'heure actuelle, le principal organisme fédéral d'intervention en la matière. Au début des années quatre-vingt, il a mené à bien plusieurs programmes pilotes ambitieux au niveau communautaire afin de retrouver les travailleurs menacés; aujourd'hui, l'avertissement des travailleurs fait partie intégrante de ses projets de recherches épidémiologiques.

Les résultats ainsi obtenus par le NIOSH sont instructifs. Pour ses programmes pilotes, le NIOSH s'est chargé de dresser la liste exacte des travailleurs ayant probablement été exposés à des produits chimiques dangereux dans une usine en particulier, d'envoyer une lettre à chaque personne inscrite sur la liste, afin de l'informer du risque éventuel qu'elle a couru et, si possible, de lui offrir ou de lui recommander un examen médical. Il est toutefois vite apparu que l'avis ne reste pas longtemps une affaire privée car, à toutes les étapes, le NIOSH a dû composer avec les organisations communautaires et les institutions locales.

L'avis du NIOSH qui a suscité le plus de controverses remonte au début des années quatre-vingt. Il concernait 1 385 travailleurs d'une usine chimique d'Augusta, en Géorgie, qui avaient été exposés à un puissant agent cancérigène (la b-naphtylamine). Ces travailleurs, en majorité des hommes afro-américains, n'étaient pas syndiqués et manquaient de ressources et d'instruction. Selon le personnel chargé du programme, le climat social dans la communauté était «très marqué par la discrimination raciale, la pauvreté et une grande ignorance des risques d'intoxication». Afin d'encourager la participation de tous, le NIOSH a contribué à la formation d'un groupe consultatif local, qui a rapidement volé de ses propres ailes après l'arrivée d'organisations populaires plus militantes de défenseurs des droits des travailleurs, venues lui prêter main forte. Certains des travailleurs ont intenté un procès à la société, compliquant ainsi les controverses entourant le programme. Des organisations locales, comme la chambre de commerce et l'ordre des médecins du comté, s'en sont également mêlées. Bien des années plus tard, on entend encore parler des conflits entre les organisations locales à ce sujet. En définitive, le programme a tout de même permis d'informer les travailleurs concernés du risque permanent de cancer de la vessie, maladie que l'on peut assez facilement traiter si le diagnostic est précoce. Plus de 500 de ces personnes ont subi un examen médical grâce au programme, voire une intervention qui leur a peut-être sauvé la vie.

Fait à souligner dans l'affaire d'Augusta: le rôle joué par les médias locaux. Ceux-ci ont fait grand cas du programme: plus de cinquante articles ont paru dans les quotidiens, et un documentaire *Lethal Labour* sur l'exposition aux produits chimiques a été diffusé par une station locale de télévision. Cette publicité a touché un vaste public et a eu un impact énorme sur les travailleurs intéressés et sur l'ensemble de la communauté, ce qui a fait dire au directeur du programme du NIOSH que, «en vérité, ce sont les médias qui ont averti les gens». Dans certains cas, il serait peut-être bon de s'assurer le concours de journalistes locaux dans toute affaire concernant le droit à l'information et de leur réserver un rôle officiel dans le lancement des avertissements, afin de favoriser la diffusion de reportages plus exacts et constructifs.

Ces exemples viennent des États-Unis, mais le monde entier connaît les mêmes problèmes. L'accès des travailleurs à l'informa-

Le mouvement COSH et le droit à l'information

Créés dans la foulée de la loi américaine de 1970 concernant la sécurité et la santé au travail, les Comités de sécurité et de santé au travail (Committees on Occupational Safety and Health (COSH)) étaient au départ des associations locales de partisans de la santé publique, de spécialistes inquiets et de simples militants qui se réunissaient pour essayer de régler les problèmes dus à la présence de substances toxiques sur les lieux de travail. Les premiers COSH se sont constitués à Chicago, à Boston, à Philadelphie et à New York. Dans le sud des États-Unis, ils se sont développés en même temps que les organisations populaires comme la Carolina Brown Lung, un groupe de l'État de Caroline du Nord qui représente les travailleurs des usines textiles atteints de byssinose. A l'heure actuelle, on compte vingt-cinq COSH dans tout le pays; ils sont plus ou moins bien organisés, et leurs modes de financement sont divers. Conscients du fait que les travailleurs syndiqués sont les mieux placés pour lutter en vue d'obtenir des conditions de travail sûres, nombre d'entre eux ont décidé de travailler de concert avec les syndicats et par l'entremise de ceux-ci.

Les COSH rassemblent des organisations et des membres de syndicats, des représentants des milieux intéressés par la santé publique et l'environnement, ainsi que de simples militants de la sécurité et de la santé, des universitaires, des avocats, des médecins, des spécialistes de la santé publique et des travailleurs sociaux. Les COSH offrent des lieux d'échanges entre des groupes d'intérêts — travailleurs, universitaires, experts médicaux — qui, d'ordinaire, s'ignorent, mais qui s'y retrouvent pour évoquer les problèmes de sécurité et de santé avec lesquels ils sont aux prises sur leur lieu de travail. Grâce à ces débats, la recherche universitaire et médicale peut se révéler utile aux travailleurs et donner lieu à des applications concrètes.

Les COSH sont très actifs sur le plan politique: ils recourent aussi bien aux moyens habituels (par exemple, les pressions exercées sur les politiciens) qu'à des méthodes plus pittoresques (par exemple, les piquets et les défilés de cercueils devant le domicile des élus hostiles aux revendications ouvrières). Ces comités ont joué un rôle de premier plan dans les luttes pour une législation locale et d'État garantissant le droit à l'information; à cet effet, ils ont rassemblé en un large mouvement syndicats, associations écologistes et sociétés d'intérêt public pour défendre leur cause. Par exemple, le COSH de la région de Philadelphie (PHILAPOSH) a mené une campagne qui a abouti à l'adoption de la première loi municipale qui a consacré le droit à l'information. La campagne a atteint son point culminant lorsque des membres de PHILAPOSH ont voulu démontrer la nécessité de l'information sur les risques: lors d'une séance publique, ils ont ouvert un récipient sous pression sur lequel ne figurait aucune indication, épouvantant les membres du conseil municipal qui se précipitèrent sous leur pupitre dès que le gaz (en l'occurrence de l'oxygène) commença à s'échapper.

Les campagnes locales en faveur du droit à l'information ont finalement amené vingt-trois villes et États à adopter une loi à cet effet. Les prescriptions étaient tellement différentes d'un endroit à l'autre que les sociétés de produits chimiques ont fini par exiger une norme nationale afin d'harmoniser le tout. L'action des COSH pour le droit à l'information illustre à merveille la façon dont un mouvement unitaire de travailleurs et de citoyens peut exercer une influence déterminante sur la politique de leur pays en matière de sécurité et de santé au travail.

Joel Shufro

tion sur les risques professionnels représente une étape importante vers le respect des droits humains fondamentaux et il occupe une

place centrale dans les politiques et les services des organisations communautaires de nombreux pays. Plus les travailleurs jouissent d'une faible protection légale et plus le mouvement syndical est impuissant, plus les organisations communautaires sont importantes pour remplir les trois rôles que nous avons mentionnés: militer

pour une législation plus rigoureuse concernant le droit à l'information (et le droit d'agir); aider les travailleurs à utiliser judicieusement les renseignements obtenus en vertu de ce droit; apporter un soutien social et psychologique à ceux qui apprennent qu'ils courent des risques professionnels.

DES EXEMPLES RÉGIONAUX ET NATIONAUX

● LA SÉCURITÉ ET LA SANTÉ AU TRAVAIL: L'UNION EUROPÉENNE

Frank B. Wright

L'Union européenne (UE) exerce aujourd'hui une grande influence sur la législation et la politique mondiale en matière de sécurité et de santé. En 1995, l'Union était composée des Etats Membres suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède. Elle accueillera vraisemblablement d'autres pays dans les années à venir.

L'Union a succédé à la Communauté européenne, constituée dans les années cinquante aux termes de trois traités: le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), signé à Paris en 1951, ainsi que le Traité instituant la Communauté économique européenne (CEE), et le Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), signés à Rome en 1957. L'Union européenne est née lors de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht (conclu en 1989) le 1^{er} janvier 1992.

La Communauté comprend quatre institutions: la Commission, le Conseil, le Parlement et la Cour européenne de justice, qui tirent leurs pouvoirs des traités.

Les structures

La Commission

La Commission est l'organe exécutif de la Communauté. Elle est chargée d'établir, de proposer et de mettre en œuvre la politique communautaire. Si un Etat Membre ne s'acquiesce pas des obligations que lui imposent les traités, la Commission peut engager une action contre lui devant la Cour européenne de justice.

La Commission se compose de 17 membres nommés par les gouvernements des Etats Membres pour une période renouvelable de quatre ans. Chaque commissaire est responsable d'un portefeuille et exerce son autorité sur une ou plusieurs directions générales. L'une de ces directions générales, la DG V, est chargée de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales, et c'est de cette direction générale (la DG V/F) qu'émanent les projets de politiques de sécurité et de santé au travail et de santé publique. Dans son rôle de législateur et d'organe directeur en matière de sécurité et de santé, la Commission est secondée par le Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail et par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

Le Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail

Créé en 1974, le Comité consultatif est présidé par le commissaire chargé de la direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales. Il est composé de 96 membres titulaires: le gouvernement, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs des Etats Membres ont chacun deux représentants.

Le Comité est chargé «d'assister la Commission dans la préparation et la mise en œuvre des activités dans les domaines de la sécurité, de l'hygiène et de la protection de la santé sur le lieu du travail». En raison de sa constitution et de sa composition, le Comité consultatif est beaucoup plus important et actif que ne le laisserait supposer son titre et il a exercé une influence considérable, au fil des ans, sur l'élaboration de la politique stratégique, de concert avec le Parlement européen et le Comité économique et social. Voici, plus précisément, les fonctions qu'il doit remplir dans le cadre de son mandat général:

- procéder à des échanges de vues et d'expériences au sujet des réglementations existantes ou envisagées;
- contribuer à l'élaboration d'une approche commune des problèmes qui se posent dans les domaines de la sécurité, de l'hygiène et de la protection de la santé sur le lieu du travail, ainsi qu'au choix des priorités communautaires et des mesures nécessaires à leur réalisation;
- attirer l'attention de la Commission sur les domaines dans lesquels l'acquisition de connaissances nouvelles et la mise en œuvre d'actions appropriées de formation et de recherche apparaissent nécessaires;
- définir, dans le cadre des programmes d'action communautaire et en collaboration avec l'organe permanent pour la sécurité et la salubrité dans les mines de houille: i) les critères et les objectifs de la lutte contre les risques d'accidents du travail et les dangers pour la santé dans l'entreprise; ii) les méthodes permettant aux entreprises et à leur personnel d'évaluer et d'améliorer le niveau de protection;
- contribuer à l'information des administrations nationales et des organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs sur les actions communautaires, afin de faciliter leur coopération et de favoriser leurs initiatives visant à l'échange d'expériences acquises et à la définition de codes de bonne pratique;
- soumettre ses avis sur les projets de directives et sur toutes les mesures proposées par la Commission en ce qui a trait à la sécurité et à la santé au travail.

Le Comité établit annuellement un rapport d'activités que la Commission transmet ensuite au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social.

La Fondation de Dublin

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, qui a son siège à Dublin, a été établie en 1975 en tant qu'organe spécialisé et autonome de la Communauté. Elle s'occupe essentiellement de recherches appliquées dans les domaines liés à la politique sociale, à l'application des nouvelles technologies, ainsi qu'à l'amélioration et à la protection de l'environnement, pour déceler, résoudre et prévenir les problèmes en milieu de travail.

L'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail

C'est à Bilbao, en Espagne, que le Conseil européen a établi l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, qui est chargée de réunir et de diffuser des renseignements dans le champ

qui lui est départi. L'Agence devra également organiser des cours de formation, fournir un soutien technique et scientifique à la Commission et nouer des liens étroits avec les organismes nationaux spécialisés. Elle organisera aussi un réseau aux fins de l'échange d'informations et d'expériences entre les Etats Membres.

Le Parlement européen

Le Parlement européen joue un rôle consultatif de plus en plus important dans le processus législatif de la Communauté; il contrôle, conjointement avec le Conseil, une partie du budget communautaire, approuve les accords d'association de la Communauté avec des pays tiers et les traités d'adhésion de nouveaux membres, et constitue l'organe de contrôle de la Communauté.

Le Comité économique et social

Le Comité économique et social est un organe consultatif qui est appelé à donner son avis sur une série de questions sociales et professionnelles, dont la sécurité et la santé au travail. Ses membres proviennent de trois groupes principaux: les employeurs, les travailleurs et un groupe indépendant dont les membres représentent les intérêts des milieux professionnels, du monde des affaires, de l'agriculture, du mouvement coopératif et des associations de consommateurs.

Les instruments juridiques

Le législateur de la Communauté dispose de quatre instruments principaux. L'article 189, tel que modifié, du Traité instituant la CEE dispose que «pour l'accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues au présent Traité, le Parlement européen conjointement avec le Conseil, le Conseil et la Commission arrêtent des règlements et des directives, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis».

La réglementation

«Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat Membre.» La réglementation est immédiatement exécutoire dans les Etats Membres. Il n'y a pas d'autres étapes à franchir avant sa mise en application et même, il n'est pas permis aux organes législatifs d'envisager une mise en œuvre ultérieure. Les règlements dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail sont rares, et ceux qui ont été arrêtés sont d'ordre administratif.

Les directives et les décisions

«La directive lie tout Etat Membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.» Les directives sont des instructions aux Etats Membres pour qu'ils adoptent des lois visant un but précis. Dans la pratique, elles servent principalement à assurer l'harmonisation ou le rapprochement des législations nationales avec l'article 100. Elles sont donc les instruments les plus appropriés et d'usage le plus courant en matière de sécurité et de santé au travail. Par ailleurs, «la décision est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne».

Les recommandations et les avis

Les recommandations et les avis ne lient pas, ils expriment simplement des positions de principe.

La politique

Au milieu des années quatre-vingt, la Communauté européenne a décidé d'accélérer sa démarche vers l'harmonisation dans le domaine de la sécurité et de la santé. La nouvelle importance que prend ce secteur s'explique par plusieurs raisons, dont quatre peuvent être considérées comme décisives.

Premièrement, les normes communes en matière de sécurité et de santé favorisent l'intégration économique, car les produits ne peuvent circuler librement dans la Communauté si les prix d'articles semblables varient d'un Etat Membre à un autre en raison de la disparité des coûts entraînés par les mesures de protection de la sécurité et de la santé. Deuxièmement, les accidents du travail font chaque année 10 millions de victimes et entraînent 8 000 décès (sur une population active évaluée à 138 millions de personnes en 1994). Ces sombres statistiques se traduisent par une note annuelle évaluée à 26 milliards d'écus pour la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles. Au Royaume-Uni seulement, d'après le bilan qu'en a fait la Cour des comptes dans son rapport sur les mesures d'application en matière de sécurité et de santé au travail, les accidents du travail coûteraient 10 milliards de livres par année à l'industrie et aux contribuables. Une réduction des coûts humains, sociaux et économiques des accidents du travail et des maladies professionnelles permettrait non seulement de réaliser d'énormes économies, mais aussi d'améliorer grandement la qualité de la vie dans l'ensemble de l'Union. Troisièmement, l'adoption de meilleures pratiques de travail entraînerait des gains de productivité, une baisse des coûts d'exploitation et une amélioration des relations professionnelles.

Enfin, la réglementation visant certains risques, tels ceux que présentent les explosions, devrait être harmonisée au niveau supranational en raison de l'ampleur du coût des ressources et, en écho au premier argument susmentionné, parce que toute disparité quant au fond et à l'application de telles dispositions provoque des distorsions de concurrence et se répercute sur le prix des produits.

La campagne menée par la Commission, en collaboration avec les douze Etats Membres, à l'occasion de l'Année européenne de la sécurité et de la santé, inaugurée le 1^{er} mars 1992, a vivement encouragé ce programme. La campagne visait l'ensemble de la population active de l'Union et, tout particulièrement, les industries présentant des risques élevés, ainsi que les petites et moyennes entreprises.

Chacun des traités fondateurs a jeté les bases d'une nouvelle législation en matière de sécurité et de santé. Le traité de la CEE, par exemple, renferme deux dispositions — les articles 117 et 118 — qui sont consacrées, du moins en partie, à la promotion de la sécurité et de la santé.

La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs

Pour relever le défi, la Commission proposa en 1987 un vaste programme, adopté par le Conseil l'année suivante, qui prévoyait un train de mesures en matière de sécurité et de santé groupées sous les rubriques sécurité et ergonomie, santé et hygiène, information et formation, initiatives concernant les petites et moyennes entreprises, dialogue social. La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, adoptée à Strasbourg en décembre 1989 par onze des douze Etats Membres (le Royaume-Uni s'est abstenu), a donné une nouvelle impulsion à ces mesures.

La Charte, adoptée en décembre 1989, porte sur douze catégories de «droits sociaux fondamentaux», dont plusieurs ont une pertinence pratique:

- *Amélioration des conditions de vie et de travail.* On devrait améliorer les conditions de travail, notamment la durée et l'aménagement du travail. Mention est faite tout particulièrement de la nécessité d'améliorer les conditions des travailleurs à temps partiel, des saisonniers, etc.
- *Protection sociale.* Les travailleurs, y compris les sans-emploi, devraient bénéficier d'une protection sociale suffisante et de prestations de la sécurité sociale.

- *Information, consultation et participation des travailleurs.* Ces points visent spécialement les multinationales, en particulier à l'occasion de restructurations, lors de licenciement collectif ou lors de l'introduction de changements technologiques.
- *Protection de la sécurité et de la santé dans le milieu de travail.*
- *Protection des enfants et des adolescents.* L'âge minimal d'admission à l'emploi ne devrait pas être inférieur à l'âge auquel cesse la période de scolarité obligatoire et ne devrait en aucun cas être inférieur à 15 ans. La durée du travail des travailleurs de moins de 18 ans doit être limitée, et le travail de nuit interdit, sauf exception prévue par la loi.
- *Personnes âgées.* Les travailleurs doivent pouvoir bénéficier, au moment de la retraite, de ressources leur assurant un niveau de vie décent. Les autres personnes doivent pouvoir bénéficier de ressources suffisantes et d'une assistance sociale et médicale adaptées à leurs besoins.
- *Personnes handicapées.* Toute personne handicapée doit pouvoir bénéficier de mesures additionnelles visant à favoriser son intégration professionnelle et sociale.

Il incombe aux Etats Membres, selon leurs pratiques nationales, de protéger les droits garantis dans la Charte et de prendre les mesures nécessaires à cette fin. Quant à la Commission, elle est appelée à présenter les initiatives qui relèvent de ses compétences.

Depuis 1989, la Charte recueille manifestement une très large adhésion dans l'ensemble de l'Union. Nul doute que les Etats Membres tiennent à montrer que l'Union devrait profiter aux travailleurs, aux enfants et aux travailleurs âgés aussi bien qu'aux détenteurs d'actions et aux dirigeants d'entreprise.

La directive-cadre de 1989

Les principes du programme de la Commission en matière de sécurité et de santé ont été énoncés dans une autre directive-cadre (89/391/CEE) concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail. Cette orientation marque un grand progrès par rapport à l'approche recommandée dans la directive-cadre précédente, qui date de 1980. Il est à noter que, si la directive de 1989 préconise «l'auto-évaluation» des risques et adopte cette approche, elle énumère également les obligations générales de tous, en particulier de l'employeur. En outre, la promotion du «dialogue social» dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail est inscrite expressément dans les dispositions détaillées de cette directive: elle pose des exigences en matière d'information, de consultation et de participation des travailleurs et de leurs représentants sur les lieux de travail. Les Etats Membres ont dû s'y conformer au plus tard le 31 décembre 1992.

La directive réaffirme les principes généraux concernant, en particulier, la prévention des risques professionnels, la protection de la sécurité et de la santé, l'information, la consultation et la formation des travailleurs et de leurs représentants, ainsi que les règles générales pour la mise en œuvre desdits principes. C'était là une première tentative pour apporter un complément global aux directives d'harmonisation technique en vue du parachèvement du marché intérieur. La directive de 1989 reprend également les dispositions de la directive de 1980 sur les risques qui découlent de l'utilisation, pendant le travail, d'agents chimiques, physiques et biologiques. Elle fait pendant à la convention (n° 155) et à la recommandation (n° 161) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981.

Les objectifs généraux de la directive de 1989 peuvent se résumer comme suit:

- humaniser le milieu de travail;
- prévenir les accidents et protéger la santé sur les lieux de travail;

- promouvoir l'information, le dialogue et la participation équilibrée en matière de sécurité et de santé par la mise en place d'une organisation et des moyens nécessaires;
- promouvoir, dans toute la Communauté, le développement harmonieux des activités économiques, une expansion équilibrée et soutenue et une accélération de la hausse du niveau de vie;
- encourager une participation équilibrée des employeurs et des travailleurs aux décisions et aux initiatives;
- établir le même degré de protection de la santé pour les travailleurs dans toutes les entreprises, y compris les petites et moyennes entreprises, et satisfaire aux exigences du marché unique prévues dans l'Acte unique européen de 1986;
- remplacer graduellement la législation nationale par la législation de la Communauté.

Les obligations générales imposées à l'employeur comprennent l'évaluation des risques, la prise de mesures directes pour assurer la sécurité et protéger la santé, la planification de la prévention des risques pour la sécurité et la santé, la formation et l'orientation de la main-d'œuvre, l'information, la consultation et la participation du personnel, l'enregistrement et la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles.

La directive prévoit des mesures de protection analogues pour les petites et moyennes entreprises, tout en déclarant, par exemple, que la taille de l'entreprise ou de l'établissement est un facteur pertinent dans la détermination de la quantité de ressources nécessaires à l'organisation de mesures de protection et de prévention. La taille est également un facteur à prendre en considération pour l'organisation des premiers secours, de lutte contre l'incendie et de l'évacuation des travailleurs. En ce qui concerne les renseignements à fournir, la directive autorise l'imposition d'exigences différentes selon la taille de l'entreprise. Enfin, elle précise que les mesures nationales sur l'information peuvent tenir compte, en particulier, de la taille de l'entreprise ou de l'établissement.

La directive de 1989 a servi de cadre à nombre de directives particulières relatives, notamment, aux prescriptions minimales concernant la sécurité et la santé en milieu de travail, l'utilisation des matériels et de l'équipement de protection individuelle, la manutention des charges et le travail sur des équipements à écran de visualisation.

D'autres directives ont été adoptées, comme:

- directive du Conseil, du 20 décembre 1993, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé au travail à bord des navires de pêche (93/103/CEE);
- directive du Conseil, du 12 octobre 1993, modifiant la directive 90/679/CEE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition pendant le travail à des agents biologiques (93/88/CEE);
- directive du Conseil, du 3 décembre 1992, concernant les prescriptions minimales visant à améliorer la protection en matière de sécurité et de santé des travailleurs des industries extractives à ciel ouvert ou souterraines (92/104/CEE);
- directive du Conseil, du 3 novembre 1992, concernant les prescriptions minimales visant à améliorer la protection en matière de sécurité et de santé des travailleurs des industries extractives par forage (92/91/CEE);
- directive du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (92/85/CEE);
- directive du Conseil, du 24 juin 1992, concernant les prescriptions minimales pour la signalisation de sécurité et/ou de santé au travail (92/58/CEE);
- directive du Conseil, du 24 juin 1992, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en œuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles (92/57/CEE);

- directive du Conseil, du 31 mars 1992, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires (92/29/CEE);
- directive du Conseil, du 23 avril 1990, relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés (90/219/CEE).

Parmi les autres mesures adoptées après la signature du Traité de Maastricht, signalons une recommandation concernant une liste européenne des maladies professionnelles; une directive sur l'amiante; une directive sur la signalisation de la sécurité et de la santé en milieu de travail; une directive sur l'assistance médicale à bord des navires; des directives sur la protection de la sécurité et de la santé dans les industries extractives; une directive introduisant des mesures visant à promouvoir l'amélioration des conditions de déplacement des travailleurs à mobilité réduite.

Le marché unique

L'article 100 initial a été remplacé par une nouvelle disposition dans le Traité instituant l'Union européenne. Le nouvel article 100 dispose que le Parlement européen et le Comité économique et social sont consultés sur toutes les directives et non seulement sur celles qui comporteraient, dans un ou plusieurs Etats Membres, une modification des dispositions législatives.

● LA LÉGISLATION GARANTISSANT DES PRESTATIONS AUX TRAVAILLEURS EN CHINE

Su Zhi

La sécurité et la santé des travailleurs constituent un élément important de la loi du travail promulguée en juillet 1994. Pour inciter les entreprises à s'engager dans l'économie de marché et pour protéger entre-temps les droits des travailleurs, le gouvernement a mis certaines réformes en bonne place dans son ordre de priorité; les contrats de travail et la répartition des salaires, de même que le régime de la sécurité sociale appelaient des changements en profondeur. L'établissement d'une couverture sociale uniforme pour tous les travailleurs, quels que soient les propriétaires des entreprises, fait partie des objectifs visés, tout comme la mise en place de régimes de protection contre le chômage, de

pension et de réparation des maladies professionnelles et des accidents du travail. La loi du travail impose à tous les employeurs le versement d'une contribution à la sécurité sociale pour leur personnel. Le projet de loi sur la prévention des maladies professionnelles et la réduction de leur incidence est un aspect de la législation du travail qui a retenu l'attention, afin d'inspirer la conduite et de définir les responsabilités des employeurs dans la réduction des risques professionnels, tout en élargissant les droits des travailleurs à la protection de leur propre santé.

Les organismes gouvernementaux et la Fédération des syndicats de Chine (FSC) collaborent aux fins de l'élaboration des politiques et de l'application des lois.

Le ministère de la Santé publique (MSP), le ministère du Travail (MT) et la FSC ont une longue expérience de la collaboration. Leurs efforts concertés ont abouti à l'adoption de nombreuses mesures et au lancement d'activités importantes.

Les attributions en matière de sécurité et de santé au travail se répartissent comme suit entre le MSP et le MT:

- Du point de vue de la médecine préventive, le ministère de la Santé publique veille à l'hygiène industrielle et à la santé au travail et assure l'inspection nationale de la santé.
- Le ministère du Travail est essentiellement chargé de mettre au point les mesures visant à réduire les risques professionnels, d'organiser la main-d'œuvre, de veiller à la sécurité et à la santé au travail et d'assurer l'inspection nationale du travail (voir figure 23.2)

Il est difficile de faire une distinction nette entre les attributions du ministère de la Santé publique et celles du ministère du Travail. On s'attend à ce qu'à l'avenir, la coopération soit axée sur une application plus stricte de la réglementation en matière de sécurité et de santé au travail.

La FSC participe de plus en plus activement à la protection des droits des travailleurs. Promouvoir l'établissement de syndicats dans les entreprises financées par des capitaux étrangers est l'une de ses tâches importantes, car les travailleurs ne sont syndiqués que dans 12% d'entre elles.

● ÉTUDE DE CAS: LES NORMES D'EXPOSITION EN RUSSIE

Nikolai F. Izmerov

Comparaison des principes qui président à la détermination des concentrations maximales admissibles (PDK) et des valeurs seuils (TLV)

Le développement rapide de la chimie et l'utilisation généralisée des produits chimiques appellent des études toxicologiques précises et l'évaluation des risques, notamment en ce qui concerne les effets à long terme et les effets combinés des substances chimiques. Dans de nombreux pays, l'établissement de normes visant l'utilisation des produits chimiques au travail est une tâche confiée aux hygiénistes industriels. L'expérience dans ce domaine s'est accumulée grâce aux organisations internationales et multilatérales, comme l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation mondiale de la santé, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture et l'Union européenne.

Les scientifiques russes et américains ont fait beaucoup dans ce domaine. En 1922, des études ont été menées en Russie pour établir des normes visant les produits chimiques en suspension dans l'air des espaces de travail clos, et la première norme adoptée portait sur la concentration maximale admissible (PDK) pour

Figure 23.2 • Organisation gouvernementale et répartition des responsabilités en matière de sécurité et de santé au travail

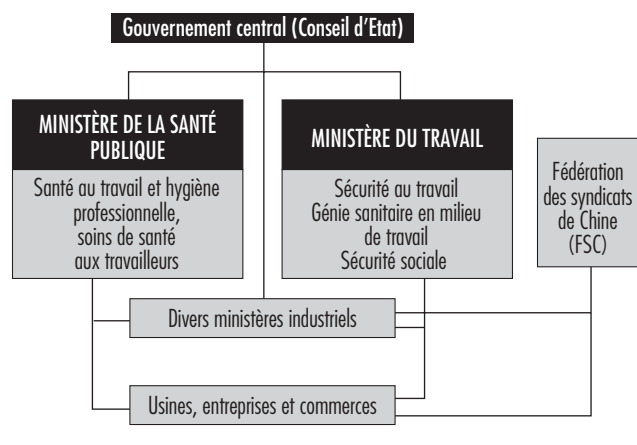


Tableau 23.1 • Comparaison des principes présidant à l'établissement des normes russes et américaines

Russie (PDK)	Etats-Unis (TLV)
Le seuil vaut pour tous les types d'effets nocifs. On évalue les changements dans les facteurs spécifiques et non spécifiques concernant les critères d'effet nocif.	Aucune reconnaissance d'un seuil pour les mutagènes et certaines substances cancérigènes. On évalue les changements dans les facteurs spécifiques et non spécifiques en fonction de la relation «dose-effet» et «dose-réponse».
Priorité des facteurs médicaux et biologiques sur les critères technologiques et économiques.	Priorité aux critères technologiques et économiques.
Evaluation toxicologique prospective et interprétation des normes avant la commercialisation des produits chimiques.	Etablissement rétrospectif des normes.

les gaz contenant du soufre. En 1930, il n'existait que 12 PDK; en 1960, leur nombre avait atteint 181.

La Conférence américaine des hygiénistes gouvernementaux du travail (American Conference of Governmental Industrial Hygienists (ACGIH)) a entrepris ses travaux en 1938 et a publié en 1946 la première liste des valeurs-seuils (Threshold limit values (TLV)) à 144 substances. Les TLV sont destinées uniquement à l'interprétation et à l'usage des spécialistes en ce domaine. Si une TLV est intégrée dans les normes de sécurité (dites nationales) et dans les normes fédérales, elle devient norme légale.

Présentement, plus de 1 500 PDK sur les aérocontaminants en milieu de travail ont été adoptées en Russie, et plus de 550 TLV pour les substances chimiques ont été recommandées aux Etats-Unis.

L'examen des normes d'hygiène effectué en 1980-81 a montré que 220 substances chimiques figurant sur la liste des PDK (Russie) et sur celle des TLV (Etats-Unis) présentaient les différences suivantes: un écart de deux à cinq fois les valeurs pour 48 substances (22%), de cinq à dix fois les valeurs pour 42 substances et de plus de dix fois les valeurs pour 69 substances (31%). Dix pour cent des TLV étaient 50 fois plus élevées que les CMA pour les mêmes substances. Les PDK, par contre, étaient plus élevées que les TLV pour 16 substances.

La divergence la plus importante concerne la classe des hydrocarbures chlorés. L'analyse de la liste des TLV effectuée en 1989-90 indique, en comparaison avec les PDK, une tendance à la réduction de celles qui avaient été recommandées auparavant pour les hydrocarbures chlorés et pour certains solvants. Les écarts entre les valeurs TLV et PDK pour la majorité des aérosols métalliques, des métalloïdes et de leurs composés étaient minimes, comme pour les gaz irritants. Les PDK pour le plomb, le manganèse et le tellure n'étaient pas les mêmes que les TLV dans 15, 16 et 10 cas, respectivement. Les plus grands écarts concernaient l'aldéhyde acétique et le formaldéhyde, soit 36 fois et 6 fois, respectivement. En général, les valeurs PDK adoptées en Russie sont inférieures aux TLV recommandées aux Etats-Unis.

Ces divergences s'expliquent par les principes qui servent à l'établissement des normes dans les deux pays et par la façon dont ces normes sont appliquées pour protéger la santé des travailleurs.

La PDK est une norme d'hygiène utilisée en Russie pour désigner la concentration d'une substance nocive en suspension dans l'air d'un lieu de travail qui, pour une journée de travail de huit

heures ou pour toute autre période (mais au plus pour 41 heures par semaine durant la vie active d'une personne), ne provoquera pas, pendant ou après la vie active des générations actuelles et futures, de maladie ou de problème de santé que les méthodes de diagnostic existantes permettent de mettre en évidence. Ainsi, le critère utilisé pour définir la PDK n'autorise aucun effet nocif pour un travailleur ou pour sa descendance. La PDK est une concentration sûre.

La TLV désigne la concentration dans l'air d'une substance à laquelle la plupart des travailleurs peuvent être exposés, jour après jour, sans en subir d'effet nocif. Ces valeurs sont établies (et revues annuellement) par l'ACGIH et expriment des concentrations, pondérées en fonction du temps, pour une journée de travail normale de sept ou huit heures et pour une semaine de travail de 40 heures. Pour la plupart des substances, la valeur peut être dépassée jusqu'à un certain point, à condition qu'il y ait des périodes compensatoires d'exposition à des valeurs inférieures à la TLV au cours de la journée de travail (ou, dans certains cas, au cours de la semaine). Pour certaines substances, surtout celles qui provoquent une réaction rapide, la limite est une valeur plafond (c'est-à-dire une concentration maximale admissible) qui ne devrait jamais être dépassée. L'ACGIH déclare que les TLV devraient être utilisées comme des principes directeurs pour l'élimination des risques pour la santé, qu'elles ne constituent pas une ligne de démarcation précise entre les concentrations sûres et celles qui sont dangereuses et qu'elles ne sont pas non plus un indice relatif de toxicité.

La définition d'une TLV repose aussi sur le principe de l'inadmissibilité d'un effet nocif. Cependant, elle ne couvre pas toute la population active et il est admis qu'un faible pourcentage de travailleurs puissent subir des effets nocifs, voire être atteints de maladies professionnelles. C'est pourquoi les TLV ne sont pas sûres pour tous les travailleurs.

Selon les experts du BIT et de l'OMS, ces divergences résultent d'approches scientifiques différentes d'un certain nombre de facteurs interdépendants, y compris la définition d'un effet nocif sur la santé. En conséquence, les approches initiales distinctes pour limiter les risques chimiques conduisent à des principes méthodologiques différents, dont les points essentiels sont présentés ci-après.

Les grands principes de la définition de normes d'hygiène concernant les substances dangereuses en suspension dans l'air des lieux de travail en Russie et aux Etats-Unis sont exposés, pour comparaison, au tableau 23.1. Le concept théorique du seuil est particulièrement important, car il représente la différence fondamentale entre les approches des spécialistes russes et américains pour l'établissement des normes. La Russie admet le concept du seuil pour tous les types d'effets dangereux des substances chimiques.

Par contre, la reconnaissance d'un seuil pour certains types d'effets appelle une distinction entre les effets toxiques et les effets non toxiques des substances chimiques. En conséquence, le seuil des effets nocifs pour la santé établi en Russie est la concentration (dose) minimale d'un produit chimique qui provoque des changements allant au-delà des réponses adaptatives physiologiques ou qui engendre des pathologies latentes, c'est-à-dire dont les effets ne se feront sentir qu'ultérieurement (temporairement compensées). De plus, divers critères statistiques, métaboliques et cinétiques de toxicité des substances chimiques servent à établir la différence entre les réponses adaptatives physiologiques et la compensation pathologique. Aux Etats-Unis, on a préconisé d'utiliser les changements pathomorphologiques et les symptômes narcotiques d'une lésion précoce pour établir les effets toxiques et non toxiques. Cela signifie que les méthodes choisies pour évaluer la toxicité sont plus sensibles en Russie qu'aux Etats-Unis, et c'est ce qui explique que les niveaux des PDK soient généralement infé-

rieurs à ceux des TLV. Lorsque les critères de détection des effets toxiques et des effets non toxiques des produits chimiques sont très proches ou qu'ils coïncident presque, comme dans le cas des gaz irritants, les écarts entre les normes ne sont pas aussi importants.

Les progrès de la toxicologie ont conduit à de nouvelles méthodes de détection de changements mineurs dans les tissus: l'induction enzymatique dans le tissu hépatique réticulaire endoplasmique lisse et l'hypertrophie réversible du foie. Ces changements peuvent apparaître après l'exposition à de faibles concentrations de nombreuses substances chimiques. Certains chercheurs considèrent qu'il s'agit là de réponses adaptatives, tandis que d'autres les interprètent comme des lésions précoces. Aujourd'hui, l'une des tâches les plus difficiles de la toxicologie est d'obtenir des données montrant que les troubles enzymatiques ou du système nerveux et les changements dans les réactions comportementales sont le résultat de la détérioration des fonctions physiologiques, ce qui permettrait de prévoir des détériorations plus graves, voire irréversibles dans les cas d'exposition prolongée à des substances dangereuses.

Il faut souligner les différences dans la sensibilité des méthodes utilisées pour établir les PDK et les TLV. En Russie, les méthodes très sensibles des réflexes conditionnés ont été utilisées dans les études sur le système nerveux: c'est ce qui explique les écarts entre les deux types de valeurs. Cependant, l'utilisation de cette méthode n'est pas obligatoire pour établir des normes d'hygiène. De nombreuses méthodes ayant des degrés différents de sensibilité servent normalement à mettre au point les normes d'hygiène.

Un grand nombre d'études menées aux Etats-Unis en rapport avec l'établissement des limites d'exposition portent sur la transformation des composés industriels dans le corps humain (voies de pénétration, circulation, métabolisme, retrait, etc.). Les méthodes

d'analyse chimique utilisées pour établir les valeurs PDK et TLV sont également la cause d'écarts dus aux différences de sélectivité, de précision et de sensibilité. L'OSHA tient compte d'un élément important dans le processus américain de normalisation, à savoir la «possibilité technique», pour l'industrie, de s'y conformer. C'est la raison pour laquelle certaines normes sont recommandées en fonction des concentrations les plus basses qui existent actuellement.

En Russie, les PDK sont établies selon la prévalence des caractéristiques biomédicales, et la possibilité technique de conformité est en fait ignorée. C'est ce qui explique en partie qu'elles soient inférieures aux TLV pour certaines substances chimiques.

Les PDK sont évaluées au moyen d'études toxicologiques avant que l'introduction d'une substance dans l'industrie ne soit autorisée. Un niveau préliminaire d'exposition sans danger est fixé durant la synthèse d'un produit chimique en laboratoire. Au stade de la conception du processus industriel, la valeur PDK est établie à la suite d'expériences concluantes sur des animaux. La PDK est corrigée après évaluation des conditions de travail et de la santé des travailleurs lorsque la substance est utilisée dans l'industrie. La plupart des niveaux d'exposition sans risque sont recommandés à l'issue d'expériences sur des animaux.

Aux Etats-Unis, la norme définitive est établie après l'introduction du produit chimique dans l'industrie, parce que la valeur des niveaux admissibles d'exposition est fondée sur l'évaluation de la santé. Tant que les différences entre les principes qui sous-tendent les PDK et les TLV existeront, il est peu probable que ces normes se rapprochent dans un avenir prévisible. On note cependant une tendance à l'abaissement de certaines TLV, ce qui permet de croire que le rapprochement n'est pas aussi impossible qu'il pourrait paraître.

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES GOUVERNEMENTALES ET NON GOUVERNEMENTALES

● LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EN MATIÈRE DE SANTÉ AU TRAVAIL: LE RÔLE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Georges H. Coppée

Le rôle des organisations internationales consiste essentiellement à offrir à la coopération internationale un cadre de travail organisé. Au cours des siècles, les peuples ont trouvé de nombreux moyens d'échanger des informations et des expériences. La coopération entre les pays, les scientifiques et les groupes professionnels s'est développée progressivement avec le temps, mais, dès le début du XX^e siècle, il était devenu évident que certaines questions ne pouvaient être réglées que collectivement.

En général, on établit une distinction entre les organisations internationales, selon qu'elles soient intergouvernementales ou non gouvernementales. Les organisations intergouvernementales comprennent l'Organisation des Nations Unies (ONU) et ses institutions spécialisées. Il existe aussi de nombreuses autres organisations intergouvernementales, comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et des organismes régionaux ou sous-régionaux comme l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et l'Organisation des Etats américains (OEA), l'Union européenne (UE) (anciennement les Communautés européennes), le MERCOSUR (Marché commun du Sud — Mercado Común del Sur), la Communauté des Caraïbes (CARICOM), l'Association européenne de libre-échange (AELE) et

l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) signé entre le Canada, les Etats-Unis et le Mexique.

Certaines organisations internationales non gouvernementales, comme la Commission internationale de la santé au travail (CIST) et l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), s'intéressent à tous les aspects de la sécurité et de la santé au travail. De nombreuses autres les inscrivent dans leurs activités, comme les organisations d'employeurs et de travailleurs et les associations internationales de diverses catégories professionnelles. Certaines organisations non gouvernementales, comme l'Organisation internationale de normalisation (ISO), s'occupent de mettre au point des normes techniques, et d'autres s'attachent à des domaines précis ou à des secteurs particuliers de l'activité économique.

De nombreuses organisations intergouvernementales et non gouvernementales s'intéressent à la sécurité et à la santé au travail, sous leurs aspects techniques, médicaux, sociaux et juridiques, qui rassemblent une variété de disciplines, de professions et de groupes sociaux. Il existe un réseau complet d'organisations dont les connaissances et les compétences peuvent servir à promouvoir l'échange d'informations et d'expériences entre les pays.

Les buts et les objectifs des organisations intergouvernementales

L'un des rôles importants des organisations internationales est de transposer les valeurs acceptées de tous en droits et en obligations. La Charte des Nations Unies (Nations Unies, 1944) décrit bien le rôle d'une organisation internationale qui fait partie du système des Nations Unies: «réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social,

intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion». Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels rappelle les principes établis dans la Charte des Nations Unies et reconnaît à chacun le droit à des conditions de travail saines et sûres.

Les buts et les objectifs des organisations internationales sont définis dans leur charte, leur constitution, leurs statuts ou autres documents de base. Par exemple, la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de 1978 déclare avoir pour but «l'admission de tous les peuples [...] [au] plus haut degré de santé». La protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents du travail est l'une des tâches confiées à l'Organisation internationale du Travail (OIT) dans le Préambule de sa Constitution (voir ci-après et BIT, 1992). La Déclaration concernant les buts et objectifs de l'OIT, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 26^e session (Philadelphie, 1944), reconnaît l'obligation pour l'OIT de «secondar la mise en œuvre, parmi les différentes nations du monde, de programmes propres à réaliser [...] une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations».

La communauté internationale reconnaît l'interdépendance des pays dans certains domaines. L'un des rôles principaux des organisations intergouvernementales est de s'occuper des questions qui en relèvent. Le Préambule de la Constitution de l'OIT, adoptée en 1919, déclare que «la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays» et considère qu'«une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale». La Déclaration de Philadelphie proclame que «la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous». Selon la Constitution de l'OMS, «l'inégalité des divers pays en ce qui concerne l'amélioration de la santé et la lutte contre les maladies, en particulier les maladies transmissibles, est un péril pour tous», et «des résultats atteints par chaque Etat dans l'amélioration et la protection de la santé sont précieux pour tous». Le rôle des organisations internationales est d'assurer une continuité et de créer une stabilité dans le temps pour atteindre des objectifs de politique à long terme, alors que ce sont souvent les mesures à court et à moyen terme qui sont la règle au niveau national, en raison des conditions économiques et sociales et des circonstances politiques propres à chaque pays.

Chaque organisation internationale se voit confier par ses membres un mandat dans lequel figurent des questions particulières, comme la sécurité et la santé au travail. Les organisations intergouvernementales ont en commun d'offrir des orientations, de formuler des recommandations et de mettre au point des normes. Les instruments internationaux créés dans le système des Nations Unies et applicables au niveau national se classent en deux catégories: les instruments non contraignants, qui prennent habituellement la forme de recommandations ou de résolutions et peuvent servir de base à l'adoption de lois nationales; les instruments de caractère obligatoire, qui comportent l'engagement d'aligner les lois et les pratiques nationales sur les décisions prises au niveau international. La plupart des instruments contraignants prennent la forme de conventions internationales qui exigent une ratification, un acte d'approbation ou une adhésion par lesquels l'Etat accepte les obligations qui en découlent.

Les organisations internationales constituent un forum où leurs membres arrêtent des politiques et des stratégies communes dans de nombreux domaines, dont celui qui nous préoccupe ici, la sécurité et la santé au travail. Les pays y confrontent leurs valeurs et leurs opinions, échangent des informations et des expériences,

discutent, proposent des solutions et déterminent les façons de travailler ensemble pour atteindre des objectifs, afin de dégager un consensus, de trouver un accord ou d'adopter des conventions internationales qui définissent ce qu'il est bon de faire et ce qu'il ne faudrait pas faire.

Une organisation internationale présente l'avantage de fournir aux débats internationaux un cadre défini, régi par des règles et une procédure sur lesquelles les parties se sont entendues au préalable; elle permet aussi de nouer des contacts à la fois officiels et diplomatiques beaucoup plus larges qu'il n'est possible de le faire au niveau national. Différents groupes ou pays qui rencontrent les mêmes problèmes peuvent comparer leurs approches et affiner leurs stratégies. Dans une perspective internationale, il est plus facile d'être objectif sur des questions difficiles, mais précises, liées aux dispositions institutionnelles nationales ou à des conditions historiques particulières. Des partenaires sociaux qui se rencontrent rarement dans leur pays s'assoient à la même table, le dialogue est renouvelé, et l'espoir d'un consensus peut renaître, alors qu'il était parfois impossible au niveau national. Les groupes de pression peuvent jouer le rôle de catalyseur dans l'élaboration d'un consensus, sans avoir à déployer des stratégies agressives. Des échanges d'informations et d'expériences peuvent non seulement avoir lieu dans des conférences internationales, mais encore les divers groupes peuvent y mesurer l'accueil réservé dans le monde à leurs idées, à leurs valeurs et à leurs politiques.

Dans la pratique, les organisations intergouvernementales sont associées à des activités très variées — échange d'informations, transfert de connaissances, harmonisation de la terminologie et des concepts, recherche de consensus, adoption de codes de conduite et de directives pratiques, promotion et coordination de la recherche. La plupart des organisations internationales exécutent aussi des programmes et activités destinés à aider leurs Etats Membres à atteindre les objectifs liés à leur mandat, y compris par la coopération technique. Les organisations internationales disposent de très nombreux moyens d'action — rapports et études, réunions d'experts, séminaires, ateliers, symposiums, conférences, services consultatifs techniques, échanges d'informations, centres de documentation. Au fil du temps, les mandats des organisations internationales ont été élargis et précisés dans les résolutions et les programmes approuvés par leurs membres réunis en assemblée générale, comme la Conférence internationale du Travail ou l'Assemblée mondiale de la santé.

L'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées

Dans le système des Nations Unies, deux institutions s'occupent directement de la sécurité et de la santé au travail: l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS). L'OIT présente un caractère unique, le tripartisme: ses mandants sont des gouvernements, des employeurs et des travailleurs. Elle se caractérise aussi par ses activités de normalisation; en effet, la Conférence internationale du Travail adopte des conventions et des recommandations internationales. Puisque le milieu de travail est considéré comme faisant partie intégrante de l'environnement humain (OIT/PNUE/OMS, 1977), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) s'occupe aussi de cette question, particulièrement en ce qui concerne les produits chimiques. Son Registre international des substances chimiques potentiellement toxiques (RISCCPT) est établi en collaboration étroite avec l'OIT et l'OMS et s'insère dans le Programme international sur la sécurité des substances chimiques (PISSC).

Outre leur siège social, les organisations internationales ont des structures et des institutions ou des organes spécialisés sur le terrain, comme le Centre international de recherche sur le cancer

(CIRC), de l'OMS, et le Centre panaméricain d'écologie et de santé (Pan-American Centre for Human Ecology and Health (ECO)), qui contribue à la mise en œuvre du programme régional de santé au travail de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS). Le Centre international de formation de l'OIT, à Turin (Italie), exerce des activités de formation à la sécurité et à la santé au travail et met au point du matériel didactique pour différentes catégories professionnelles, et l'Institut international d'études sociales (IIES) se penche de temps à autre sur ces questions. L'OIT et l'OMS ont des bureaux régionaux, des bureaux de zone et des correspondants nationaux. Des conférences régionales de l'OIT et de l'OMS ont lieu périodiquement. L'OPS, fondée en 1902, est aussi le Bureau régional de l'OMS pour les Amériques. En 1990, la Conférence sanitaire panaméricaine a adopté une résolution sur la santé au travail (OPS, 1990), qui a défini les principes directeurs du programme de l'OPS et désigné 1992 comme «l'Année de la santé des travailleurs des Amériques» («The Year of Workers' Health in the Americas»).

Le siège et les bureaux extérieurs de l'OIT soutiennent l'engagement et les activités de ses Etats Membres en matière de sécurité et de santé au travail dans le cadre de son Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail (PIACT) (BIT, 1984). Ce programme comprend une grande variété de services de consultation et de coopération technique dans le monde entier. L'OIT a adopté une politique de partenariat actif (PPA) afin de se rapprocher de ses mandants dans les Etats Membres; elle a pour cela renforcé ses structures extérieures, le plus souvent en créant des équipes multidisciplinaires (EMD).

De nombreuses institutions spécialisées des Nations Unies jouent un rôle important pour des aspects précis de la sécurité et de la santé au travail, par exemple l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), qui s'intéresse à la sécurité nucléaire, à la protection des travailleurs contre les rayonnements et à la sécurité des sources de rayonnement. L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) s'occupe de la sécurité et de la santé au travail dans des secteurs précis de l'industrie et elle s'engage aussi, avec le PNUE et la Banque mondiale, dans la préparation de directives pour la prévention et la lutte contre la pollution industrielle, qui englobent les questions de sécurité et de santé au travail. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) s'efforce de promouvoir la sécurité dans l'utilisation des pesticides (FAO, 1985), ainsi que la sécurité et la santé du travail en forêt; elle a conclu des accords de coopération avec l'OIT et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.

Le Comité d'experts en matière de transport des marchandises dangereuses du Conseil économique et social des Nations Unies a préparé des recommandations qui servent de guide pour la rédaction des lois nationales et l'uniformisation des diverses méthodes de transport dans le monde. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a établi des normes internationales pour la conduite des aéronefs et elle a publié un manuel de médecine pour l'aéronautique civile qui traite des aspects liés à la santé du personnel navigant. L'Organisation maritime internationale (OMI) a adopté en 1974 une convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (convention SOLAS). L'OMS, l'OIT et l'OMI ont rédigé un *Guide médical international de bord* comprenant, outre la section consacrée à la pharmacie de bord, la section médicale du Code international des signaux. Ces trois organisations ont aussi rédigé conjointement un *Guide des soins médicaux d'urgence* à donner en cas d'accidents dus à des substances dangereuses.

Les organismes de financement, comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), soutiennent financièrement, depuis vingt-cinq ans, un grand nombre de projets de sécurité et de santé au travail dans plusieurs pays, notamment

pour l'établissement d'instituts nationaux. Les agents d'exécution de ces projets sont l'OIT, l'OMS ou les deux conjointement. Dans ses projets de développement économique, la Banque mondiale prend en compte l'environnement, la santé et l'écologie humaine (Banque mondiale, 1985), dont la sécurité et la santé au travail. En 1987, la Banque mondiale a entrepris un grand effort pour intégrer les enjeux environnementaux dans tous les aspects de ses activités. Cet engagement vise à renforcer sur le plan local les capacités institutionnelles aux fins de la gestion de l'environnement, à mieux reconnaître la nécessité d'inscrire les questions d'environnement dans le travail sectoriel, et à mettre l'accent sur les aspects sociaux du développement durable (Banque mondiale, 1993a). De plus, le Rapport *Investir dans la santé* examine les relations entre la santé humaine, la politique de santé et le développement économique (Banque mondiale, 1993b).

Les autres organisations intergouvernementales

Les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sont particulièrement importantes dans les domaines de l'hygiène du milieu, de la sécurité chimique, des méthodes d'évaluation des risques chimiques et de la protection contre les rayonnements. Le Conseil de l'Europe a adopté un certain nombre de résolutions en matière de sécurité et de santé au travail concernant, par exemple, les services de sécurité dans les entreprises. La Charte sociale européenne, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1961, reconnaît le droit de tous les travailleurs à la sécurité et à l'hygiène dans le travail. Le Conseil nordique se préoccupe des problèmes de sécurité et de santé au travail et de l'environnement; il formule des recommandations concernant les substances toxiques et dangereuses, la sûreté nucléaire et la protection contre les rayonnements, ainsi que des plans d'action visant le milieu de travail. L'Organisation arabe du travail, créée en 1965, est une institution spécialisée de la Ligue arabe; elle effectue des études et mène des recherches sur la sécurité industrielle et la santé au travail. Les pays du MERCOSUR ont créé une commission spéciale pour l'harmonisation des lois relatives à la sécurité et à la santé au travail.

L'Union européenne adopte des directives qui ont force exécutoire dans ses Etats membres et qui doivent être transformées en lois nationales. Les directives européennes visent l'ensemble du domaine de la sécurité et de la santé au travail afin de rapprocher les législations nationales, compte tenu du principe de la subsidiarité. Il y a trois niveaux de directives: les directives-cadres, telle la directive concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (89/391), les directives traitant des risques professionnels (plomb, amiante, bruit, rayonnements ionisants, etc.) et, enfin, celles qui établissent les règles de conception du matériel de travail. Des normes techniques sont élaborées par le Comité européen de normalisation (CEN) et le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC). La Commission de l'Union européenne (l'ancienne Commission des Communautés européennes) établit des directives et exécute un important programme de sécurité et de santé au travail (Commission des Communautés européennes, 1989). La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, ou Fondation de Dublin, mène des activités relatives à la sécurité et à la santé au travail; un groupe de travail étudie les stratégies européennes de santé professionnelle. L'année 1992 a été désignée l'Année européenne de la sécurité, de l'hygiène et de la protection de la santé au travail, et un grand nombre d'activités ont été organisées à cette occasion dans les pays de l'Union européenne. Une Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail a été constituée en organisme spécialisé de l'Union européenne à Bilbao (Espagne).

Les organisations internationales non gouvernementales

Des scientifiques, des spécialistes et d'autres groupes ont aussi ressenti le besoin d'une coopération internationale et ont créé des organisations internationales non gouvernementales. Ces dernières peuvent être composées de spécialistes, d'associations nationales de spécialistes ou encore d'institutions. La Commission internationale de la santé au travail (CIST) a été fondée en 1906 sous le nom de Commission internationale permanente pour la médecine du travail. Il en est question dans un autre article du présent chapitre.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est une organisation internationale d'organismes officiels chargés d'administrer la sécurité sociale; elle offre depuis 1954 un programme de prévention des risques professionnels. Il en est question ci-après dans le présent chapitre.

Si la CIST et l'AISS s'intéressent à tout le domaine de la sécurité et de la santé au travail, bon nombre d'organisations non gouvernementales s'occupent de secteurs précis de l'activité économique, comme l'agriculture, ou de domaines particuliers aussi variés que la technologie, la toxicologie, la psychologie, l'organisation du travail, la sûreté des procédés, l'ergonomie, l'épidémiologie, la médecine sociale, les appareils de levage, la manutention des marchandises, les appareils sous pression, le transport des conteneurs et des matières dangereuses, la signalisation de sécurité, la sécurité routière et la sûreté nucléaire. De nombreuses organisations non gouvernementales s'occupent de l'environnement et de la protection des consommateurs, entre autres l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources), l'Union mondiale pour la nature (World Conservation Union (IUCN)) et l'Organisation internationale des unions de consommateurs (International Organization of Consumers Unions (IOCU)). Elles s'intéressent à l'hygiène du milieu et, jusqu'à un certain point, à l'hygiène au travail, en particulier à la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques et des pesticides.

Dans le domaine de la protection des travailleurs, des patients et de la population contre les effets nocifs des rayonnements ionisants, les travaux de la Commission internationale de protection radiologique (CIPR) sont reconnus dans le monde entier et servent de base aux recommandations des organisations intergouvernementales. La CIPR a créé une Commission internationale de protection contre les rayonnements non ionisants, qui publie des directives sur les limites d'exposition et contribue aux publications du BIT et de l'OMS sur la question. De nombreuses autres organisations ou associations internationales non gouvernementales pourraient être mentionnées pour leur rôle dans le secteur de la sécurité et de la santé au travail ou leurs travaux sur des aspects particuliers, notamment l'Association internationale d'ergonomie, la Société d'ergonomie de langue française (SELF), le Conseil international des infirmières (CII), le Conseil interaméricain de sécurité, l'Association internationale de l'inspection du travail (AIIT), l'Association internationale d'hygiène du travail, l'Association internationale de médecine agricole et de santé rurale, l'Association internationale d'hygiène publique et rurale, l'Association latino-américaine de la santé et de l'hygiène du travail (ALASEHT), la Fédération internationale des associations de spécialistes de la sécurité et de l'hygiène du travail, l'Association européenne des écoles de médecine du travail, la Fédération mondiale des associations des centres de toxicologie clinique et des centres antipoison et le Conseil international de la sécurité, une filiale mondiale du Conseil national de la sécurité (National Safety Council (NSC)) des États-Unis.

Un autre groupe d'organisations non gouvernementales se propose d'élaborer des normes techniques, par exemple l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et la Commission élec-

rotechnique internationale (CEI). Un article du présent chapitre est consacré à l'ISO.

Les organisations internationales d'employeurs et de travailleurs jouent un grand rôle dans la définition des politiques et de l'ordre de priorité en matière de sécurité et de santé au travail au niveau international. Leur participation est importante parce que les législations nationales rendent les employeurs responsables de la protection contre les risques professionnels et que les principaux intéressés sont les travailleurs eux-mêmes, puisque c'est leur santé et leur sécurité qui sont en jeu. Un bon nombre d'organisations internationales d'employeurs et de travailleurs s'occupent de la sécurité et de la santé au travail en général, et notamment l'Organisation internationale des employeurs (OIE), l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), la Confédération mondiale du travail (CMT) et la Fédération syndicale mondiale (FSM). Il existe de nombreuses organisations de syndicats internationaux qui traitent des risques propres à leur branche d'activité, par exemple la Fédération internationale des syndicats des travailleurs de la chimie, de l'énergie, des mines et des industries diverses, la Fédération internationale des organisations de travailleurs de la métallurgie (FIOM), la Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois (FITBB), la Fédération internationale des travailleurs des plantations, de l'agriculture et des secteurs connexes (FITPASC) et la Fédération internationale des employés, techniciens et cadres (FIET). Il existe aussi des organisations régionales, comme l'Organisation de l'unité syndicale africaine (OUSA) et la Confédération européenne des syndicats (CES) qui a institué un Bureau technique syndical européen pour la sécurité et la santé au travail (BTS). Leurs activités sont très variées: diffusion d'informations, conseils techniques et formation en matière de sécurité et de santé au travail.

Les producteurs, les fabricants et les entrepreneurs jouent aussi un rôle actif dans le secteur de la sécurité et de la santé au travail, soit par l'entremise de leurs associations, soit dans les instituts et organes qu'ils ont créés, comme le Conseil international des associations de chimie, le Conseil européen des fédérations de l'industrie chimique (CEFIC), le Groupement international des associations nationales de fabricants de produits agrochimiques (GIFAP), l'Association internationale pour le transport aérien (IATA), l'Association mondiale des exploitants de centrales nucléaires, la Société de génie en éclairagisme, l'Association internationale de l'amiante (AIA), le Groupe international sur la sécurité dans l'utilisation des fibres, et le Conseil pour la prévention de l'hépatite virale (l'hépatite B en tant que risque professionnel). De plus, un certain nombre d'institutions et d'organismes internationaux créés par des producteurs, des fabricants et leurs organisations élaborent des activités liées à la protection de l'environnement et à l'hygiène du milieu, ce qui peut à l'occasion toucher la santé professionnelle: le Centre international pour l'industrie et l'environnement, le Conseil international des métaux et de l'environnement, l'Institut international d'aluminium primaire, et l'Organisation européenne des compagnies pétrolières pour la protection de l'environnement et de la santé.

Enfin, il existe de nombreuses organisations internationales non gouvernementales créées par des scientifiques, des associations professionnelles ou des groupes unis par un même intérêt pour les sciences, les questions humanitaires ou économiques qui, sans traiter directement de la santé au travail, s'occupent de questions scientifiques, techniques, médicales ou sociales connexes: l'Association médicale mondiale (AMM), le Conseil des organisations internationales des sciences médicales, l'Union internationale de chimie pure et appliquée (IUPAC), le Conseil international du bâtiment pour la recherche, l'étude et la documentation (CIB), l'Association internationale d'épidémiologie, la Société internationale de droit du travail et de la sécurité sociale et le Bureau

international pour l'épilepsie, qui a rédigé un recueil de directives pratiques pour l'emploi d'épileptiques.

Les programmes conjoints de collaboration internationale

Il est intéressant de voir comment les organisations internationales se complètent les unes les autres et mobilisent leurs moyens d'intervention pour lutter contre des risques professionnels précis. En ce qui concerne le bruit et les vibrations, par exemple, la CEI établit des normes pour les instruments de mesure, l'ISO définit les méthodes de mesure, l'OMS fixe les critères sanitaires. Le BIT recommande des limites d'exposition dans son Recueil de directives pratiques sur la protection des travailleurs contre le bruit et les vibrations et définit une approche et une stratégie globales dans la convention (n° 148) et la recommandation (n° 156) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977.

Le rôle des organisations internationales prend de plus en plus la forme d'une collaboration dans des programmes internationaux ou des opérations conjointes auxquels participent des pays et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales. La coopération internationale en matière de protection contre les rayonnements ionisants et de promotion de la sécurité chimique ne sont que deux exemples de ces activités.

Dans le domaine de la protection contre les rayonnements ionisants, la Commission internationale de protection radiologique (CIPR) et le Comité scientifique des Nations Unies pour l'étude des effets des rayonnements ionisants (UNSCEAR) fournissent les données scientifiques. L'OIT a adopté en 1960 la convention (n° 115) et la recommandation (n° 114) sur la protection contre les radiations, qui renvoient expressément aux directives de la CIPR. D'autres orientations sont données dans différents codes de bonne pratique de l'AIEA coparrainés par l'OIT et l'OMS, le cas échéant, et dans le Recueil de directives pratiques en matière de protection contre les radiations (rayonnements ionisants) publié en 1987 par le BIT. A ces documents s'ajoutent des guides, des manuels, du matériel de formation et des documents techniques publiés surtout par l'AIEA et par l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN). La coopération technique dans ce domaine est assurée principalement par l'AIEA; d'autres organisations y participent, s'il y a lieu.

En 1990, un pas important a été franchi vers l'harmonisation, au niveau international, des mesures de protection contre les rayonnements: le Comité interorganisations de sûreté radiologique (CISR) a été créé pour servir de lieu de consultation et de collaboration entre les organisations internationales. Un secrétariat commun a été mis sur pied afin de réviser l'édition de 1982 des *Normes fondamentales de protection contre les rayonnements ionisants et de sûreté des sources de rayonnements* de l'AIEA, de l'OIT, de l'OMS et de l'AEN (OCDE). Six organisations internationales, soit la FAO, l'AIEA, l'OIT, l'AEN (OCDE), la PAHO et l'OMS, ont conjugué leurs efforts pour élaborer des normes internationales aux fins d'aider les Etats Membres à rédiger leur propre législation. Sous la direction de l'AIEA, une grande consultation des pays et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, y compris les organisations d'employeurs et de travailleurs, a abouti à l'élaboration des Normes fondamentales internationales de protection contre les rayonnements ionisants et de sûreté des sources de rayonnements (AIEA, 1994), qui peuvent être considérées comme les normes communes du système des Nations Unies.

La coopération internationale en vue de promouvoir la sécurité chimique illustre la façon dont les organisations internationales interagissent et répondent aux préoccupations exprimées par la communauté internationale; elle montre comment les déclarations générales de principes adoptées lors de conférences intergouvernementales se traduisent en programmes d'action et en travaux pratiques fondés sur des connaissances scientifiques. De

l'avis général, l'évaluation des produits chimiques devrait se préoccuper des risques d'exposition pour les travailleurs, pour la population et pour l'environnement. Le fait que l'évaluation des risques soit effectuée dans un cadre international permet de mobiliser les compétences et les ressources disponibles, qui ne sont pas illimitées. C'est pourquoi le Programme international sur la sécurité des substances chimiques (PISSC) a été lancé en 1980 par l'OMS, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et l'OIT. L'engagement de ces trois organisations à collaborer a fait l'objet d'un mémorandum d'accord, conclu en 1988, qui définit les objectifs du PISSC. Le côté technique du PISSC s'appuie sur un réseau d'institutions nationales et internationales qui participent aux travaux et sont responsables de tâches particulières. Le programme maintient des relations de travail étroites et efficaces avec plusieurs autres organisations et associations intergouvernementales et non gouvernementales, ainsi qu'avec des organismes professionnels qui exercent des activités importantes dans le domaine de la sécurité chimique.

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), réunie à Rio de Janeiro en 1992, a reconnu la nécessité d'assurer une gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques et elle a établi six domaines ouverts à la coopération internationale:

1. l'élargissement et l'accélération de l'évaluation internationale des risques chimiques;
2. l'harmonisation de la classification et de l'étiquetage des produits chimiques;
3. l'échange d'informations sur les produits chimiques toxiques et les risques chimiques;
4. la mise en place de programmes de réduction des risques;
5. le renforcement des moyens et du potentiel dont dispose chaque pays pour gérer les produits chimiques;
6. la prévention du trafic international illicite de produits toxiques et dangereux.

Cet événement a été suivi en 1994 par la Conférence internationale sur la sécurité chimique (Stockholm), qui a créé le Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique, déterminé un certain nombre d'actions prioritaires et invité les organisations intergouvernementales à participer à un vaste programme commun sur cette question. Le Programme interorganisations pour la gestion écologiquement rationnelle des produits chimiques, bénéficie de la participation de l'OMS, de l'OIT, du PNUE, de la FAO, de l'ONUDI et de l'OCDE. Il a mis sur pied un comité de coordination des travaux réalisés, soit seules, soit conjointement par les organisations participantes et assure le suivi de l'application des recommandations de la CNUED.

On constate une tendance de plus en plus forte à mobiliser les compétences et les ressources dans des activités conjointes. C'est le cas, par exemple, dans le domaine de la formation et de l'échange d'informations sur la sécurité et la santé au travail. Pour ce qui a trait à la biosécurité, une coopération s'est instaurée entre l'ONUDI, le PNUE, l'OMS et la FAO, et certaines activités ont été menées dans le cadre du PISSC. L'ONUDI a été désignée pour assurer le suivi concernant le chapitre 16 d'Action 21 (la gestion écologiquement rationnelle des biotechniques) de la Conférence de Rio, pour servir de catalyseur aux activités et aux programmes conjoints et élaborer pour l'ensemble du système des Nations Unies des stratégies concernant les biotechniques. L'OCDE mène un programme sur les aspects environnementaux de la biotechnologie. Une directive européenne concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition pendant le travail à des agents biologiques (90/679/CEE et 93/88/CEE) a été adoptée en 1990 et modifiée en 1993. En 1993, la Conférence internationale du Travail a adopté une résolution concernant l'exposition aux agents biologiques en milieu de travail et sur la sécurité dans l'utilisation

de ces agents; elle préconise l'étude de cette question et l'adoption de nouveaux instruments internationaux (une recommandation, une convention, voire les deux) afin de réduire au minimum les risques pour les travailleurs, la population et l'environnement.

Deux autres exemples ont trait à la protection des travailleurs contre les rayonnements non ionisants et à l'harmonisation des systèmes de classification et d'étiquetage des produits chimiques. L'OMS, le PNUE et la Commission internationale de protection contre les rayonnements non ionisants ont préparé des documents sur les critères à respecter. Une collaboration plus large dans ce domaine, y compris l'exposition en milieu de travail, est en train de s'établir notamment entre l'OIT, la Commission de l'Union européenne, la Commission électrotechnique internationale (CEI), le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) et le Comité scientifique de la CIST sur les rayonnements en milieu de travail. L'harmonisation des systèmes de classification et d'étiquetage des produits chimiques est un domaine où l'OIT encourage et mène une vaste coopération entre les pays, les organisations intergouvernementales (par exemple, l'OCDE et l'Union européenne), les organisations non gouvernementales (organisations d'employeurs et de travailleurs, associations internationales de protection des consommateurs et de l'environnement), le Comité d'experts des Nations Unies en matière de transport des marchandises dangereuses, la FAO, le PNUE, l'OMS, l'OMI et l'OACI.

Dans beaucoup d'autres domaines, de nouvelles formules flexibles de coopération internationale voient le jour ou pourraient être adoptées par les pays et les organisations internationales, par exemple le stress en milieu de travail et la lutte contre les pneumoconioses professionnelles, en particulier la silicose. Le réseau international de sécurité et de santé au travail est en plein développement et vise, par exemple, la coordination des recherches. On aurait avantage à établir un réseau international pour la sécurité et la santé au travail à partir des structures existantes dans les organisations internationales, tels les Centres collaborateurs de l'OMS, les comités scientifiques de la CIST, les sections internationales de l'AISS, les correspondants nationaux du RISCPT, les centres de liaison de la procédure d'information complémentaire de l'OCDE, les institutions participant au PISSC, les centres nationaux et de collaboration du Centre international d'information de sécurité et de santé au travail (CIS) du BIT et les organes désignés du Système international d'alerte pour la sécurité et la santé des travailleurs du BIT.

Les objectifs communs et les approches complémentaires en matière de santé au travail

Dans ce domaine, les objectifs ultimes de l'OMS et de l'OIT sont les mêmes: protéger et promouvoir la santé des travailleurs de toutes les professions. Les principes directeurs sont établis par l'OIT, dans les conventions et les recommandations sur la sécurité et la santé au travail, et par l'OMS, dont l'Assemblée adopte des résolutions concernant la santé professionnelle et les soins de santé primaires.

Depuis la Conférence sur les soins de santé primaires réunie à Alma-Ata en 1978, le programme de santé professionnelle de l'OMS a tenté d'étendre ses activités de protection et de promotion de la santé à tous les travailleurs, en particulier aux populations laborieuses sous-desservies et vulnérables. La 40^e Assemblée mondiale de la santé a demandé au Directeur général de l'OMS:

1. de promouvoir l'exécution du programme de santé des travailleurs en étroite collaboration avec les autres programmes connexes, dans le cadre de systèmes nationaux de santé fondés sur les soins de santé primaires;
2. d'élaborer des lignes directrices pour les soins de santé primaires dispensés sur les lieux de travail, en particulier à l'in-

tenation des populations laborieuses sous-desservies et vulnérables, y compris les matériels éducatifs nécessaires aux différents niveaux;

3. d'établir des lignes directrices pour la promotion de la santé sur les lieux de travail avec le concours des Centres collaborateurs de l'OMS;
4. de promouvoir, selon les besoins, des activités régionales concernant la santé des travailleurs.

La deuxième réunion des Centres collaborateurs de l'OMS pour la santé des travailleurs (52 instituts de recherche et organismes spécialisés, répartis dans 35 pays), qui a eu lieu à Beijing, en octobre 1994, a adopté une «Stratégie mondiale de la santé pour tous au travail» et elle a recommandé que ce document soit présenté à l'OMS pour qu'elle en fasse sa propre stratégie, ce qui fut fait en mai 1996, avec le soutien de l'OIT.

Les conventions et les recommandations internationales du travail sur la sécurité et la santé au travail définissent les droits des travailleurs ainsi que les devoirs et responsabilités qui incombent aux autorités compétentes, aux employeurs et aux travailleurs à cet égard. Les conventions et les recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travail forment ensemble le Code international du travail, qui définit les normes minimales dans ce domaine. La politique de l'OIT concernant la sécurité et la santé au travail est exposée, pour l'essentiel, dans deux conventions et dans les recommandations qui les accompagnent, soit la convention (n° 155) et la recommandation (n° 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, qui prévoient l'adoption d'une politique nationale en matière de sécurité et de santé au travail et décrivent les mesures à prendre au niveau national et dans l'entreprise afin de favoriser la sécurité et la santé au travail et d'améliorer le milieu de travail, et la convention (n° 161) et la recommandation (n° 171) sur les services de santé au travail, 1985, qui prévoient la création de services de santé au travail qui contribueront à la mise en œuvre de la politique et exerceront leurs fonctions dans l'entreprise.

En 1984, la Conférence internationale du Travail a adopté une résolution concernant l'amélioration des conditions et du milieu de travail dans laquelle elle rappelle que c'est là une composante essentielle de la promotion de la justice sociale. Elle souligne que l'amélioration des conditions et du milieu de travail favorise le développement national et permet de mesurer le succès de toute politique économique et sociale. Elle pose trois principes fondamentaux:

- le travail devrait s'effectuer dans un environnement de travail sûr et salubre;
- les conditions de travail devraient être compatibles avec le bien-être des travailleurs et la dignité humaine;
- le travail devrait offrir au travailleur de vraies possibilités de se réaliser, de s'épanouir et de servir la société.

La stratégie de l'OIT pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail et le programme de l'OMS concernant les soins de santé primaires ont de nombreux points communs. Ils reposent en effet tous deux sur des principes fondamentaux analogues:

1. ils visent toutes les personnes intéressées, tant les travailleurs que la population;
2. ils définissent les politiques, les stratégies et les moyens d'action;
3. ils soulignent la responsabilité de chaque employeur d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs;
4. ils insistent sur la prévention primaire, sur la limitation des risques à la source et sur l'éducation à la santé;
5. ils accordent une importance particulière à l'information et à la formation;

6. ils indiquent la nécessité de mettre sur pied des services de santé au travail accessibles à tous et disponibles sur les lieux de travail;
7. ils reconnaissent que la participation est essentielle: la participation des collectivités aux programmes de santé et la participation des travailleurs à l'amélioration des conditions et du milieu de travail;
8. ils mettent en lumière les liens entre la santé, l'environnement et le développement et entre la santé professionnelle, la sécurité au travail et l'emploi productif.

La tendance actuelle à la mondialisation de l'économie et à l'intégration régionale accroît l'interdépendance et la nécessité de la coopération entre les pays. Le présent aperçu montre bien qu'il existe des approches, des politiques et des objectifs communs en matière de sécurité et de santé au travail. Il existe également une structure sur laquelle édifier une collaboration mondiale. Tel est l'objectif du Programme mondial sur la sécurité et la santé au travail et l'environnement que l'OIT a lancé en 1998.

● L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET LES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES*

L'origine des Nations Unies

En 1992, l'Organisation des Nations Unies était composée de 179 Etats qui ont pris l'engagement juridique de coopérer à l'application des principes et à la réalisation des objectifs inscrits dans sa Charte, à savoir: éliminer la guerre, promouvoir les droits de l'homme, faire respecter la justice et le droit international, promouvoir le progrès social et les bonnes relations entre les nations, et utiliser l'Organisation pour harmoniser les actions qu'elle mène à cette fin.

La Charte des Nations Unies a été rédigée aux derniers jours de la deuxième guerre mondiale par les représentants de cinquante gouvernements à la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale (1945). Elle a été élaborée à partir des propositions mises au point par les représentants de la Chine, des Etats-Unis, de la France, du Royaume-Uni et de l'Union soviétique. Elle a été adoptée et signée le 26 juin 1945.

L'ONU a fourni un toit et des secours à des millions de réfugiés victimes de la guerre et de la persécution. Elle a servi de catalyseur important dans le passage d'une centaine de millions de personnes du régime colonial à l'indépendance et la souveraineté. Elle a mis en place des opérations de maintien de la paix pour contenir les hostilités et favoriser le règlement des conflits. Elle a développé et codifié le droit international. Elle a fait disparaître la variole de la surface du globe. En cinquante ans d'existence, elle a adopté quelque soixante-dix instruments juridiques destinés à favoriser ou à imposer le respect des droits de l'homme, accompagnant ainsi l'humanité dans son évolution historique vers une liberté plus grande à laquelle le monde aspire.

La composition

Aux termes de la Charte, peuvent devenir Membres des Nations Unies tous les Etats pacifiques qui en acceptent les obligations et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire. Les nouveaux Etats Membres sont admis par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil

de sécurité. La Charte prévoit aussi la suspension ou l'expulsion d'un Membre qui enfreindrait ses principes, mais une mesure de cet ordre n'a jamais été prise jusqu'à ce jour.

Les langues officielles

Aux termes de la Charte, les langues officielles des Nations Unies sont l'anglais, le chinois, l'espagnol, le français et le russe. L'arabe a été ajouté comme langue officielle de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social.

La structure

Les Nations Unies constituent un réseau complexe formé de six organes principaux et d'un grand nombre de programmes, institutions, commissions, etc. Ces organes subsidiaires ont chacun leur propre statut (certains sont autonomes, d'autres relèvent directement de l'autorité des Nations Unies), leurs objectifs et leur domaine de compétence, mais le système affiche un niveau très élevé de coopération et de collaboration. La figure 23.3 présente un schéma de la structure du système et d'une partie des liens entre les divers organes. Pour en savoir davantage, consulter l'ouvrage intitulé *ABC des Nations Unies* (Nations Unies, 1994).

La Cour internationale de Justice

La Cour internationale de Justice est l'organe judiciaire principal de l'ONU. Tous les Etats Membres de l'Organisation sont automatiquement parties au statut de la Cour. Les Etats non membres peuvent soumettre à la Cour des affaires auxquelles ils sont parties, dans les conditions déterminées par le Conseil de sécurité. De plus, le Conseil de sécurité peut recommander qu'un différend d'ordre juridique soit soumis à la Cour. Seuls des Etats peuvent être parties à des affaires dont la Cour est saisie (autrement dit, un particulier ne peut saisir la Cour). L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité peuvent demander à la Cour un avis consultatif sur toute question juridique. Les autres organes des Nations Unies, ainsi que les institutions spécialisées peuvent, avec l'autorisation de l'Assemblée générale, demander un avis consultatif sur des questions juridiques relevant de leur champ d'action (par exemple, l'Organisation internationale du Travail pourrait solliciter un avis consultatif sur une norme internationale du travail).

La Cour a compétence sur tous les sujets prévus dans la Charte des Nations Unies ou dans les traités ou conventions en vigueur, ainsi que sur toutes les questions qui lui sont soumises par les Etats. Pour se prononcer, la Cour ne se limite pas aux principes de droit figurant dans les traités ou conventions, elle peut se fonder sur tout le droit international (y compris le droit coutumier).

L'Assemblée générale

L'Assemblée générale est le principal organe de délibération. Elle se compose des représentants de tous les Etats Membres, qui disposent chacun d'une voix. Les décisions sur des questions importantes telles que la paix et la sécurité internationales, l'admission de nouveaux membres et les questions budgétaires sont prises à la majorité des deux tiers. Les décisions sur les autres sujets sont prises à la majorité simple.

Au nombre des fonctions et des pouvoirs de l'Assemblée générale figurent, d'une part, l'étude des principes de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, dont le désarmement et la réglementation des armements et, d'autre part, la formulation de recommandations y relatives. De plus, l'Assemblée générale fait procéder à des études et émet des recommandations en vue de promouvoir la coopération internationale dans le domaine politique, d'encourager le développement et la codification du droit international, de faciliter pour tous la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de favoriser la coopération internationale dans les domaines éco-

* Cet article est tiré de l'ouvrage intitulé *ABC des Nations Unies* (Nations Unies, 1994).

Figure 23.3 • Les six organes principaux des Nations Unies établis en vertu de la Charte



nomique, social, culturel, de l'éducation et de la santé publique. Elle reçoit et étudie les rapports du Conseil de sécurité et des autres organes de l'Organisation; elle examine et approuve le

budget de l'Organisation et répartit les contributions entre les Etats Membres; elle élit les membres non permanents du Conseil de sécurité, les membres du Conseil économique et social et ceux

Centres et services d'information des organisations des Nations Unies

Siège de l'OMS:
20, avenue Appia
CH-1211 Genève 27
Suisse
Tél.: +41-22-791 21 11
Télécopie: +41-22-791 07 46
Télex: 845 415 416
Câble: UNISANTE GENEVE

Siège du CIRC:
150, cours Albert Thomas
F-69372 Lyon Cedex 08
France
Tél.: +33-7 273 84 85
Télécopie: +33-7 273 85 75
Télex: 380023

Siège du PNUE:
P. O. Box 30552
Nairobi
Kenya
Tél.: 2-23 08 00
Télécopie: 2-22 68 31
Télex: 22068 KNEPKE
Câble: UNITERRA NAIROBI

Siège de l'AIEA:
Centre international de Vienne
Wagramerstrasse 5
P. O. Box 100
A-1400 Vienne
Autriche
Tél.: +43-1-23 60
Télécopie: +43-1-23 45 64

Télex: 112645 ATOM A
Câble: INATOM VIENNA

Siège du PNUD:
1 United Nations Plaza
New York, NY 10017
Etats-Unis
Tél.: +1-212-906 5000
Télécopie: +1-212-906 5778

Siège de la FAO:
Viale delle Terme di Caracalla
I-00100 Rome
Italie
Tél.: +39-6-522 51
Télécopie: +39-6-522 53 152
Télex: 610181 FAO I
Câble: FOODAGRI ROME

Siège de l'OMI:
4 Albert Embankment
Londres SE1 7SR
Royaume-Uni
Tél.: +44-171-735 7611
Télécopie: +44-171-587 3210
Télex: 23588

Siège de la CNUCED:
Palais des Nations,
CH-1211 Genève 10
Suisse
Tél.: +41-22-917 12 34
Télécopie: +41-22-907 00 57
Câble: UNATIONS GENEVE

des membres du Conseil de tutelle qui doivent l'être. De concert avec le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale élit aussi les membres de la Cour internationale de justice; sur recommandation du Conseil de sécurité, elle nomme le Secrétaire général.

Au début de chaque session ordinaire, l'Assemblée procède à un débat général, au cours duquel les Etats Membres expriment leur point de vue sur toute une série de questions d'intérêt international. En raison du grand nombre de questions qu'elle doit examiner (plus de 150 points à l'ordre du jour de la session de 1992, par exemple), l'Assemblée renvoie la plupart des questions à ses sept grandes commissions:

- Première Commission (questions de désarmement et questions connexes liées à la sécurité internationale);
- Commission politique spéciale;
- Deuxième Commission (questions économiques et financières);
- Troisième Commission (questions sociales, humanitaires et culturelles);
- Quatrième Commission (questions de la décolonisation);
- Cinquième Commission (questions administratives et budgétaires);
- Sixième Commission (questions juridiques).

Le Conseil économique et social

Aux termes de la Charte, le Conseil économique et social (ECOSOC) est l'organe principal de coordination des activités écono-

miques et sociales de l'ONU et de ses organismes et institutions spécialisés. L'ECOSOC sert d'instance principale pour l'examen des questions économiques et sociales internationales qui revêtent un caractère mondial ou interdisciplinaire et pour l'élaboration de recommandations pratiques sur ces questions; il veille à la promotion et au respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous. Il peut préparer ou faire établir des études et des rapports et formuler des recommandations sur des questions internationales dans les domaines économique, social, culturel, éducatif, de la santé publique et dans d'autres domaines apparentés; il peut convoquer des conférences internationales et préparer des projets de convention pour les soumettre à l'Assemblée générale. Les autres fonctions et pouvoirs de l'ECOSOC comprennent la conclusion d'accords avec les institutions spécialisées afin de définir leurs rapports avec l'ONU et de coordonner leurs activités, ainsi que la consultation des organisations non gouvernementales intéressées sur les questions dont il s'occupe.

Les organes subsidiaires

Les organes subsidiaires du Conseil économique et social comprennent des commissions techniques et régionales, six comités permanents (dont le Comité chargé des organisations non gouvernementales) et un certain nombre d'organes permanents composés d'experts, qui sont chargés de questions telles que la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, la planification du développement et le transport des marchandises dangereuses.

Les relations avec les organisations non gouvernementales

Plus de neuf cents organisations non gouvernementales (ONG) sont dotées du statut consultatif auprès de l'ECOSOC, aux travaux duquel elles participent à des degrés divers. Ces organisations non gouvernementales peuvent envoyer des observateurs aux réunions publiques du Conseil et de ses organes subsidiaires et soumettre des communications écrites intéressant les travaux du Conseil. Elles peuvent aussi consulter le Secrétariat de l'ONU sur des sujets d'intérêt commun.

Le Conseil de sécurité

Aux termes de la Charte, le Conseil de sécurité a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Alors que les autres organes de l'Organisation n'adressent aux gouvernements que des recommandations, le Conseil est le seul à pouvoir prendre des décisions que les Etats Membres sont tenus d'appliquer, conformément à la Charte.

Le Secrétariat

Composé de fonctionnaires recrutés au niveau international et travaillant au siège (à New York) et dans le monde entier, le Secrétariat s'acquitte des diverses tâches quotidiennes de l'Organisation. Il est au service des autres organes principaux de l'ONU, dont il administre les politiques et les programmes. Il a à sa tête le Secrétaire général, nommé par l'Assemblée générale pour une durée de cinq ans, sur recommandation du Conseil de sécurité.

Le Conseil de tutelle

En instituant un régime international de tutelle, la Charte a établi le Conseil de tutelle comme l'un des principaux organes de l'ONU et lui a assigné la tâche de surveiller l'administration des territoires placés sous ce régime, qui avait essentiellement pour objet de faire progresser la condition des habitants des onze territoires initialement placés sous ce régime et de favoriser leur évolution progressive vers l'autonomie ou l'indépendance.

Le rôle des Nations Unies dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail

Bien que l'amélioration des conditions et du milieu de travail relève normalement de la politique nationale de chaque pays visant à faire avancer le développement économique et le progrès social conformément aux priorités et aux objectifs de celui-ci, une certaine harmonisation internationale s'impose, d'une part, pour que la qualité du milieu de travail permette partout d'assurer la santé et le bien-être des travailleurs et, d'autre part, pour faciliter la tâche des Etats Membres à cet effet. Tel est, pour l'essentiel, le rôle du système des Nations Unies dans ce domaine.

Dans le système des Nations Unies, nombreux sont les organisations et les organes qui jouent un rôle dans l'amélioration des conditions de travail et du milieu de travail. Conformément à sa Constitution, l'*Organisation internationale du Travail* (OIT) est chargée d'améliorer les conditions et le milieu dans lesquels les travailleurs exercent leurs activités aux fins d'humaniser le travail; grâce à sa structure tripartite, l'OIT est en mesure de s'assurer que ses normes internationales ont une incidence directe sur la législation, la politique et les pratiques nationales. La question de la structure tripartite de l'OIT est examinée dans un autre article du présent chapitre.

L'*Organisation mondiale de la santé* (OMS) a aussi pour mandat de s'occuper d'hygiène du travail, car, aux termes de sa Constitution, elle est l'autorité directrice et coordonnatrice, dans le domaine de la santé, des travaux ayant un caractère international», et elle a notamment pour fonction de «favoriser [...] l'amélioration [...] des conditions économiques et de travail, ainsi que de tous autres facteurs de l'hygiène du milieu». D'autres mandats découlent des diverses résolutions adoptées par l'Assemblée mondiale de la santé

et le Conseil exécutif. Le programme de santé au travail de l'OMS vise à promouvoir la connaissance et le contrôle des problèmes de santé des travailleurs, y compris les maladies professionnelles, et à coopérer avec les pays pour mettre en œuvre des programmes de soins de santé pour les travailleurs, notamment à l'intention de ceux qui sont le moins bien desservis. En collaboration avec l'OIT, le PNUE et d'autres organisations, l'OMS s'occupe de coopération technique avec les Etats Membres, élabore des directives, effectue des études sur le terrain, et offre une formation en santé au travail et en perfectionnement du personnel. L'OMS a mis en place le Réseau mondial d'écotechnologie (The Global Environmental Epidemiology Network (GEENET)) qui regroupe des institutions et des spécialistes du monde entier participant activement à la recherche épidémiologique et à la formation en médecine de l'environnement et en médecine du travail. Le *Centre international de recherche sur le cancer* (CIRC) est un institut de recherche indépendant, mais inscrit dans le cadre de l'OMS. Les statuts du CIRC en énoncent la mission: planifier, promouvoir et développer la recherche sur les causes, le traitement et la prévention du cancer. Depuis le début de ses activités, le CIRC s'est consacré à l'étude des causes de cancer dans certains milieux, dans l'idée que le dépistage d'un agent cancérigène constitue la première étape indispensable pour le réduire ou l'éliminer de l'environnement, afin de prévenir le cancer que cet agent est susceptible de provoquer. Les activités de recherche sont réparties en deux catégories principales, l'épidémiologie et l'expérimentation en laboratoire, mais les deux sont étroitement liées et interagissent dans les projets de recherche en cours.

Outre ces deux organisations qui sont respectivement axées sur le travail et la santé, plusieurs organes de l'ONU s'occupent aussi de questions de sécurité et de santé dans l'exercice de leurs fonctions sectorielles ou géographiques précises:

Le *Programme des Nations Unies pour l'environnement* (PNUE) est chargé de sauvegarder et d'améliorer l'environnement, y compris le milieu de travail, dans l'intérêt des générations actuelles et futures. Sa fonction première dans le système des Nations Unies est de servir de catalyseur et de coordonnateur des efforts en faveur de l'environnement en général. Il s'acquitte de cette fonction en coordonnant des programmes et en finançant des activités par le Fonds pour l'environnement. En plus de son mandat général, la mission précise du PNUE en ce qui concerne le milieu du travail découle des recommandations nos 81 et 83 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, et des décisions du Conseil d'administration du PNUE demandant au Directeur exécutif d'intégrer les principes et les objectifs liés à l'amélioration du milieu de travail dans ledit programme. Le PNUE est également tenu de collaborer à la mise en place d'un programme d'action coordonné dans tout le système des Nations Unies sur le milieu de travail et les conditions de vie des travailleurs, avec les organisations appropriées de travailleurs et d'employeurs, ainsi qu'avec les institutions spécialisées (par exemple, le PNUE coopère avec l'OMS et l'OIT dans le cadre du Programme international sur la sécurité des substances chimique (PISSC)).

Le PNUE tient à jour le Registre international des substances chimiques potentiellement toxiques (RISCP), sorte de pont jeté entre ceux qui détiennent le savoir en la matière et ceux qui en ont besoin pour effectuer leur travail en sécurité. Le réseau d'accords sur l'environnement du PNUE exerce aussi une influence croissante au niveau international et ne cesse de s'étendre (voir, par exemple, la Convention de Vienne et le Protocole de Montréal, instruments historiques visant à réduire les dommages causés à la couche d'ozone).

L'*Agence internationale de l'énergie atomique* (AIEA) s'occupe des risques résultant des rayonnements ionisants liés au cycle du combustible nucléaire. Elle encourage et guide la mise au point d'utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, fixe des normes de sûreté

nucléaire et de protection de l'environnement, aide les Etats Membres grâce à une coopération technique et favorise l'échange de renseignements scientifiques et techniques. Les activités de l'Agence dans le domaine de la radioprotection des travailleurs appellent: une définition de ces normes; la préparation de guides de sécurité, de codes de bonne pratique et de manuels; la tenue de réunions scientifiques en vue d'échanger des informations ou de rédiger des manuels ou guides techniques; l'organisation de cours de formation, de séminaires et de voyages d'études; le perfectionnement du savoir-faire technique dans les Etats Membres en développement par l'attribution de contrats de recherche et de bourses d'études; l'aide à apporter aux pays en développement pour mettre sur pied des programmes de radioprotection en leur offrant de l'assistance technique, des services d'experts, des missions conseils et des services consultatifs dans le domaine du droit nucléaire.

Le *Programme des Nations Unies pour le développement* (PNUD) et la Banque mondiale ont inclus, dans les accords d'aide au développement, des dispositions portant sur des garanties en matière de sécurité et santé au travail. Le PNUD a mis en chantier un très grand nombre de projets destinés à aider les pays en développement à construire leurs économies naissantes et à relever le niveau de vie de leur population. Plusieurs milliers d'experts recrutés dans le monde entier travaillent constamment sur le terrain. Un certain nombre de projets sont consacrés à l'amélioration des normes de sécurité et de santé au travail dans l'industrie et dans d'autres branches de l'activité économique, et leur exécution est confiée à l'OIT et à l'OMS. Ces projets vont de la prestation de services consultatifs de courte durée à une aide beaucoup plus soutenue, durant plusieurs années, pour créer des instituts de sécurité et de santé au travail conçus pour assurer la formation, effectuer des recherches sur le terrain et offrir des services directs sur les lieux de travail.

L'*Organisation maritime internationale* (OMI) s'occupe également de la sécurité des travailleurs à bord des navires. Elle constitue une instance où les gouvernements et les organisations intéressés échangent des informations et s'efforcent de résoudre des problèmes d'ordre technique, juridique et autres intéressant la navigation maritime et la prévention de la pollution marine. L'OMI a rédigé des propositions de conventions et de recommandations internationales qui ont été adoptées par les gouvernements et qui sont entrées en vigueur. Il existe ainsi des conventions internationales sur la sécurité de la vie humaine en mer, la prévention de la pollution marine par les navires, la formation des gens de mer et la délivrance des certificats, et la prévention des abordages en mer, ainsi que plusieurs instruments relatifs aux questions de responsabilité et de réparation, etc. L'OMI a également adopté plusieurs centaines de recommandations sur des questions telles que le transport par mer des marchandises dangereuses, les signaux, la sécurité des pêcheurs et des bateaux de pêche, et la sécurité des navires marchands nucléaires.

L'*Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* (FAO) joue un rôle dans la protection des travailleurs agricoles contre les risques résultant de l'usage des pesticides et des outils et machines agricoles. Plusieurs activités de la FAO touchent directement ou indirectement la sécurité et la santé au travail ainsi que l'ergonomie dans l'agriculture, la foresterie et la pêche. Pour ce qui est des activités liées à la pêche, la FAO participe, au niveau des secrétariats, avec l'OIT et l'OMI, aux travaux du Sous-Comité de l'OMI chargé de la sécurité des bateaux de pêche et du Sous-Comité de l'OMI chargé des normes de formation et de veille. La FAO travaille avec l'OIT à l'amélioration des conditions de travail dans l'industrie de la pêche. Le Comité mixte FAO/CEE/OIT des techniques de travail en forêt et de la formation des ouvriers forestiers traite des questions de sécurité et de santé. Des projets sur le terrain et des publications dans ce domaine portent sur certains

aspects comme la sécurité dans l'exploitation et l'industrie du bois ainsi que la contrainte thermique en foresterie.

Dans le domaine agricole, plusieurs maladies du bétail qui ont des conséquences économiques importantes présentent aussi des dangers pour les personnes qui s'en occupent et qui sont en contact avec des produits animaux (par exemple, la brucellose, la tuberculose, la leptospirose, le charbon, la rage, la fièvre de la vallée du Rift). Aussi la FAO se tient-elle en liaison étroite avec l'OMS avec laquelle elle travaille dans des comités mixtes. La FAO s'occupe aussi de l'harmonisation des exigences en matière d'enregistrement des pesticides et de l'évaluation des résidus dans les aliments et dans l'environnement. En ce qui concerne l'énergie atomique appliquée à l'agriculture et à l'alimentation, la FAO coordonne ses programmes avec l'AIEA afin d'aider le personnel scientifique des pays en développement à utiliser en toute sécurité et avec efficacité les techniques isotopiques pertinentes (par exemple, le zymogramme ou l'utilisation de substrats enzymatiques radiomarqués pour détecter une exposition d'origine professionnelle à des insecticides).

L'*Organisation des Nations Unies pour le développement industriel* (ONU-DI) est l'institution spécialisée dans la promotion et l'accélération de l'industrialisation des pays en développement. Elle s'occupe, entre autres, des risques pour la sécurité et la santé au travail, des questions liées à l'environnement et de la gestion des déchets dangereux en relation avec l'industrialisation.

Les *Commissions économiques régionales* de l'ONU jouent un rôle dans la promotion d'une action plus concertée et efficace dans leurs régions.

La *Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement* (CNUCED) étudie notamment les aspects liés au travail des échanges internationaux de marchandises, de services et de technologie.

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Georg R. Kliesch

L'Organisation internationale du Travail (OIT) est l'une des dix-huit institutions spécialisées des Nations Unies. C'est la plus ancienne organisation internationale de la famille des Nations Unies. Elle a été créée aux termes du Traité de Versailles signé en 1919 après la première guerre mondiale.

La création de l'OIT

Sur le plan historique, l'OIT est née de la pensée sociale du XIX^e siècle. Les conditions des travailleurs à l'aube de la révolution industrielle étaient jugées de plus en plus intolérables par les économistes et les sociologues. Les réformateurs sociaux pensaient que tout pays (ou industrie) qui instaurerait des mesures pour améliorer les conditions de travail ferait face à une hausse du coût de la main-d'œuvre et serait donc désavantagé sur le plan économique par rapport à ses concurrents. C'est pourquoi ils se sont employés sans relâche à convaincre les puissances européennes de faire de l'amélioration des conditions de travail et de la réduction de la durée du travail l'objet d'accords internationaux. Après 1890, trois conférences internationales se sont réunies pour étudier la question. La première s'est tenue à Berlin en 1890, sur l'initiative conjointe de l'empereur d'Allemagne et du pape; la deuxième a eu lieu en 1897 à Bruxelles sur l'invitation des autorités belges; et la troisième s'est réunie en 1906 à Berne (Suisse) où, pour la première fois, deux accords internationaux ont été conclus, l'un sur l'utilisation du phosphore blanc (pour la fabrication

des allumettes), et l'autre sur l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie. La première guerre mondiale ayant interrompu les travaux sur l'internationalisation des conditions de travail, la Conférence de la paix de Paris, désireuse d'éliminer les causes de toute guerre future, a repris à son compte les objectifs d'avant-guerre et a créé une Commission de la législation internationale du travail. Cette commission a présenté une proposition visant à la création d'un organe international pour la protection des travailleurs; cette proposition est devenue la partie XIII du Traité de Versailles, et demeure jusqu'à ce jour la charte constitutive de l'OIT.

La première Conférence internationale du Travail s'est réunie à Washington, en octobre 1919; le secrétariat permanent de l'Organisation, c'est-à-dire le Bureau international du Travail, s'est installé à Genève (Suisse).

La Constitution de l'Organisation internationale du Travail

Assurer une paix mondiale durable, la justice sociale et le respect de la dignité de l'homme, voilà les raisons d'être de l'Organisation internationale du Travail. C'est le Préambule de la Constitution qui exprime le mieux ces motivations:

«Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale;

Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, et attendu qu'il est urgent d'améliorer ces conditions: par exemple, en ce qui concerne la réglementation des heures de travail, la fixation d'une durée maximum de la journée et de la semaine de travail, le recrutement de la main-d'œuvre, la lutte contre le chômage, la garantie d'un salaire assurant des conditions d'existence convenables, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, la protection des enfants, des adolescents et des femmes, les pensions de vieillesse et d'invalidité, la défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger, l'affirmation du principe 'à travail égal, salaire égal', l'affirmation du principe de la liberté syndicale, l'organisation de l'enseignement professionnel et technique et autres mesures analogues;

Attendu que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays;

Les Hautes Parties Contractantes, mues par des sentiments de justice et d'humanité aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, et en vue d'atteindre les buts énoncés dans ce préambule, approuvent la présente Constitution de l'Organisation internationale du Travail [...]

Sous une forme modernisée, les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail sont inscrits dans la Déclaration de Philadelphie, adoptée en 1944 par la Conférence internationale du Travail réunie dans cette ville. La Déclaration est à présent annexée à la Constitution de l'OIT. Elle proclame que «tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales». Elle précise que «la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous».

Définie à l'article 1 de la Constitution, la tâche de l'OIT consiste à travailler à la réalisation du programme exposé dans le Préambule de la Constitution et dans la Déclaration de Philadelphie.

La structure de l'Organisation internationale du Travail

L'Organisation internationale du Travail (OIT) compte 173 Etats Membres. Tout Etat Membre des Nations Unies peut devenir Membre de l'OIT en faisant part au Directeur général de l'OIT de son acceptation formelle des obligations découlant de la Constitution. Les Etats qui ne sont pas Membres de l'ONU peuvent être admis à l'OIT par un vote de la Conférence internationale du Travail (par exemple, la Suisse est Membre de l'OIT, mais non de l'Organisation des Nations Unies) (Constitution de l'OIT, art. 1). La représentation des Etats Membres à l'OIT est dotée d'une structure unique dans la famille des Nations Unies. A l'ONU et dans toutes les autres institutions spécialisées, seul le personnel gouvernemental représente les Etats Membres: ministres, ministres adjoints ou représentants autorisés, alors que, à l'OIT, les groupes sociaux intéressés font partie de la représentation des Etats Membres. Les représentants comprennent des délégués gouvernementaux (en général du ministère du travail), et des délégués représentant les employeurs et les travailleurs de chaque Etat Membre (Constitution de l'OIT, art. 3). Tel est donc le concept fondamental du tripartisme à l'OIT.

L'Organisation internationale du Travail comprend les trois organes suivants:

- La Conférence internationale du Travail, qui réunit chaque année les représentants de tous les Etats Membres;
- le Conseil d'administration, composé de vingt-huit membres gouvernementaux, quatorze membres travailleurs et quatorze membres employeurs;
- le Bureau international du Travail — secrétariat permanent de l'Organisation — placé sous la direction du Conseil d'administration.

Appelée parfois parlement mondial du travail, la Conférence internationale du Travail se réunit régulièrement au mois de juin de chaque année; environ 2 000 délégués et conseillers y participent. L'ordre du jour de la Conférence comprend la discussion et l'adoption de conventions et de recommandations internationales du travail, des délibérations sur les politiques futures, l'adoption de résolutions orientées vers l'action dans les Etats Membres et d'instructions sur l'action du Bureau à l'intention du Directeur général de l'Organisation, un débat général et des échanges d'information et, tous les deux ans, l'adoption du programme et du budget du Bureau international du Travail.

Le Conseil d'administration constitue le lien entre la Conférence internationale du Travail de tous les Etats Membres et le Bureau international du Travail. Il se réunit trois fois par an et exerce son contrôle sur le Bureau en suivant l'état d'avancement des travaux; en donnant des instructions au Directeur général; en approuvant le résultat des activités du Bureau, par exemple, les recueils de directives pratiques; en contrôlant la situation financière; en préparant l'ordre du jour des prochaines Conférences internationales du Travail. Les membres du Conseil d'administration sont élus pour un mandat de trois ans par les trois groupes représentatifs à la Conférence — gouvernements, employeurs et travailleurs. Dix membres gouvernementaux du Conseil d'administration sont nommés à titre permanent, en tant que représentants des Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable.

Le tripartisme

Tous les mécanismes de prise de décisions de l'OIT ressortissent à une structure unique. Les décisions sont prises par les trois groupes représentatifs, à savoir les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs de chaque Etat Membre. Ce sont les membres des commissions et comités, composés pour un tiers de représentants des gouvernements, des employeurs et des