



POUR DÉCISION

QUATORZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur général

**Huitième rapport supplémentaire:
rapport du comité chargé d'examiner la réclamation
alléguant l'inexécution par le gouvernement du Mexique
de la convention (n° 150) sur l'administration du travail,
1978, la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé
des travailleurs, 1981, et la convention (n° 170) sur
les produits chimiques, 1990, en vertu de l'article 24
de la Constitution de l'Organisation internationale
du Travail, déposée par le Syndicat national des travailleurs
des ponts et chaussées et services connexes du Mexique,
le Syndicat des employés du téléphone de la République
du Mexique, le Syndicat national des travailleurs de Metlife,
l'Association syndicale des pilotes (d'aéronef) du Mexique,
le Syndicat unifié des travailleurs de l'industrie nucléaire,
le Syndicat indépendant des travailleurs de l'industrie
automobile, similaires et connexes – Volkswagen Mexico,
le Syndicat des travailleurs de l'Université nationale
autonome du Mexique et le Syndicat national unifié
et démocratique des travailleurs de la Banque nationale
du commerce extérieur**

Table des matières

	<i>Page</i>
Liste des abréviations	v
I. Introduction.....	1
II. Examen de la réclamation.....	2
A. Allégations des plaignants	2
1. Surveillance des conditions de travail dans les mines de charbon.....	3
2. Inspections dans la mine	3
3. Allégations spécifiques sur le fond.....	10
B. Observations du gouvernement	14
1. Considérations juridiques et politiques.....	14
2. Cadre juridique national en matière de SST	15
3. Inspection du travail.....	17
i) Le cadre fédéral	17
ii) Les services d'inspection dans l'Etat de Coahuila.....	18
iii) Inspections avant l'accident.....	18
iv) Suivi de l'accident	18
v) Améliorations consécutives à l'accident.....	24
C. Conclusions du comité.....	25
1. Les faits.....	25
2. Champ d'application de la réclamation	26
3. Considérations préliminaires	30
4. Dangerosité de l'extraction du charbon	31
5. Fonctionnement de l'inspection du travail.....	31
6. Application de la législation et de la réglementation nationales et du principe de prévention.....	32
7. Autres allégations relatives à la convention n° 155	36
8. Responsabilité du gouvernement dans l'accident	37
9. L'accident dans le contexte de la situation générale de la sécurité et de la santé au travail au Mexique.....	38
III. Recommandations du comité.....	39

Liste des abréviations

COCOESHT	Comité consultatif SST de l'Etat
COCONASHT	Comité consultatif national de sécurité et santé au travail
Forum consultatif	Forum consultatif scientifique et technologique
IMMSA	Industrial Minera México SA de CV
IMSS	Institut mexicain de l'assurance sociale
JFCA	Bureau fédéral de conciliation et d'arbitrage
LFT	Loi fédérale du travail
NOM	Normes mexicaines officielles
PROFEDET	Procureur fédéral chargé de la défense des travailleurs
SGM	Service géologique du Mexique
SNTCPF	Syndicat national des travailleurs des ponts et chaussées et services connexes du Mexique
STPS	Ministère du Travail et de la Prévision sociale

I. Introduction

1. Dans une communication du 2 mars 2006, le Syndicat national des travailleurs des ponts et chaussées et services connexes du Mexique (SNTCPF) a déposé une réclamation en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail alléguant l'inexécution par le gouvernement du Mexique de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, la convention (n° 85) sur l'inspection du travail (territoires non métropolitains), 1947, la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, la convention (n° 170) sur les produits chimiques, 1990, la convention (n° 174) sur la prévention des accidents industriels majeurs, 1993, et la convention (n° 76) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs, 1946.
2. Dans une communication du 25 avril 2006, le SNTCPF a apporté de nouveaux éléments pour compléter sa communication précédente au sujet de l'inexécution alléguée des conventions n^{os} 150, 155 et 170 par le gouvernement.
3. Le gouvernement du Mexique a ratifié la convention n° 150 le 10 février 1982, la convention n° 155 le 1^{er} février 1984, et la convention n° 170 le 17 septembre 1992, et ces conventions sont toujours en vigueur au Mexique. Les conventions n^{os} 81, 85, 174 et 176 n'ont pas été ratifiées par le Mexique.
4. Les dispositions de la Constitution de l'OIT relatives à la présentation de réclamations sont les suivantes:

Article 24

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

Article 25

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

5. La procédure à suivre en cas de réclamation est régie par le Règlement relatif à la procédure pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, dont le contenu a été révisé par le Conseil d'administration lors de sa 291^e session (novembre 2004)¹.
6. En vertu de l'article 1 et de l'article 2, paragraphe 1, dudit règlement, le Directeur général a accusé réception des communications, en a informé le gouvernement le 14 novembre 2006 et les a transmises au bureau du Conseil d'administration.
7. Lors de sa 298^e session (mars 2007), le Conseil d'administration, suivant les recommandations de son bureau, a décidé que la réclamation présentée par le SNTCPF était recevable seulement pour l'allégation relative à l'inexécution par le gouvernement du

¹ Adopté par le Conseil d'administration à sa 57^e session (8 avril 1932), modifié à sa 82^e session (5 février 1938), 212^e session (7 mars 1980) et 291^e session (18 novembre 2004).

Mexique des conventions n^{os} 150, 155 et 170, et a procédé à la désignation des membres du comité chargé de l'examiner, à savoir, M. B. del Pico (membre gouvernemental, Chili), M. G. Ricci Muadi (membre employeur, Guatemala) et M. G. Martinez (membre travailleur adjoint, Argentine). Par la suite, en raison de la modification des membres du Conseil d'administration, M. M. Castro Grande (membre gouvernemental, El Salvador) a remplacé M. B. del Pico et M. A. Echavarría Saldarriaga (membre employeur adjoint) a remplacé M. G. Ricci Muadi. Dans une communication en date du 23 mai 2007, le Bureau en a informé les parties et a invité le gouvernement à transmettre ses observations sur la réclamation.

8. Le 27 juin 2007, les organisations syndicales dont la liste suit ont présenté des communications indiquant qu'elles souhaitaient s'associer à la réclamation susmentionnée, sur la base des mêmes allégations juridiques et factuelles que celles qui avaient été invoquées par le SNTCPF:
 - Syndicat des employés du téléphone de la République du Mexique;
 - Syndicat national des travailleurs de Metlife;
 - Association syndicale des pilotes (d'aéronef) du Mexique;
 - Syndicat unifié des travailleurs de l'industrie nucléaire;
 - Syndicat indépendant des travailleurs de l'industrie automobile, similaires et connexes – Volkswagen Mexico;
 - Syndicat des travailleurs de l'Université nationale autonome du Mexique;
 - Syndicat national unifié et démocratique des travailleurs de la Banque nationale du commerce extérieur.
9. Le Conseil d'administration, après avoir consulté le bureau à sa 300^e session (novembre 2007), a estimé que les sept organisations syndicales susmentionnées étaient associées à la réclamation du SNTCPF déclarée recevable par le Conseil d'administration en mars 2007. Le Bureau en a informé le gouvernement dans une communication du 20 novembre 2007. Le SNTCPF et les sept organisations syndicales sont appelées ci-dessous «les plaignants».
10. Dans les communications du 16 juillet, 31 octobre, 1^{er} et 16 novembre 2007, et 4 mars 2008, le gouvernement a présenté ses observations détaillées sur l'allégation d'inexécution des conventions n^{os} 150, 155 et 170.
11. Le comité s'est réuni les 16 et 19 mars 2009 et a adopté son rapport lors de la seconde réunion.

II. Examen de la réclamation

A. Allégations des plaignants

12. Les plaignants déclarent qu'aux environs de 2 heures du matin le 19 février 2006, une explosion s'est produite (l'accident) à l'unité 8 de la mine de Pasta de Conchos, dans la municipalité de Sabinas de l'Etat de Coahuila, au Mexique (la mine). Soixante-dix-huit mineurs travaillaient dans la mine à ce moment-là. Treize d'entre eux ont réussi à s'échapper ou ont pu être sauvés, et les soixante-cinq autres ont été pris au piège. En raison

de la teneur élevée de méthane, les équipes de secours n'ont pas pu pénétrer dans la mine. Le 25 février 2006, les opérations de sauvetage ont été interrompues car la qualité de l'air dans l'ensemble de la mine était si mauvaise qu'il n'y avait aucune chance de retrouver des survivants parmi les soixante-cinq mineurs bloqués.

13. Les plaignants allèguent que des manquements graves au niveau du contrôle du respect des mesures de sécurité et de santé, des conditions de travail et des mesures de prévention, entre autres, exercé par le gouvernement par le biais des services nationaux d'inspection, ont occasionné des pertes de vies humaines et des préjudices graves à la santé et au bien-être physique des travailleurs employés dans les mines de charbon souterraines du Mexique, et en particulier dans la mine susmentionnée. Les plaignants allèguent que le gouvernement a manqué à ses obligations découlant des articles 9 et 10 de la convention n° 150, des articles 4, 7, 9, 11, 13, 14, 16, 18 de la convention n° 155 et des articles 12 et 13 de la convention n° 170.
14. Les plaignants expliquent que la mine fait partie des mines de charbon appartenant à *Industrial Minera Mexico S.A. (IMMSA)*, et administrées par cette société, qui est une filiale de *Grupo Mexico*, le premier groupe mexicain pour les activités minières, le raffinage de métaux et la production de minéraux. En 2005, la société IMMSA était classée au 84^e rang des cinq cents plus grosses entreprises du Mexique, ses ventes en 2004 s'étaient élevées à 15.489,9 millions de pesos mexicains en 2004². De 2004 à 2005, les prix internationaux du charbon ont augmenté en raison de la demande chinoise et de la faiblesse du dollar des Etats-Unis. Confrontée à une baisse de sa production due à l'épuisement des gisements en exploitation, la société IMMSA a investi en 2004 dans un programme visant à augmenter la production, entre autres, dans la mine en question, qui s'est traduit par le doublement de la production de charbon à coke.
15. D'après les plaignants, les statistiques publiques démontrent la dangerosité de l'extraction du charbon dans l'Etat de Coahuila, avec plus de 1 500 mineurs tués dans des mines de charbon de l'Etat de Coahuila de 1889 à 2000, la plupart à la suite d'explosions de méthane ou d'autres hydrocarbures légers et d'oxygène.

1. Surveillance des conditions de travail dans les mines de charbon

16. Les plaignants déclarent que la surveillance des conditions de travail dans la mine est effectuée par la délégation fédérale du travail de l'Etat de Coahuila. Citant les statistiques de 2006³, les plaignants allèguent qu'à l'époque de l'accident, deux inspecteurs du travail étaient chargés de la surveillance de plus de 129 mines de charbon souterraines, en plan incliné ou avec des puits, employant un total de 6 970 travailleurs dans l'Etat de Coahuila. Les plaignants prétendent que le nombre d'inspecteurs était insuffisant eu égard à la dangerosité et à l'étendue des activités d'extraction du charbon dans l'Etat de Coahuila.

2. Inspections dans la mine

17. D'après les plaignants, la dernière inspection de routine à la mine avant l'accident a eu lieu le 12 juillet 2004 au matin, suite à un mandat du 8 juillet 2004 émis par le directeur du

² Les plaignants citent des informations publiées dans le journal *Expansion* n° 918, juin 2005, p. 192.

³ Information non disponible pour le comité.

Bureau fédéral du travail de l'Etat de Coahuila (l'inspection de routine)⁴. Cette inspection de routine a commencé comme prévu à 9 heures le 12 juillet 2004, mais a été interrompue trois heures plus tard à 12 heures. Certaines parties de la mine n'ont pas été inspectées et les inspecteurs n'ont pas examiné certains documents qui auraient dû être présentés par IMMSA. L'inspection de routine n'a jamais repris ni été terminée. D'après le rapport d'inspection du 12 juillet 2004⁵ (le rapport d'inspection), 48 non-conformités ont été consignées suite à l'inspection.

18. Selon les plaignants, le gouvernement n'aurait pas assuré de suivi approprié à cette inspection dans les délais. La notification des mesures de sécurité et de santé au travail à prendre à la suite de l'inspection⁶ (la notification) a été signée par le Directeur de la délégation fédérale du travail de l'Etat de Coahuila le 8 juillet 2005, soit environ un an après l'inspection de routine. D'après les plaignants, il aurait été demandé à IMMSA de remédier à 34 des 48 non-conformités consignées dans le rapport d'inspection, dont six «immédiatement», afin de ne pas mettre en danger la vie des travailleurs. IMMSA n'aurait reçu la notification que le 12 septembre 2005, soit deux mois plus tard. Une inspection de vérification de la conformité a été effectuée le 7 février 2006 (l'inspection de vérification), soit sept mois après la notification.
19. Les plaignants allèguent que l'inspection de routine et l'inspection de vérification ont comporté des lacunes graves, l'information étant présentée par les plaignants sous la forme d'un tableau reproduit ci-dessous (le tableau)⁷.

Plainte des travailleurs, des familles et des travailleurs des équipes de sauveteurs	Information technique	Rapport d'inspection de routine (12/07/04) Analyse de l'inspection de la mine
Ventilation *		
«Il y avait une teneur élevée en gaz dans la mine» «avant l'explosion, les travailleurs avaient fixé un délai au bout duquel ils suspendraient leur travail ou ils se mettraient en grève car la teneur en gaz était très élevée» «il y avait de nombreux problèmes de ventilation».	1. Pour mener en parallèle l'extraction en surface et dans des galeries souterraines, il est nécessaire d'augmenter la capacité des circuits de ventilation de la mine, dont la capacité était de 160 000 CFM seulement (75 m ³ /seconde). D'après le rapport sur la ventilation du 15 février, le volume d'air extrait des puits était en moyenne de 10 m ³ /seconde avec une teneur en méthane de 1,2 pour cent. Les pertes totales dans le circuit de ventilation étaient de 50 pour cent, alors que le maximum acceptable est de 25 pour cent. Afin d'assurer aux équipes un fonctionnement correct, il aurait été nécessaire de fournir le double du volume d'air qu'elles recevaient. Pour résoudre ce problème, on avait commencé la construction d'un conduit de ventilation de 4 m de diamètre et de 152 m de profondeur, qui aurait été	1. Au paragraphe h), il est demandé à l'entreprise, entre autres, de présenter «des programmes de révision, de tests et d'entretien du système de ventilation». Résultat: L'entreprise n'a pas présenté le document requis. Le STPS n'a pas fixé de délai pour la mise en conformité et cela n'était pas demandé dans l'inspection de vérification.

⁴ Mandat n° 125/000829.

⁵ N° 125/000829/2004.

⁶ N° 125/ET/0042/2005.

⁷ Les documents et témoignages cités dans le tableau n'ont pas été présentés au comité.

Plainte des travailleurs, des familles et des travailleurs des équipes de sauveteurs	Information technique	Rapport d'inspection de routine (12/07/04) Analyse de l'inspection de la mine
	<p>utilisé pour l'extraction de l'air, et la galerie en plan incliné et le conduit une fois opérationnel auraient permis l'entrée d'air propre. Au moment de l'explosion, la construction du conduit n'était pas encore terminée ¹.</p> <p>2. La capacité des ventilateurs auxiliaires disponibles était de 15 000 CFM, avec des conduits de 20 pouces, alors qu'il est recommandé d'avoir des ventilateurs d'une capacité au moins deux fois plus élevée avec des conduits de 36 pouces, particulièrement d'autant plus que la concentration en gaz du gisement est de 8,5 m³/tonne ².</p> <p>3. Il a été proposé à IMMSA d'installer un grisoumètre. Cette proposition n'a pas été prise en compte ³.</p> <p>4. Au vu de ce qui précède, il avait été recommandé d'effectuer des études sur les émissions de méthane afin de déterminer s'il était nécessaire d'installer un système de dégazage ⁴.</p>	
Poussière *		
<p>«Il n'y avait pas d'épandage de poussière stérile dans la mine». Même avec les effondrements, la poussière stérile aurait été visible si elle avait été épandue.</p>	<p>1. Il y aurait dû y avoir un épandage de poussière stérile (une poussière blanche qui ressemble à du talc) dans la mine, ce qui a pour effet d'abaisser la capacité de combustion de la poussière de charbon.</p> <p>2. L'épandage de poussière stérile doit être systématique et des registres doivent être tenus pour montrer la conformité à cette mesure élémentaire de sécurité.</p> <p>3. Les familles, les ONG et la population ont demandé à l'entreprise de fournir, en sus des registres, les analyses de combustibilité de la mine effectuées par un laboratoire. L'entreprise n'a pas répondu à cette demande.</p>	<p>Paragraphe 14: La voûte, le sol et les parements du plan incliné doivent être pulvérisés avec de la poussière stérile. Résultat: Le STPS n'avait pas fixé de délai pour la mise en conformité et cela n'était pas demandé dans l'inspection de vérification.</p> <p>Paragraphe 23: Epandre systématiquement de la poussière stérile sur la voûte, le sol et chaque côté du puits de mine au fur et à mesure de la progression du front de taille continu n° 1. Cette mesure était exigée au paragraphe 16. Résultat: D'après le rapport d'inspection, l'exécution de cette mesure n'a pas été vérifiée.</p>
Electricité *		
<p>«Les équipements électriques existant dans la mine sont de la marque Service machine et les tableaux de contrôle sont ouverts.» «Les transformateurs «ouverts» n'étaient pas reliés à la terre, et il n'y avait pas de système de refroidissement approprié.» Les sauveteurs, en plus des difficultés mentionnées plus haut, ont été confrontés «à des raccordements dont les câbles avaient brûlés et à des câbles dénudés» ⁵.</p>	<p>1. L'équipement électrique utilisé devait être homologué pour l'usage dans les mines de charbon, alors que l'équipement utilisé est considéré de type ouvert, et dans la zone souterraine seuls doivent être utilisés des équipements homologués depuis la zone ventilée jusqu'au front de taille ⁶.</p> <p>2. Etant donné que des fronts de taille larges étaient en cours d'installation, et que deux machines d'exploitation minière IBS en continu devaient être achetées avec des camions navettes, ainsi que l'équipement électrique, il était nécessaire d'effectuer une analyse</p>	<p>Paragraphe k): Une mesure annuelle de la valeur de résistance du réseau de mise à la terre et de la continuité des points de mise à la terre. Résultat: Le STPS n'avait pas fixé de délai pour la mise en conformité et cela n'était pas demandé dans l'inspection de vérification.</p> <p>Paragraphe l): Analyse des risques potentiels liés aux activités de soudure et de coupe effectuées sur le lieu de travail conformément aux dispositions du chapitre 7 de NOM-027-STPS-2000 pour servir de base à l'élaboration de mesures</p>

Plainte des travailleurs, des familles et des travailleurs des équipes de sauveteurs	Information technique	Rapport d'inspection de routine (12/07/04) Analyse de l'inspection de la mine
	<p>globale des besoins supplémentaires en approvisionnement CFE, étant donné que les besoins supplémentaires en énergie étaient de 3 500 KW. Une sous-station devait être construite pour l'équipement de front de taille large ⁷.</p>	<p>préventives de protection des travailleurs, des tiers et des installations sur le lieu de travail. Résultat: Le STPS n'avait pas fixé de délai pour la mise en conformité par l'entreprise et cela n'était pas demandé dans l'inspection de vérification.</p> <p>Paragraphe 1: Activer les dispositifs d'arrêt d'urgence le long des convoyeurs dans la mine. Cette mesure était exigée au paragraphe 1. Résultat: D'après le rapport d'inspection de vérification, cette mesure a été exécutée.</p> <p>Paragraphe 2: Rétablir le bon fonctionnement des lampes du système d'éclairage dans la zone du plan incliné. Cette mesure était exigée au paragraphe 2. Résultat: D'après le rapport d'inspection de vérification, cette mesure a été exécutée.</p> <p>Paragraphe 5: Remplacer la couverture de protection défectueuse du système d'éclairage de la diagonale 2. Cette mesure était exigée au paragraphe 4: remplacer les couvertures de protection défectueuses du système d'éclairage de la diagonale 3 du pan incliné (le numéro de la diagonale est incorrect).</p> <p>Paragraphe 7: Installer un dispositif de sécurité (une protection métallique) au raccordement de la pompe du 4^e croisement du pan incliné. Cette mesure était exigée au paragraphe 6. Résultat: D'après le rapport d'inspection de vérification, cette mesure a été exécutée.</p> <p>Paragraphe 8: Installer une plate-forme en bois assemblée sans clous et couverte par un caoutchouc non conducteur couvrant le sol au pied des interrupteurs électriques qui contrôlent la pompe située sur la 4^e diagonale du pan incliné. Résultat: Le STPS n'avait pas fixé de délai pour la mise en conformité par l'entreprise et cela n'était pas demandé dans l'inspection de vérification.</p> <p>Paragraphe 11: Remplacer les fixations vissées manquantes des interrupteurs électriques de la mine. Résultat: Le STPS n'avait pas fixé de délai pour la mise en conformité par</p>

Plainte des travailleurs, des familles et des travailleurs des équipes de sauveteurs	Information technique	Rapport d'inspection de routine (12/07/04) Analyse de l'inspection de la mine
		<p>l'entreprise et cela n'était pas demandé dans l'inspection de vérification.</p> <p>Paragraphe 15: Retirer le matériel inutilisé dans la zone des coffrets électriques située à l'entrée de la galerie orientale générale. Résultat: Le STPS n'avait pas fixé de délai pour la mise en conformité par l'entreprise et cela n'était pas demandé dans l'inspection de vérification.</p> <p>Paragraphe 16: Mettre des panneaux indiquant les équipements et les machines alimentées par les coffrets électriques dans la mine. Cette mesure était exigée au paragraphe 12. Résultat: D'après le rapport d'inspection, cette mesure a été exécutée.</p> <p>Paragraphe 17: Sortir les appareils de soudure en dehors de la mine. Résultat: Le STPS n'avait pas fixé de délai pour la mise en conformité par l'entreprise et cela n'était pas demandé dans l'inspection de vérification.</p> <p>Paragraphe 18: Remplacer les boîtiers de raccordement endommagés et placer une protection métallique sur le raccordement de la pompe sur la 13^e diagonale du convoyeur auxiliaire. Cette mesure était exigée au paragraphe 13. Résultat: D'après le rapport d'inspection, cela n'a pas été vérifié.</p> <p>Paragraphe 19: Déplacer la boîte de dérivation qui alimente la pompe située entre les diagonales 12 et 13 du convoyeur auxiliaire. Cette mesure était exigée au paragraphe 14. Résultat: D'après le rapport d'inspection, cela n'a pas été vérifié.</p> <p>Paragraphe 20: Placer des barrières de protection devant les accès aux coffrets électriques du premier croisement de la première galerie secondaire pour interdire l'accès à cette zone aux personnes non autorisées. Résultat: Le STPS n'avait pas fixé de délai pour la mise en conformité et cela n'était pas demandé dans l'inspection de vérification.</p> <p>Paragraphe 21: Remplacer les fixations vissées manquantes sur la boîte de raccordement du ventilateur auxiliaire.</p>

Plainte des travailleurs, des familles et des travailleurs des équipes de sauveteurs	Information technique	Rapport d'inspection de routine (12/07/04) Analyse de l'inspection de la mine
		<p>Résultat: Le STPS n'avait pas fixé de délai pour la mise en conformité par l'entreprise et cela n'était pas demandé dans l'inspection de vérification.</p> <p>Paragraphe 22: Activer immédiatement l'arrêt d'urgence n° 1 pour éviter d'exposer les travailleurs. Cette mesure était exigée au paragraphe 15. Résultat: d'après le rapport d'inspection, cela n'a pas été vérifié.</p> <p>Paragraphe 24: Installer un dispositif de sécurité (protection métallique) sur le raccordement de la courroie d'entraînement du convoyeur principal de la galerie 3 Est «A». Cette mesure était exigée au paragraphe 17. Résultat: D'après le rapport d'inspection, cela n'a pas été vérifié⁸.</p>
Structure *		
<p>«Il n'y avait ni séparateurs ni grilles» «La structure de la mine comportait de nombreux défauts graves».</p>	<p>1. Les revêtements des galeries sont composés de poteaux et de poutres espacées d'environ 1 m, mais il n'y a ni séparateur ni grille pour garantir leur maintien en bon état⁹.</p> <p>2. Le Séminaire d'information et d'analyse judiciaire du 26 février, pp. 11-12, peut être consulté, les déclarations sont illustrées de photos prises par les sauveteurs après l'explosion. Il avait été recommandé à IMMSA d'installer un système de pompage avant de commencer les opérations de front de taille large, étant donné que les opérateurs de front de taille large augmenteraient le volume d'eau utilisé¹⁰.</p>	<p>Paragraphe h): Programmes d'inspection, d'essais et d'entretien de la structure et des systèmes de ventilation, des installations, de l'équipement de prévention, de protection contre l'incendie et les effondrements, les marteaux piqueurs, l'éclairage et les équipements de protection individuels pour les oreilles. Résultat: Le STPS n'avait pas fixé de délai pour la mise en conformité et cela n'était pas demandé dans l'inspection de vérification.</p> <p>Paragraphe m): Des études hydrologiques pour évaluer le risque d'inondation, y compris les procédures de contrôle, approuvées et signées par l'employeur et les services de prévention, de santé et de sécurité au travail. Résultat: Le STPS n'avait pas fixé de délai pour la mise en conformité et cela n'était pas demandé dans l'inspection de vérification.</p> <p>Paragraphe o): Des procédures de sécurité pour l'installation des parois, la périodicité et l'inscription au registre des vérifications effectuées, et l'identification des failles géologiques, des conséquences des changements dans le sol ou la roche, et les éventuels risques de défauts. Résultat: Le STPS n'avait pas fixé de délai pour la mise en conformité et cela n'était pas demandé dans l'inspection de vérification.</p>

Plainte des travailleurs, des familles et des travailleurs des équipes de sauveteurs	Information technique	Rapport d'inspection de routine (12/07/04) Analyse de l'inspection de la mine
		<p>Paragraphe q): Les procédures SST portant, au minimum: sur les machines, le matériel d'abattage et de chargement, les systèmes d'excavations qui peuvent être connectées à des sources d'eau ou des matériaux saturés dans les systèmes d'extraction en continu; les revêtements spécifiques, les équipements d'étagage du toit, le matériel d'abattage et de transport, la vérification de la pression du sol, la pression sur les parois et le renforcement des parois, l'installation et le démontage d'équipement et les mesures de renforcement.</p> <p>Résultat: Le STPS n'avait pas fixé de délai pour la mise en conformité et cela n'était pas demandé dans l'inspection de vérification.</p>
		<p>Paragraphe 4: Renforcer les systèmes d'étagage du plafond du pan incliné six mètres avant le croisement. Cette mesure était exigée au paragraphe 3.</p> <p>Résultat: D'après le rapport d'inspection, cette mesure a été exécutée.</p> <p>Paragraphe 9: Supprimer les poutres endommagées situées entre les 4^e et 5^e diagonales du pan incliné. Cette mesure était exigée au paragraphe 7.</p> <p>Résultat: D'après le rapport d'inspection, cette mesure a été exécutée.</p> <p>Paragraphe 10: Réparer les marches endommagées entre les 4^e et 5^e diagonales du pan incliné. Cette mesure était exigée au paragraphe 8.</p> <p>Résultat: D'après le rapport d'inspection, cette mesure a été exécutée.</p> <p>Paragraphe 25: Aménager un passage dans la zone située à l'avant du convoyeur de la galerie 3 Est «A». Cette mesure était exigée au paragraphe 18.</p> <p>Résultat: D'après le rapport d'inspection, cela n'a pas été vérifié.</p>
<p>¹ Document préparé par des spécialistes à la demande d'IMMSA et dont dispose le groupe de travail sur la mine de charbon de Pasta de Conchos de la Chambre des députés du Congrès de la Nation. ² <i>Ibid.</i> ³ <i>Ibid.</i> L'explication de cette décision peut être demandée à IMMSA. ⁴ <i>Ibid.</i> Des informations sur ce qu'il est advenu de cette proposition peuvent être demandées à IMMSA. ⁵ Magazine hebdomadaire d'information et analyse (PROCESOS), 26 février 2006, pp. 11-12. ⁶ Document du groupe de travail, <i>op. cit.</i> ⁷ <i>Ibid.</i> L'analyse de la totalité des besoins en énergie peut être demandée à IMMSA et la demande de fourniture supplémentaire d'électricité au CFE. ⁸ Parmi les 26 mesures qu'il aurait fallu prendre dans la mine, 15 ont pour origine une détérioration de l'équipement électrique en raison d'un mauvais entretien ou de l'absence de remplacement. ⁹ Document du groupe de travail, <i>op. cit.</i> ¹⁰ <i>Ibid.</i></p> <p>* Les sous-titres ont été ajoutés pour faciliter la présentation.</p>		

3. Allégations spécifiques sur le fond

20. Les plaignants prétendent particulièrement que, lors de l'inspection de vérification de la mise en conformité, la conformité aurait été vérifiée pour les sept non-conformités figurant aux paragraphes 1, 2, 4, 7, 9, 10 et 16 du tableau. D'après les plaignants, contrairement à la notification du 8 juillet 2005 qui exigeait la mise en conformité des points relatifs à l'intérieur de la mine, l'inspection de vérification n'a pas comporté de vérification de la situation à l'intérieur de la mine ni de la mise en conformité par IMMSA des quatre mesures figurant dans les paragraphes 18, 19, 22 et 24 du tableau.
21. Concernant les informations fournies sous le titre «Poussière» du tableau ci-dessus, les plaignants allèguent que l'inspection du travail n'a pas vérifié si la mine était systématiquement pulvérisée avec de la poussière inerte pour abaisser la combustibilité de la poussière de charbon, alors que ce défaut avait été consigné dans le rapport d'inspection et que la notification ordonnait d'y porter remède. D'après les plaignants, la mine n'était en fait pas pulvérisée, et si elle l'avait été, cela se serait vu après l'accident. Les plaignants prétendent également qu'après l'accident, il a été demandé à IMMSA de présenter les registres des pulvérisations effectuées, et que l'entreprise n'a pas été en mesure de le faire.
22. D'après les plaignants, parmi les autres non-conformités figurent des défauts du système de ventilation dans la mine, qui n'était pas approprié et / ou qui ne fonctionnait pas correctement. Ils renvoient au rapport d'inspection, selon lequel il avait été demandé à IMMSA de présenter «des programmes d'inspection, d'essais et d'entretien du système de ventilation»⁸. Au dire des plaignants, IMMSA n'a pas présenté les documents demandés, le STPS n'a pas fixé de délai pour la mise en conformité et l'inspection de vérification n'a pas porté sur ces éléments. Les plaignants affirment également que le circuit de ventilation de la mine avait une capacité trop limitée. Sa capacité était de 160 000 CFM (75 m³/seconde), et celle des ventilateurs auxiliaires de 15 000 CFM. La concentration en gaz dans le gisement étant de 8,5 m³/tonne, il aurait été nécessaire de doubler la capacité d'extraction du système de ventilation. Les plaignants indiquent que, au moment de l'accident, la teneur en gaz dans la mine était élevée. Le registre de la ventilation du 15 février⁹ indiquait que le volume d'air extrait des puits était en moyenne de 10 m³/seconde avec une teneur en méthane de 1,2 pour cent. Les pertes totales dans le circuit de ventilation étaient de 50 pour cent, alors que le maximum acceptable est de 25 pour cent. Avant l'accident, les travailleurs avaient fixé un délai au bout duquel ils suspendraient leur travail en raison de la forte concentration en gaz. Les plaignants affirment qu'il avait été proposé à IMMSA d'installer un grisoumètre, afin de déterminer s'il était nécessaire de mettre en place un système de suppression du méthane, mais cette proposition n'a pas été prise en compte.
23. Les plaignants citent également les non-conformités décelées dans les équipements électriques de la mine. D'après eux, le type d'équipement utilisé était d'une certaine marque avec des tableaux de contrôle «ouverts», et n'était pas homologué pour une utilisation à l'intérieur des mines souterraines depuis la zone ventilée jusqu'au front de taille. Les transformateurs ouverts n'étaient pas reliés à la terre et ne disposaient pas d'un système de refroidissement approprié. Au cours des opérations de secours après l'accident, les sauveteurs ont trouvé des raccordements dont les fils étaient brûlés, et les câbles dénudés. Les plaignants indiquent que la plupart des défauts constatés lors de l'inspection de routine portaient sur la détérioration de l'équipement électrique en raison d'un manque de maintenance et de remplacement et dix défauts électriques différents concernant la mine

⁸ Voir paragr. h) du tableau ci-dessus.

⁹ La date présumée est le 15 février 2006.

et consignés dans le rapport d'inspection ne figuraient pas dans la notification, alors qu'ils auraient dû y être, et n'ont pas été mis en conformité par IMMSA ¹⁰.

24. D'après les plaignants, la mine comportait également des défauts de structure. Par exemple, IMMSA n'avait pas mis de séparateurs ni de grilles pour le maintien en bon état des parois. Les mesures requises pour remédier aux défauts structurels de la mine, et consignées dans le rapport d'inspection, ne figuraient pas dans la notification, alors qu'elles auraient dû y être, et n'ont pas été exécutées par IMMSA ¹¹.
25. Les plaignants affirment également qu'après l'accident le Directeur des politiques d'inspection et d'évaluation de la Direction fédérale générale de l'inspection du travail a ordonné une inspection extraordinaire des conditions générales de sécurité et de santé dans la mine (l'inspection extraordinaire), qui a eu lieu le 3 mars 2006 ¹². D'après les plaignants, il a été demandé à IMMSA de fournir des documents attestant des actions engagées à propos d'une série de prescriptions relatives à la sécurité et à la santé (SST). Comme le montre le rapport de l'inspection extraordinaire, l'entreprise n'a pas été en mesure de démontrer qu'elle avait respecté les prescriptions relatives à la SST suivantes:

1. Un document attestant de la composition du comité de sécurité et de santé.
2. Des plans permanents des opérations d'excavation souterraines et d'extraction du charbon rédigés en espagnol, actualisés, approuvés et signés par l'employeur, et par le personnel des services de prévention et de SST, et accessibles aux travailleurs exposés aux risques professionnels pour consultation (le document a été présenté, mais il n'était ni approuvé ni signé par l'employeur ou par le personnel des services de prévention et de SST de la mine).
3. Des rapports sur la composition des services de lutte contre l'incendie, de recherche et de sauvetage, d'évacuation et de premier secours, sur lesquels figure le nom du coordinateur responsable.
4. Le registre depuis deux ans des exercices pratiques d'urgence trimestriels, portant au minimum sur l'incendie, l'inondation, les effondrements, et la présence de grisou pour les services de lutte contre l'incendie, de recherche et de sauvetage, d'évacuation et de premier secours.
5. L'indisponibilité des services d'un médecin (pour plus de 100 travailleurs).
6. Le non-respect de l'affichage des accidents se produisant dans la mine dans les délais fixés (au plus tard 72 heures après le sinistre).
7. Des documents établissant les procédures relatives à l'enregistrement, l'investigation, la surveillance et le contrôle des accidents et maladies du travail.
8. L'employeur n'a pas approuvé le programme de formation et de capacitation SST destiné aux membres du comité SST.
9. Le document démontrant que l'employeur a informé les travailleurs du programme de sécurité et de santé.
10. Des procédures de sécurité et de santé écrites en espagnol, dûment autorisées et signées par l'employeur et les services de préventions et de sécurité et santé, contenant des instructions pour prévenir l'exposition des agents aux risques qui peuvent occasionner des accidents ou des maladies du travail (le document a été présenté, mais il n'était approuvé et signé ni par l'employeur ni par le personnel des services de prévention et de SST de la mine).

¹⁰ Voir paragr. *k*), *l*), 4, 5, 8, 11, 15, 17, 20 et 21 du tableau ci-dessus.

¹¹ Voir paragr. *h*), *m*), *o*) et *q*) du tableau ci-dessus.

¹² Mandat n° 210/000003/2006 du 1^{er} mars 2006.

11. L'analyse des risques potentiels actualisée, consignée par écrit, approuvée et signée par l'employeur et par les services de prévention et de SST (le document a été présenté, mais il n'était approuvé et signé ni par l'employeur ni par le personnel des services de prévention et de SST de la mine).
12. Une notification écrite destinée à tous les travailleurs des risques auxquels ils sont exposés au début de leur engagement, et au moins une fois par an par la suite.
13. Les prescriptions en matière de sécurité et santé pour la manutention, le transport et le stockage des matériels en général et des produits chimiques dangereux (le document a été présenté, mais il n'est pas démontré que l'employeur l'a rédigé avant qu'il ne soit porté à la connaissance des travailleurs).
14. La fiche de données de sécurité pour le matériel et les produits chimiques dangereux utilisés sur le lieu de travail (il n'existait pas de fiche de données de sécurité pour les lubrifiants).
15. Le programme de sécurité et de santé pour le transport de matériel, de produits chimiques dangereux, dans les équipements et les installations, établissant les activités de prévention, de maintenance et de réparation, et de décontamination et de nettoyage.
16. L'autorisation provisoire pour les réservoirs sous pression et/ou le nombre et les caractéristiques de la chaudière et le formulaire N-020 ou, le cas échéant, la dernière inspection effectuée sur l'équipement (il n'y a pas d'autorisation permanente pour ce type d'équipement).
17. Une documentation écrite notifiée au personnel sur les dangers que peut occasionner un éclairage éblouissant ou défectueux dans la mine.
18. Les registres indiquant les compétences des membres des services de lutte contre l'incendie, de recherche et de sauvetage, d'évacuation et de premier secours.
19. Des renseignements sur les qualifications en matière de procédures de sécurité et de santé des travailleurs participant à l'inspection et à l'entretien des systèmes et des équipements de lutte contre les incendies, ainsi que celles des travailleurs qui vérifient le bon état des appareils respiratoires de sauvetage individuels, conformément au programme s'appliquant à la mine.
20. Des renseignements sur les qualifications des travailleurs participant, en fonction de leurs activités, aux prescriptions de sécurité établies dans le plan permanent des opérations minières et des explorations dans les mines à ciel ouvert, souterraines et les mines de charbon.
21. Des renseignements sur les qualifications des travailleurs participant aux études géologiques et les conditions de sécurité de ces études géologiques, de mécanique du sol et des roches, afin de localiser les failles géologiques et d'établir des procédures pour l'excavation et le renforcement de la mine.
22. Des renseignements sur les qualifications en matière de procédures de sécurité et de santé des travailleurs opérant dans la partie de la mine équipée de ventilation.
23. Des renseignements sur les qualifications en matière de procédures de sécurité et de santé des travailleurs impliqué dans le transport de matériel.
24. Des renseignements sur les qualifications correspondant au programme d'entretien des escaliers dans la mine en bon état et prêts à être utilisés.
25. Des renseignements sur les qualifications du personnel appliquant les procédures de sécurité et de santé contenues dans les instructions pour prévenir l'exposition des agents aux risques qui peuvent occasionner des accidents ou des maladies du travail dans la mine.
26. Des renseignements sur les qualifications du personnel impliqué dans les opérations de soudure et d'abattage, en tenant compte des prescriptions en matière de qualification et des procédures spécifiques à la mine du programme de sécurité et de santé.
27. Le document établissant les procédures de sécurité pour l'instauration des précautions nécessaires dans les endroits pour lesquels le plan et les études indiquent l'existence de failles géologiques ou de défauts comme des bouchons, des troncs pétrifiés, ou une

- humidité excessive (le document a été présenté, mais il n'était pas signé par un représentant de l'employeur ou du Comité de sécurité et de santé qui l'approuve).
28. Les procédures de sécurité et de santé et les méthodes nécessaires au maintien de la sécurité des travailleurs en cas d'arrêt de la ventilation pendant plus de dix minutes dans les endroits où le matériel peut engendrer des gaz toxiques ou inflammables, ou des explosions dans les mines souterraines et les mines de charbon (le document a été présenté, mais il n'était pas signé par un représentant de l'employeur ou du Comité de sécurité et de santé qui l'approuve).
 29. [Omis – ne figure pas dans le texte d'origine.]
 30. Les procédures de sécurité et de santé pour contrôler le bon état des appareils respiratoires de sauvetage individuels conformément au programme de surveillance relatif aux mines souterraines et aux mines de charbon (le document a été présenté, mais il n'était pas signé par un représentant de l'employeur ou du Comité de sécurité et de santé qui l'approuve).
 31. Le document relatif aux procédures de sécurité et de santé portant, au moins, sur: les machines, les équipement d'abattage et de chargement qui peuvent être connectées à des sources d'eau ou des matériaux saturés dans les systèmes d'extraction en continu; les revêtements spécifiques, les équipements de soutènement du plafond, le matériel d'abattage et de transport, la vérification de la pression du sol, la pression sur les revêtements, l'installation et le démontage d'équipement d'étayage dans les mines souterraines et les mines de charbon (le document a été présenté, mais il n'était pas signé par un représentant de l'employeur ou du Comité de sécurité et de santé qui l'approuve).
 32. Des renseignements sur les qualifications du personnel participant aux activités liées aux procédures de sécurité, l'élaboration de critères, le choix des revêtements et des matériels à utiliser dans la mine.
 33. Des renseignements sur les qualifications du personnel participant aux procédures de sécurité pour l'installation des revêtements, et les registres d'identification et de surveillance des failles géologiques, des défauts et des modifications du sol rocheux de la mine de charbon.
 34. Des renseignements sur les qualifications des travailleurs impliqués dans les procédures de sécurité pour l'instauration des précautions nécessaires dans les endroits pour lesquels le plan et les études indiquent l'existence de failles géologiques ou de défauts comme des bouchons, des troncs pétrifiés, ou une humidité excessive dans la mine de charbon.
 35. **[Le contenu de ce paragraphe est identique à celui du paragraphe 31.]**
 36. Des renseignements sur les qualifications en matière de procédures de sécurité et de santé des travailleurs qui doivent transporter du personnel dans des véhicules, des ascenseurs, des cages, ou des treuils dans la mine de charbon.
 37. Des renseignements sur les qualifications du personnel impliqué dans les activités de maintenance, de surveillance et de test (treuils, puits, casques, câbles, matériel de transport, véhicules, courroies, raccordements, fixation des câbles, bennes de levage, moteurs, freins, tambours, poulies d'embranchement, embrayages de sécurité) dans la mine de charbon.
26. S'agissant de l'assistance aux familles des mineurs décédés, les plaignants indiquent qu'immédiatement après l'accident, IMMSA a proposé à chacune des familles un dédommagement de 750 000 pesos (l'équivalent de dix années de salaire); le versement des salaires et des primes jusqu'à réception du dédommagement prévu par la loi; des mobile homes avec l'air conditionné et des toilettes pour veiller au confort des familles à la mine; et deux séances d'information quotidiennes pour les familles, durant lesquelles les ingénieurs participant aux efforts en cours écouteront les questions et les suggestions des familles. De plus, le gouvernement de l'Etat de Coahuila a offert d'autres services de soutien, comme le logement des familles qui n'en disposaient pas, des bourses d'étude et une allocation mensuelle. Cependant, par la suite, les 65 accords rédigés par IMMSA ont été amendés avec la participation du Bureau du procureur fédéral chargé de la défense des

travailleurs (PROFEDET). Il en a résulté l'inclusion des autres primes d'emploi dues dans la somme de 750 000 pesos offerte à chacune des familles. Les plaignants allèguent également que le dédommagement proposé ne se basait pas sur un examen approprié des données essentielles, comme l'ancienneté, les salaires plus les primes, entre autres.

27. Les plaignants concluent que cette épouvantable tragédie a mis à jour l'incapacité du gouvernement à faire respecter les mesures de sécurité et de santé, les conditions de travail et les mesures destinées à prévenir ce genre d'accident, incapacité qui a des conséquences graves sur les travailleurs des mines du pays tout entier. Ils demandent que le gouvernement soit invité à corriger, de toute urgence, les non-conformités qui ont des répercussions graves sur les droits des travailleurs des mines de charbon du pays.

B. Observations du gouvernement

28. Le gouvernement a présenté des observations détaillées relatives aux allégations d'inexécution de ses obligations au titre des conventions n^{os} 150, 155 et 170. Le gouvernement déclare que cet accident dans la mine était un accident isolé, qui ne reflète pas la situation générale des mines au Mexique, notamment eu égard au taux élevé d'accidents du travail dans l'industrie minière de façon générale. Il a fourni des informations au sujet de l'inspection du travail dans l'Etat de Coahuila, et des inspections effectuées avant l'accident; le cadre juridique national encadrant la sécurité et la santé au travail et les inspections du travail; le suivi de l'accident et les mesures adoptées au niveau national depuis l'accident.
29. Dans le cadre du suivi de l'accident, le gouvernement a présenté deux rapports d'experts: i) un rapport du 5 octobre 2007 intitulé *Les conditions de sécurité et de santé existant à la mine n^o 8 de l'unité Pasta de Conchos*, réalisé par un organe consultatif permanent du gouvernement – le Forum consultatif scientifique et technologique (le rapport du Forum consultatif); et ii) un rapport d'octobre 2007 intitulé *Etude des causes éventuelles de l'accident de Pasta de Conchos et propositions de révision de la norme 023-STPS-2003* effectué par le Service géologique du Mexique (SGM) sur la base d'un accord entre le ministère de l'Economie et le ministère du Travail et de la Prévision sociale (l'étude SGM).

1. Considérations juridiques et politiques

30. S'agissant des infractions alléguées aux conventions n^{os} 150 et 155, relatives au fonctionnement de l'Inspection du travail y compris l'Inspection du travail de l'Etat de Coahuila, le gouvernement a évoqué le cadre juridique national existant dans le domaine SST et de l'inspection du travail; sa décision de revoir la législation existante en matière de SST et le règlement relatif à la formation des inspecteurs et à leur équipement, afin de veiller à ce qu'ils puissent effectuer correctement leur travail; les mesures pour mettre en œuvre sur tout le pays des programmes de formation des inspecteurs du travail; et l'attention particulière accordée à l'amélioration du respect des prescriptions en matière de SST dans l'industrie de l'extraction du charbon, y compris le développement de la capacité à prévenir les accidents dans ce secteur industriel.
31. S'agissant des infractions alléguées aux *articles 4, 7, 11 et 16 de la convention n^o 155*, le gouvernement renvoie à la législation existante en matière de SST et d'inspection du travail, la remise en fonction du Comité consultatif national de sécurité et santé au travail (COCONASHT) et la décision de ce dernier d'instaurer une politique nationale en matière de SST; et l'accent mis continuellement sur la prévention des accidents au moyen de programmes de formation. S'agissant des *articles 13, 14 et 18 de la convention n^o 155*, le gouvernement répond d'abord que les plaignants n'ont pas apporté de preuves de leurs

allégations, et il renvoie dans une seconde étape à la législation existante en matière de SST et d'inspection du travail.

32. Ensuite, concernant les infractions alléguées aux *articles 12 et 13 de la convention n° 170*, l'argumentation essentielle du gouvernement est que cette convention ne s'applique pas au cas présent. Si le comité estimait le contraire, le gouvernement défend l'idée que les plaignants n'ont pas apporté de preuves aux allégations d'inexécution par le gouvernement des obligations souscrites en vertu de ces articles de la convention et rejette également les allégations en renvoyant au cadre juridique national existant en matière de SST et d'inspection du travail.
33. Le gouvernement apporte les éléments suivants pour défendre sa position.

2. **Cadre juridique national en matière de SST**

34. Le gouvernement déclare qu'en application de toutes les obligations découlant des conventions, il a adopté et mis en œuvre une législation nationale en matière de SST et d'inspection du travail. Le gouvernement apporte des précisions sur la législation pertinente en vigueur au moment de l'accident, ou à peu près à ce moment-là¹³. Le gouvernement explique que la mise en œuvre effective de la réglementation SST relève de la responsabilité conjointe du gouvernement, des travailleurs et des employeurs. Il incombe au STPS de contrôler la conformité à la loi fédérale du travail (LFT) et aux réglementations; d'examiner et d'adopter des mesures de sécurité et de santé pour l'industrie afin de protéger les travailleurs; et de veiller à ce que ces dernières soient respectées¹⁴. Les employeurs sont responsables du maintien de conditions de travail saines pour la sécurité et la santé des travailleurs, pour les accidents du travail et pour les cas de maladies professionnelles contractées par les travailleurs à la suite ou au cours de l'exercice de leur travail ou de leur emploi¹⁵.
35. Le gouvernement explique en outre que la loi prescrit l'instauration, l'organisation et le fonctionnement de comités SST mixtes sur le lieu de travail est prescrit par la loi¹⁶, et que les responsabilités des employeurs sont partagées avec les travailleurs en vertu de la participation de ces derniers à ces comités mixtes, dans lesquels les représentants des syndicats jouent un rôle prépondérant¹⁷. Les travailleurs doivent nommer des représentants à ces comités, par le biais de leurs syndicats; une fois nommés, participer en tant que

¹³ Le gouvernement cite la constitution, la loi fédérale du travail du 1^{er} avril 1970; la réglementation fédérale en matière de sécurité et santé au travail, et d'environnement de travail (DO. 21 janvier 1997) (la réglementation SST); les normes mexicaines officielles pertinentes (NOM), notamment la NOM-023-STPS-2003 sur le travail dans les mines – conditions de sécurité et de santé au travail (NOM-023); NOM-028-STPS-2004 sur l'organisation du travail – sécurité des processus impliquant des produits chimiques (NOM-028), et le règlement fédéral sur l'inspection et l'application de sanctions en cas de violations de la législation du travail (DO. 6 juillet 1998) (Réglementation de l'inspection du travail). La législation pertinente est disponible à l'adresse: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>.

¹⁴ Art. 123(A) (XXXI) de la Constitution (dernier paragraphe) et art. 40 de la loi organique relative à l'administration publique fédérale du 29 décembre 1976.

¹⁵ Art. 123(A) (XIV) et (XV) de la Constitution et art. 132(XVI), (XVII), 504(V) de la LFT.

¹⁶ Paragr. 4 de NOM-019-STPS-2004 sur la constitution, l'organisation et le fonctionnement des commissions de sécurité et de santé sur le lieu de travail (janv. 2005) (NOM-019).

¹⁷ Voir art. 134(II) et (XII) de la LFT et paragr. 5 de NOM-019.

membres aux travaux du comité; agir selon les recommandations du comité mixte en ce qui concerne les mesures préventives de sécurité et de santé; et suivre des cours, des ateliers, et autres possibilités de formation en matière de SST¹⁸. La responsabilité du contrôle du respect des lois et réglementations nationales relève de la compétence exclusive du gouvernement¹⁹.

36. Le gouvernement indique également que le COCONASHT a pour mission d'examiner et de proposer des mesures préventives afin de réduire les risques sur le lieu de travail²⁰. Le COCONASHT comprend des représentants de l'exécutif fédéral et des membres nommés par les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs, à l'invitation du chef du STPS, qui préside le COCONASHT²¹. Le mandat du COCONASHT porte, entre autres, sur les éléments suivants: i) donner un avis sur les projets préliminaires de nouvelles normes, proposer de nouvelles normes à la demande du STPS, et modifier ou abroger les normes existantes; ii) réaliser des études sur la sécurité et la santé au travail et le cadre de travail afin de les présenter au ministère; iii) proposer au STPS des réglementations révisées ou supplémentaires; iv) coordonner, évaluer et présenter au STPS des propositions de nouvelles normes rédigées par les comités consultatifs SST des Etats fédéraux; et v) examiner et proposer des mesures de prévention des risques, et participer à leur diffusion. En outre, les 31 Etats du Mexique, plus le district fédéral disposent chacun d'un comité consultatif SST d'Etat (COCOESHT) qui examine et propose pour adoption les mesures préventives nécessaires à la réduction des risques sur le lieu de travail dans leur juridiction²². Le gouverneur de l'Etat préside ce comité, dont les membres comprennent des représentants de l'exécutif fédéral et des représentants des organisations nationales de travailleurs et d'employeurs invitées à participer par le STPS et le gouverneur de l'Etat.
37. Le gouvernement explique également que, concernant la prévention des accidents dans les mines, les directeurs de mines sont tenus d'effectuer des études pour évaluer les risques potentiels auxquels les mineurs sont susceptibles d'être exposés avant le début des opérations minières. Ces études doivent être réalisées chaque année et à chaque fois qu'un changement est introduit dans le processus de production²³. Ces exigences spécifiquement destinées aux mines pour prévenir les risques pour les mineurs et les dégâts aux installations minières, s'appliquent à tous les lieux de travail consacrés à l'exploration, l'exploitation et à la transformation des minéraux situés dans des filons, des strates ou des gisements souterrains ou en surface, quel que soit le type et la dimension du lieu de travail; elle précisent les obligations des employeurs et des travailleurs et prévoient l'analyse des risques potentiels, les plans d'urgence, les procédures de sécurité et de santé, les plans traitement, les accidents et les maladies, les procédures d'évaluation de conformité, le contrôle et le respect des normes internationales²⁴.

¹⁸ Paragr. 5 de NOM-019.

¹⁹ Art. 540 ss de la LFT.

²⁰ Art. 512-A-F de la LFT.

²¹ Le gouvernement indique que l'OIT, par le truchement de son Bureau régional pour Cuba et le Mexique, a participé en 2007 aux travaux des sous-comités du COCONASHT, dont les sous-comités sur le système national d'information sur les risques professionnels; la formation des spécialistes et des techniciens SST; et l'amélioration du contrôle du respect des obligations.

²² Art. 512-B de la LFT.

²³ Art. 16 de la réglementation SST.

²⁴ NOM-023.

3. *Inspection du travail*

i) Le cadre fédéral

- 38.** S'agissant de l'inspection du travail, le gouvernement indique que l'Inspection fédérale du travail est chargée de contrôler le respect des normes du travail et des normes SST, notamment en ce qui concerne la prévention des risques²⁵, et d'effectuer des inspections régulières, périodiques ou des inspections de vérification. Les inspecteurs qui effectuent des visites notifiées sont tenus d'informer le site au moins 24 heures avant la date de leur visite, en indiquant le nom de l'employeur, l'adresse des installations à inspecter, le jour et l'heure de l'inspection, le type d'inspection, le numéro et la date du mandat d'inspection, la liste des documents que l'employeur doit fournir, les éléments qui feront l'objet de l'inspection et la base juridique de l'inspection. Les autorités du travail peuvent également ordonner à tout moment des inspections inopinées²⁶.
- 39.** Le gouvernement explique également que les employeurs sont tenus, dans le délai fixé, d'exécuter les changements ordonnés par les autorités du travail, afin de mettre leurs établissements, installations ou équipements en conformité avec la loi fédérale du travail et ses règlements d'application, et avec toute décision adoptée par les autorités²⁷. Si un employeur n'effectue pas les changements demandés dans les délais impartis, le STPS est tenu d'imposer des sanctions appropriées à l'employeur contrevenant, et de l'avertir qu'il est passible de sanctions plus lourdes si l'ordre de modification n'est pas exécuté dans un nouveau délai. Si l'employeur persiste à ne pas exécuter la totalité des modifications en dépit des sanctions qui lui ont été imposées, le STPS, prenant en compte la nature des modifications exigées et le niveau du risque, est autorisé à fermer partiellement ou totalement les installations concernées, selon une procédure spécifique²⁸ jusqu'à ce que les obligations soient respectées, en consultation avec le comité SST compétent. Le STPS peut également adopter des mesures appropriées pour obliger l'employeur à respecter ses obligations. Les comités SST mixtes sont composés de représentants des employeurs et des travailleurs de façon paritaire, et ont pour mission d'enquêter sur les causes d'accidents et de maladies, de proposer des mesures pour lutter contre ces problèmes et de contrôler le respect de ces mesures.
- 40.** Le gouvernement explique ensuite que les notifications aux personnes privées demandant la mise en conformité technique comprennent des recommandations en matière de sécurité et de santé sur la base des recommandations de l'inspecteur fédéral du travail dans un rapport d'inspection. Les notifications incluent un délai pour la mise en conformité et sont suivies d'une inspection de vérification de la conformité. En cas de non-conformité, des sanctions administratives sont demandées. Les décisions d'imposer des sanctions pour violation de la législation du travail doivent inclure un avertissement au sujet d'éventuelles sanctions en cas de non-respect des dispositions en question²⁹. Si des pénalités financières sont imposées, les autorités du travail en fixent les montants. D'autres pénalités peuvent également être imposées.

²⁵ Art. 540 et 541 de la LFT.

²⁶ Art. 13, 14 et 17 du règlement de l'inspection du travail.

²⁷ Art. 512-D de la LFT.

²⁸ Art. 30-31 du règlement de l'inspection du travail.

²⁹ Art. 36-37 du règlement de l'inspection du travail.

ii) Les services d'inspection dans l'Etat de Coahuila

41. Pour ce qui est de la situation spécifique de l'Etat de Coahuila, le gouvernement déclare qu'il existe une soixantaine de sites liés à l'extraction de charbon, dont trente sont soumis à l'inspection des autorités du travail par le biais de la délégation fédérale du travail de Saltillo, la sous-délégation fédérale du travail de Torreón et le Bureau fédéral du travail de la municipalité de Sabinas. Au dire du gouvernement, ces bureaux employaient, jusqu'au 19 février 2006, 11 inspecteurs fédéraux du travail au total; cinq d'entre eux – des ingénieurs diplômés spécialisés dans les mines de charbon – ont été affectés au bureau de Sabinas. Les entreprises minières sont inspectées toute l'année au moyen d'un programme d'inspections qui sélectionne en priorité les installations où le risque d'accident est considéré comme le plus élevé. D'après le gouvernement, tous les inspecteurs ont reçu les équipements de protection personnelle, le matériel de contrôle et le matériel technique nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.

iii) Inspections avant l'accident

42. S'agissant des inspections effectuées dans la mine avant l'accident, le gouvernement confirme qu'une inspection périodique de routine des conditions de SST a bien été effectuée dans la mine le 12 juillet 2004. D'après le rapport d'inspection, il en a résulté 48 recommandations relatives à la sécurité et à la santé. Le rapport d'inspection a été transmis par le Bureau fédéral du travail à la délégation fédérale du travail de l'Etat de Coahuila le 15 juillet 2004, qui l'a reçu le lendemain. Le gouvernement affirme que le rapport d'inspection a été transmis à l'autorité administrative compétente le 26 juillet 2004. Le gouvernement déclare également qu'IMMSA a présenté des preuves de l'exécution de 16 des 48 recommandations, et que l'entreprise a reçu le 8 juillet 2005 l'ordre d'exécuter les «34 [sic] recommandations restantes». Parmi ces dernières, (7) remarques devaient être «immédiatement» prises en compte, soit dans un délai de cinq jours. Le gouvernement déclare qu'IMMSA a reçu la notification le 15 septembre 2005.

43. Le gouvernement déclare en outre qu'une inspection de vérification de la conformité a été effectuée à la mine le 7 février 2006, et qu'il a alors été constaté qu'IMMSA avait exécuté 28 des 34 recommandations contenues dans la notification du 8 juillet 2005, et que le respect des six recommandations restantes n'a pas pu être vérifié car la partie de la mine concernée était déjà fermée et que l'équipement n'était plus en service.

44. Le gouvernement indique également que, dans le cadre du suivi de l'inspection de routine du 12 juillet 2004, la délégation fédérale du travail de Coahuila a adopté une décision le 20 décembre 2006 imposant une amende de 185 705,10 pesos à IMMSA au sujet de 17 non-conformités constatées lors de cette inspection.

iv) Suivi de l'accident

45. Après l'accident, le gouvernement indique que l'ancien ministre du STPS a coordonné et supervisé les opérations de sauvetage avec le gouverneur de l'Etat de Coahuila. Les efforts pour retrouver les corps des mineurs se sont poursuivis autant qu'il était humainement et techniquement possible de le faire sans mettre en danger la vie et la sécurité des membres de l'équipe de sauvetage. Sur la base des rapports de deux experts indépendants le 4 avril 2007, IMMSA a déclaré l'arrêt des opérations de sauvetage, les conditions dans la mine restant dangereuses.

46. Devant l'insistance des familles des mineurs qui demandaient la poursuite des efforts pour retrouver les corps des victimes, le gouvernement a ordonné le 25 juin 2007 une nouvelle étude sur les conditions de sécurité et de santé dans la mine à l'organe consultatif permanent auprès du gouvernement – le Forum consultatif scientifique et technologique (le

«forum consultatif»). Dans son rapport du 5 octobre 2007, le forum consultatif a fait les déclarations suivantes:

COMMENTAIRES SUR LA NORME OFFICIELLE MEXICAINE NOM-023 RELATIVE AU TRAVAIL
DANS LES MINES – CONDITIONS DE SÉCURITÉ ET DE SANTÉ DU TRAVAIL

Analyse du soutènement de la voûte au regard de la norme précitée:

NOM-023-STPS-2003: le système de soutènement utilisé dans la mine est fondé sur des années d'expérience et de pratique et a été largement utilisé dans la région. Le système de soutènement est capable de résister à des charges verticales, mais les événements du 19 février 2006 ont démontré qu'il n'était pas en mesure de résister aux poussées horizontales occasionnées par une onde de choc.

La NOM-023-STPS-2003 fournit des orientations générales mais ne définit pas clairement les responsabilités de l'opérateur et de l'inspecteur gouvernemental dans la conception, l'examen et l'approbation des systèmes de soutènement et les arrangements en matière de contrôle.

La NOM-023-STPS-2003 définit le soutènement et l'étagage des voûtes dans les mines dans les sections 4.2 et 4.20. L'appendice C, conditions de sécurité, section C.1.3, donne des orientations générales sur les critères de conception et de sélection des systèmes de soutènement et des matériaux à utiliser en fonction du plan d'exploitation minière.

Analyse de la ventilation au regard de la norme susmentionnée:

Apparemment, le système de ventilation de la mine respecte les prescriptions de la NOM-23.

Normes relatives à la notification des accidents:

Des informations sur la sécurité dans les mines de charbon souterraines du Mexique devraient être communiquées au public, afin d'inciter davantage les responsables à améliorer la sécurité dans les mines. La justification et les conséquences des décisions adoptées en matière de sécurité devraient également faire l'objet d'une enquête.

OPÉRATIONS DE SAUVETAGE ET DE RÉCUPÉRATION DES CORPS

Dans l'hypothèse d'un accident dans lequel des mineurs auraient survécu à l'intérieur de la mine, il serait essentiel d'envoyer les équipes de secours le plus rapidement possible. A chaque fois qu'un accident se produit, les équipes de secours doivent faire preuve de prudence afin de protéger leurs membres. Toutefois, cela ralentit le processus et réduit considérablement les chances de retrouver les mineurs survivants.

Si, après une explosion, on conclut qu'il y a encore des chances pour que des mineurs aient survécu, il est vital de localiser le plus rapidement possible l'endroit précis où sont bloqués les mineurs. Des équipements de surveillance sismique capables de détecter la réponse des mineurs à un signal prédéterminé devrait toujours être disponible près de la mine.

Il y a toujours un facteur temps pour intervenir afin de sauver des mineurs qui pourraient encore être en vie, mais il faut aussi du temps pour s'assurer de prendre les bonnes décisions afin de protéger les membres des équipes de sauvetage, et d'éviter ainsi une deuxième tragédie, voire une catastrophe majeure.

Quelles que soient les décisions prises au cours des opérations de sauvetage, la protection des membres de l'équipe de sauvetage devrait toujours être prise en compte. La tragédie de l'Utah, qui s'est transformée en catastrophe quand trois sauveteurs ont péri en tentant sans succès de porter secours à six mineurs bloqués au fond d'une mine, nous rappelle que c'est indispensable.

Si les équipes de secours ont accès à des informations fiables suffisamment tôt pour définir leur stratégie de sauvetage, comme un plan informatique actualisé de la mine, un réseau de capteurs de gaz et de communication, et un système de signaux pour repérer les mineurs, les chances de récupérer des mineurs sont plus grandes et le risque pour les sauveteurs plus réduit.

Il n'existait aucune de ces conditions à la mine n° 8 de l'unité de Pasta de Conchos.

Il est donc urgent de tirer les leçons de cette terrible tragédie et de prendre les mesures appropriées – d’abord les mesures de prévention, ensuite les mesures de correction – le plus vite possible. De la même façon, le rapport cherche à identifier ce qui peut être fait pour mieux concevoir la législation et les normes relatives aux mines en termes de sécurité, de formation, d’ingénierie et de technologie adaptée aux mines du Mexique.

CONCLUSIONS

Etant donné que lors de leur première visite, l’accès à la mine était impossible en raison des mauvaises conditions de sécurité à l’intérieur, le groupe d’experts a proposé d’utiliser des caméras pour filmer l’intérieur de la mine; elles ont été introduites depuis la surface dans 15 trous de sonde qui relient l’intérieur de la mine à la surface. La figure 1 montre l’emplacement de ces trous de sonde. Ces derniers ont été choisis par les représentants des mineurs, et acceptés par tous les membres du panel d’experts.

Les conclusions et les commentaires qui suivent sont le résultat des deux visites de la mine qui ont été réalisées, sur la base des images vidéo enregistrées grâce aux trous de sonde et des discussions auxquels ont participé les membres du panel d’experts, le ministère du Travail, le forum consultatif et les mineurs.

Quinze trous de sonde ont été analysés au total: DG-5, DG-7, M-7, C-5, C-6, C-23, C-15, M-8, DG-10, DG-11, C-24, C-26, C-11, C-20 et T-3. Cinq trous de sonde se sont effondrés: C-6, C-23, DG-10, C-26 et T-3. Sur les dix trous dans lesquels la caméra est parvenue jusqu’au fond et à la partie supérieure de la voûte un seul, le C-20, a montré que le soutènement de la voûte était encore en place; ce trou était également celui contenant le moins de décombres. Dans les autres trous, il y avait plus de matériel effondré et le système de soutènement avait subi des dégâts plus sévères. Dans deux des trous, C-15 et C-11, le niveau d’eau monte et s’accumule dans la partie sud de la mine.

Toutes les images vidéo obtenues montrent des dommages à des degrés divers du système de soutènement. Dans la plupart des cas, les dégâts sont sévères, soulignant l’instabilité du sol. Ces images montrant clairement que le système de soutènement est capable de résister à des poussées verticales mais pas à des poussées horizontales.

La plupart des séquences vidéo tournées dans les trous suggèrent que le plafond principal est composé de conglomérat de mauvaise qualité, ce qui explique pourquoi il y a d’importants effondrements aux intersections. Une fois que le système de soutènement s’effondre aux intersections, la voûte principale, composée de lutite, d’argilite, et de siltite s’effondre également. On peut supposer que ce sont les mêmes conditions qui prévalent dans les zones et les intersections au-delà de la coupe transversale 17. Rouvrir la zone afin de la nettoyer et de restaurer les étais de la voûte serait très difficile et risqué. La sécurité des mineurs doit être la priorité essentielle.

Le trou de sonde C-15 dans la zone de longue taille montre que l’eau est à une profondeur de 145 m environ. Le trou C-11 situé dans la galerie finale indique également que l’eau est à une profondeur approximative de 145 m, et révèle clairement la présence de gaz (très probablement du méthane). Le niveau de l’eau entre les deux trous suggère que les trous de sonde C-11 et C-15 communiquent et qu’il n’y a pas de blocage temporaire entre les deux.

Le niveau de l’eau va continuer à monter et à remplir les trous dus aux effondrements de la voûte. Il est important de surveiller en permanence le niveau de l’eau, et de donner l’alerte dès qu’apparaît le moindre changement. Les variations du niveau d’eau dans les trous adjacents pourraient indiquer la présence de retenues ou d’obstruction de l’eau souterraine causées par les décombres. Ces barrages pourraient retenir l’eau et s’ils venaient à lâcher, ce serait une cause de préoccupation majeure.

Le bilan des accidents au cours des opérations de secours montre qu’ils sont très fréquents, et cela devrait également être une cause de préoccupation. Les registres indiquent que les accidents proviennent de la manipulation de matériaux et du levage de poids importants, et sont directement liés à la reconstruction des systèmes de soutènement et au nettoyage des décombres. Il faudrait remarquer qu’au cours de ces opérations de restauration, les mineurs ont été exposés à des voûtes qui n’étaient pas renforcées.

A en juger d’après les bandes vidéo, qui ont été visionnées une première fois sur le terrain puis plus tard en détail, les conditions souterraines se caractérisent par leur instabilité. Le document diffusé aux réunions d’information et les sessions de photographies démontrent

clairement les difficultés et les dangers qu'impliqueraient les efforts pour nettoyer la zone et restaurer le soutènement du plafond.

La présence de gaz et la restauration du système de ventilation pourraient également être une grave cause de préoccupation, car la taille de l'ouverture ne peut être gardée constante. Leur impact sur la sécurité des mineurs deviendrait un problème grave.

[...]

RECOMMANDATIONS

Il est recommandé aux différents secteurs impliqués de prendre en compte les points suivants:

1. Le secteur minier devrait améliorer ses méthodes d'ingénierie, de sécurité et de maintenance.
2. Le gouvernement devrait améliorer les protocoles d'élaboration et d'actualisation des normes, ainsi que le suivi et le respect des normes de sécurité.
3. Les gouvernements des Etats et le gouvernement fédéral devraient adopter des législations pour encourager le dégazage des mines de charbon.
4. Il devrait exister un système de notification rapide et de réponse aux urgences dans les mines.
5. Des systèmes de communication à l'intérieur et à l'extérieur de la mine devraient être installés, ainsi qu'un système de localisation.
6. Les mines mexicaines devraient adopter de nouvelles technologies et de nouveaux équipements de sécurité.
7. Une réglementation devrait être mise en place pour former des équipes de secours d'Etat dans les mines de la région, afin de renforcer les équipes et les systèmes existants.
8. La formation des mineurs à la sécurité devrait se faire en continu et faire l'objet de suivi.
9. Des abris de secours devraient être installés dans les mines souterraines, comme ceux qui existent dans les pays plus développés.
10. Les plans de secours informatisés pour les mines devraient être régulièrement actualisés.
11. L'équipement de secours devrait être à disposition près des mines.
12. La procédure d'adoption par le gouvernement fédéral des normes relatives aux mines devrait être révisée avec soin.

De plus, il conviendrait de prendre immédiatement des mesures pour remédier à un nombre significatif de lacunes systémiques qui ont probablement contribué à la perte tragique de 65 vies dans la mine n° 8 de l'unité de Pasta de Conchos, éventuellement au moyen d'une révision approfondie, moderniste, de la législation fédérale et/ou des législations des Etats qui pourrait être adoptée dans un avenir proche.

47. Le forum consultatif a conclu son enquête dans les termes suivants:

Les conditions actuelles de sécurité et de santé à l'intérieur de la mine n° 8 de l'unité Pasta de Conchos, et tout particulièrement sa partie sud, sont instables et dangereuses en raison de la nature et de l'état du soutènement de la voûte, de la concentration de gaz et de la présence d'eau souterraine accumulée ainsi que de débris de roche et de décombres. Pénétrer dans la mine dans ces circonstances représenterait un risque majeur pour la sécurité et la santé, et même un risque mortel, et est fortement déconseillé.

Les informations sur la situation actuelle en matière de sécurité et de santé ne doivent en aucun cas être négligées, et il est donc conseillé d'interdire à quiconque de pénétrer dans la mine. Dans les circonstances actuelles, le risque est au moins cinq fois plus élevé que normalement dans les mines de charbon de plus, à en juger par ce que l'on connaît de l'état d'effondrement de la zone où s'est produit l'accident, le danger pourrait être encore plus grand que prévu.

De plus, en admettant que les travaux nécessaires soient effectués pour modifier de façon substantielle la situation décrite dans cet avis, il serait malgré tout nécessaire de faire une nouvelle évaluation des conditions de sécurité et de santé à Pasta de Conchos pour déterminer s'il est sûr d'entrer dans la mine.

48. Le gouvernement informe qu'à la suite du rapport du forum consultatif, et des inspections ultérieures complémentaires des 6 octobre et 21 novembre 2007, la Direction générale des mines du ministère de l'Economie a notifié à l'entreprise concessionnaire IMMSA la suspension définitive des activités de construction ou des activités minières dans toute la mine à partir du 30 novembre 2007.
49. Le gouvernement indique par ailleurs qu'il a poursuivi ses efforts pour faire toute la lumière sur les causes de l'accident et que, sur la base d'un accord entre le SGM, le ministère de l'Economie et le STPS, le SGM a mené une enquête pour rechercher les causes de l'accident. Dans son étude, présentée par le gouvernement en octobre 2007, le SGM tire les conclusions suivantes à partir des informations écrites et orales sur les opérations minières réalisées au cours des trois mois précédant l'accident et collectées par IMMSA:

[...]

3. Causes éventuelles

Au vu de ce qui précède et afin de déterminer les points de la norme 023-STPS-2003 qui doivent être révisés, les hypothèses suivantes ont été examinées:

3.1. *Extraction en continu*

Il est possible que l'exploitation de la mine sur une base continue à une capacité supérieure à celle qui avait été recommandée, ait eu pour conséquence que les émissions de méthane de carbone ont atteint des niveaux explosifs.

3.2. *Explosion causée par la poussière de charbon*

3.2.1. En suspension aux points de transfert des convoyeurs à bande dans toutes les galeries.

3.2.2. Accumulée le long des bandes des convoyeurs et des poulies.

3.2.3. Accumulée dans les zones d'extraction en continu.

3.2.4. En raison de l'absence de pièges à poussière aux points de transfert des courroies des convoyeurs.

3.2.5. En raison de la présence d'une source de chaleur due à:

- des roulements de poulies défectueux;
- de friction entre la courroie et la poulie motrice;
- l'utilisation de matériel de soudure ou de coupe.

3.3. *Autres hypothèses*

3.3.1. Emission soudaine de gaz, ce qui est fréquent dans les opérations minières.

3.3.2. Effondrement d'un puits de ventilation général ou secondaire.

3.3.3. Court-circuit dans le système de ventilation.

3.4. **[Omis dans la version originale]**

3.5. *Evaluation des hypothèses*

Les hypothèses devraient être évaluées lorsqu'il sera possible de pénétrer en sécurité dans la mine, il est recommandé alors:

3.5.1. de dessiner une carte détaillée montrant:

- l'endroit où se trouvaient les équipes et l'équipement dans la mine au moment de l'accident;
- l'endroit où se situait le matériel de colmatage;
- le plan du boisage dans les galeries;
- les zones où il pourrait y avoir des dépôts de suie ou de coke;
- l'endroit où se trouvent les corps et la zone où le personnel aurait dû travailler.

3.5.2. L'adéquation de l'équipement électrique devrait être vérifiée par des laboratoires spécialisés.

3.5.3. Les convoyeurs à bande devraient être vérifiés pour rechercher des dommages éventuels causés par un incendie, notamment aux points de transfert.

3.5.4. Une autopsie devrait être pratiquée sur tous les corps récupérés.

La dernière partie de l'étude a été suspendue en raison des risques éventuels pour la sécurité des membres de l'équipe de sauvetage. Le STPS a décidé de demander l'avis du forum consultatif scientifique et technologique sur les conditions dans la mine afin de déterminer le niveau de sécurité pour les travaux de sauvetage.

50. Le gouvernement indique également que, le 14 février 2008, le ministère du Service public a conclu son enquête sur les responsabilités dans l'accident de la mine. Le directeur du service juridique, le chef du service et deux inspecteurs fédéraux de la délégation fédérale du travail de l'Etat de Coahuila ont été déclarés avoir manqué à leur responsabilité administrative en n'effectuant pas correctement les inspections de sécurité, et en n'effectuant pas le suivi des constatations consignées lors de ces inspections. A la suite de cette enquête, ces fonctionnaires ont été démis de leurs fonctions.

51. S'agissant de l'assistance aux familles, le gouvernement indique que, directement après l'accident, il a supervisé et organisé l'assistance aux familles des mineurs tant au niveau interministériel qu'au travers du PROFEDET qui a proposé des conseils juridiques et une aide pour la rédaction et la mise en œuvre des accords sur le dédommagement de chacune des familles concernées. A partir de 2007, l'assistance continue du gouvernement a été coordonnée par un comité spécial mis en place le 19 janvier 2007, en consultation avec le gouvernement de l'Etat de Coahuila, le Bureau fédéral de conciliation et d'arbitrage (JFCA), et la Commission nationale des droits de l'homme. D'après le gouvernement, au 19 février 2008, 51 décisions sur le montant des dommages-intérêts accordés aux familles des mineurs décédés avaient été rendues par le JFCA, décisions dans lesquelles toutes les prestations demandées par les familles étaient accordées. Ces décisions avaient pour effet, entre autres, de baser les pensions accordées par l'Institut mexicain de l'assurance sociale (IMSS) sur un salaire journalier de 300 pesos au lieu des 110 pesos déclarés par IMMSA à l'Institut mexicain de l'assurance sociale pour ces travailleurs. A la suite de ces décisions, et conformément à l'article 490 de la loi fédérale du travail, le JFCA a ordonné à IMMSA, en raison de ce que le JFCA avait qualifié de «comportement impardonnable», de payer aux bénéficiaires 25 pour cent de plus que la compensation légalement due. Cependant, IMMSA gagné en appel contre les décisions du JFCA et a obtenu la suspension de leur exécution. Le STPS a donc cherché et obtenu un accord avec IMMSA aux termes duquel IMMSA, sans préjudice des poursuites en justice, s'est engagé à payer aux familles des mineurs décédés un montant total de 5 250 000 pesos correspondant aux prestations dues. Cette somme a été déposée au JFCA le 18 février 2008, pour être répartie entre les bénéficiaires en fonction de leurs droits individuels. Le PROFEDET avait pris les mesures nécessaires pour que les paiements soient effectués immédiatement. Le gouvernement a ajouté que les décisions du JFCA ne concernaient que les poursuites judiciaires engagées par PROFEDET, mais qu'un accord avait été obtenu pour que les prestations mentionnées ci-dessus soient étendues aux 65 familles qui avaient perdu un de leurs membres dans l'accident, indépendamment de leur représentant légal.

v) Améliorations consécutives à l'accident

- 52.** Le gouvernement indique qu'une série d'améliorations ont été entamées ou apportées au système national de sécurité et santé et à l'inspection du travail depuis l'accident, à la lumière, entre autres, des recommandations contenues dans les rapports du forum consultatif et du SGM susmentionnés.
- 53.** Au niveau institutionnel, le gouvernement indique que le COCONASHT, qui avait été mis en place depuis un certain temps déjà, est devenu opérationnel et a été appelé à apporter son assistance aux travaux de réforme. Un examen de la législation et de la réglementation SST applicables à l'industrie minière et tout particulièrement à l'industrie d'extraction du charbon, a été entrepris et à la première réunion extraordinaire du COCONASHT le 6 février 2007, il a été décidé d'établir un sous-comité pour préparer un projet d'un nouveau règlement sur la sécurité dans les mines de charbon pour régler les points suivants: les risques et les plans d'urgence; les procédures opérationnelles et les procédures de sécurité et de santé, les accidents du travail; la poussière de charbon et la poussière inerte; les mesures de sécurité; la voûte et le sol; la ventilation; une mise à la terre efficace; et les systèmes d'exploitation minière, les plans et les études. Lors de la deuxième réunion extraordinaire du COCONASHT du 18 octobre 2007, un nouveau projet de norme de sécurité mexicaine pour les mines de charbon souterraines a été présenté, qui, d'après les COCONASHT, «remédiait aux lacunes existant au moment de l'accident». D'après les informations présentées par le gouvernement en mars 2008, le projet de norme avait été présenté aux autorités compétentes pour être formellement adopté prochainement.
- 54.** Le gouvernement indique que, à sa première réunion ordinaire du 27 avril 2007, le COCONASHT a discuté, entre autres, d'une proposition de politique nationale nouvelle en matière de SST. Cette proposition comporte quatre «piliers»: 1) une coordination appropriée entre les divers services et institutions ayant un mandat dans ce domaine; 2) la modernisation de la législation et de la réglementation; 3) des mesures de renforcement des programmes d'autorégulation; 4) la création d'informations appropriées et dans les délais; 5) un recours complet aux mécanismes de consultation et de prévention; 6) l'identification des formes appropriées de financement; et 7) la formation de techniciens et de spécialistes.
- 55.** Le gouvernement a également indiqué qu'afin d'améliorer les services d'inspection du travail dans le pays, il avait décidé d'ouvrir 100 nouveaux postes pour les inspections du travail au niveau national. Sept de ces postes ont été assignés à l'Etat de Coahuila dès le 16 juin 2007, en plus des onze inspecteurs existants. Le gouvernement ajoute qu'entre le 22 avril et le 24 juillet 2007, en coopération avec la Direction de l'Inspection fédérale du travail du STPS et du Bureau fédéral du travail de Sabinas, le STPF a mené un programme visant à «améliorer l'inspection fédérale de sécurité et de santé dans les mines de charbon de la région». Au cours de ce programme, 56 entreprises et 26 sites ont été inspectés, dont 11 mines souterraines, sept mines à ciel ouvert, cinq usines de débouillage du charbon, deux cokeries et une unité de transport. Mille six cent soixante-dix-huit recommandations sur la sécurité et la santé ont été faites au total, et 596 contraventions directes en lien avec la sécurité et la santé ont été imposées. En juillet 2007, une série d'inspection de vérification ont été effectuées; les constatations initiales ont montré que 85 pour cent des mesures techniques recommandées avaient été exécutées. Cependant, 70 demandes de sanctions ont été envoyées à la Direction générale des affaires juridiques du STPS. IMMSA figurait au nombre des entreprises sanctionnées, et a reçu une amende de plus de 1,5 million de dollars des Etats-Unis.
- 56.** Le gouvernement a également mentionné d'autres programmes du STPF visant à améliorer les activités de l'inspection fédérale du travail relatives à la sécurité et la santé dans le secteur minier et pour garantir le respect des normes SST et des questions relatives à la formation et à l'équipement des inspecteurs, afin de veiller à ce qu'ils puissent effectuer

leur travail avec efficacité. La Direction générale de l'Inspection fédérale du travail du STPS a également mis en place un programme d'inspection permanent pour les mines de charbon du pays, comprenant un programme de formation à l'inspection SST pour les industries à haut risque dans un objectif de prévention en coopération avec l'OIT. Ce programme sera d'abord destiné aux 100 inspecteurs nouvellement recrutés et sera ensuite développé dans le contexte d'un autre programme d'assistance technique avec l'OIT intitulé «*Sécurité et santé dans les mines pour le STPS dans le contexte de ses activités SST*» qui débutera en 2007.

C. Conclusions du comité

57. Le comité a fondé ses conclusions sur l'examen des allégations des plaignants, les observations transmises par le gouvernement dans le cadre de la présente procédure, y compris les rapports techniques des enquêtes effectuées après l'accident et présentées par le gouvernement ainsi que les informations précédemment communiquées par le gouvernement dans ses rapports sur l'application des conventions ratifiées en question, présentés en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'OIT.

1. Les faits

58. Sur la base des informations présentées par les deux parties et des informations présentées par les plaignants qui n'ont pas été contestées par le gouvernement, le comité prend note des faits qui ont précédé l'accident. Aux environs de 2 heures du matin du 19 février 2006, une explosion s'est produite dans l'une des mines de charbon appartenant à IMMSA et dirigées par cette dernière, qui est une filiale de Grupo Mexico, le premier groupe mexicain pour les activités minières, le raffinage de métaux et la production de minéraux. L'explosion a eu lieu à l'unité 8 de Pasta de Conchos, dans l'Etat de Coahuila, dans la municipalité de Sabinas. Suite à l'explosion, 65 des 78 mineurs sont restés bloqués dans la mine. Treize mineurs ont réussi à s'échapper ou ont été secourus.

59. Les informations fournies indiquent également que les inspections suivantes avaient été effectuées à la mine par la délégation fédérale du travail de l'Etat de Coahuila, avant l'accident. Une inspection de routine avait été effectuée le 12 juillet 2004 en application du mandat du 8 juillet 2004 du chef du Bureau fédéral du travail de l'Etat de Coahuila. Cette inspection a commencé à 9 heures du matin, mais s'est interrompue à 12 heures ce jour-là sans que l'inspection soit terminée. A la suite de cette inspection, 48 non-conformités ont été notifiées dans le rapport d'inspection. Ce dernier a été envoyé à la délégation fédérale du travail de l'Etat de Coahuila le 15 juillet 2004 et transmis à l'autorité administrative compétente le 26 juillet 2004. Le 8 juillet 2005, une Notification des mesures de sécurité et de santé au travail a été signée par le Directeur du Bureau fédéral du travail de l'Etat de Coahuila ordonnant à IMMSA de mettre en conformité 34 des 48 manquements consignés dans le rapport d'inspection, certains devant être effectués immédiatement³⁰. La notification a été envoyée à IMMSA à la mi-septembre 2005³¹. Une inspection de vérification a été effectuée le 7 février 2006, et a établi selon le gouvernement que 28 des 34 manquements avaient été mis en conformité, alors que les plaignants allèguent que l'inspecteur effectuant l'inspection de vérification n'a pas réellement effectué de vérification physique de la conformité. Les parties sont toutefois d'accord sur le fait que la

³⁰ Il était exigé une mise en conformité immédiate pour six manquements d'après les plaignants, et sept d'après le gouvernement.

³¹ IMMSA a reçu la notification le 12 septembre 2005 d'après les plaignants et le 15 septembre d'après le gouvernement.

mise en conformité de six manquements n'a pas été vérifiée, et le gouvernement prétend que c'était dû au fait que les sections pertinentes de la mine avaient été fermées ou que les équipements étaient hors service.

60. Il y a contestation du nombre de mines de charbon et du nombre d'inspecteurs de la délégation fédérale du travail dans l'Etat de Coahuila. D'après les plaignants, les registres publics de 2006 montrent qu'à l'époque de l'accident, il existait 129 mines de charbon employant 6 970 travailleurs qui relevaient de deux inspecteurs du travail. Le gouvernement déclare qu'il existait environ 60 sites d'exploitation relatifs à l'extraction du charbon, 30 d'entre eux étant rattachés à l'autorité du travail de la municipalité, avec 11 inspecteurs fédéraux du travail, cinq d'entre eux étant assignés au bureau de Sabinas.

2. **Champ d'application de la réclamation**

61. Le comité remarque que les allégations des plaignants portent sur l'inexécution des dispositions des articles 9 et 10 de la convention n° 150; les articles 4, 7, 9, 11, 13, 14, 16 et 18 de la convention n° 155, et les articles 12 et 13 de la convention n° 170. Ces dispositions sont les suivantes:

Convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978

[...]

Article 9

En vue d'assurer une coordination appropriée des tâches et des responsabilités du système d'administration du travail, de la manière déterminée conformément à la législation ou à la pratique nationales, le ministère du Travail ou tout autre organe semblable devra avoir les moyens de vérifier que les organismes paraétatiques chargés de certaines activités dans le domaine de l'administration du travail et les organes régionaux ou locaux auxquels de telles activités auraient été déléguées agissent conformément à la législation nationale et respectent les objectifs qui leur ont été fixés.

Article 10

1. Le personnel affecté au système d'administration du travail devra être composé de personnes convenablement qualifiées pour exercer les fonctions qui leur sont assignées, ayant accès à la formation nécessaire à l'exercice de ces fonctions et indépendantes de toute influence extérieure induite.

2. Ce personnel bénéficiera du statut, des moyens matériels et des ressources financières nécessaires à l'exercice efficace de ses fonctions.

[...]

Convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981

[...]

Article 4

1. Tout membre devra, à la lumière des conditions et de la pratique nationales et en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, définir, mettre en application et réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail.

2. Cette politique aura pour objet de prévenir les accidents et les atteintes à la santé qui résultent du travail, sont liés au travail ou surviennent au cours du travail, en réduisant au minimum les causes des risques inhérents au milieu de travail, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable.

[...]

Article 7

La situation en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail devra faire l'objet, à des intervalles appropriés, d'un examen d'ensemble ou d'un examen portant sur les secteurs particuliers en vue d'identifier les grands problèmes, de dégager les moyens efficaces de les résoudre et l'ordre de priorités des mesures à prendre, et d'évaluer les résultats.

[...]

Article 9

1. Le contrôle de l'application des lois et des prescriptions concernant la sécurité, l'hygiène et le milieu de travail devra être assuré par un système d'inspection approprié et suffisant.

2. Le système de contrôle devra prévoir des sanctions appropriées en cas d'infraction aux lois ou aux prescriptions.

[...]

Article 11

Au titre des mesures destinées à donner effet à la politique mentionnée à l'article 4 ci-dessus, l'autorité ou les autorités compétentes devront progressivement assurer les fonctions suivantes:

- a) la détermination, là ou la nature et le degré des risques l'exigent, des conditions régissant la conception, la construction et l'aménagement des entreprises, leur mise en exploitation, les transformations importantes devant leur être apportées ou toute modification de leur destination première, ainsi que la sécurité des matériels techniques utilisés au travail et l'application de procédures définies par les autorités compétentes;
- b) la détermination des procédés de travail qui doivent être interdits, limités ou soumis à l'autorisation ou au contrôle de l'autorité ou des autorités compétentes, ainsi que la détermination des substances et des agents auxquels toute exposition doit être interdite, limitée ou soumise à l'autorisation ou au contrôle de l'autorité ou des autorités compétentes; les risques pour la santé qui sont causés par exposition simultanée à plusieurs substances ou agents doivent être pris en considération;
- c) l'établissement et l'application de procédure visant la déclaration des accidents du travail et des cas de maladies professionnelles par les employeurs et, lorsque cela est approprié, par les institutions d'assurances et les autres organismes ou personnes directement intéressés; et l'établissement de statistiques annuelles sur les accidents du travail et les maladies professionnelles;
- d) l'exécution d'enquêtes lorsqu'un accident du travail, un cas de maladie professionnelle ou toute autre atteinte à la santé survenant au cours du travail ou ayant un rapport avec celui-ci paraît refléter des situations graves;
- e) la publication annuelle d'informations sur les mesures prises en application de la politique mentionnée à l'article 4 ci-dessus ainsi que sur les accidents du travail, les cas de maladies professionnelles et les autres atteintes à la santé survenant au cours du travail ou ayant un rapport avec celui-ci;
- f) l'introduction ou le développement, compte tenu des conditions et des possibilités nationales, de systèmes d'investigation des agents chimiques, physiques ou biologiques, du point de vue de leur risque pour la santé des travailleurs.

[...]

Article 13

Un travailleur qui s'est retiré d'une situation de travail dont il avait un motif raisonnable de penser qu'elle présentait un péril imminent et grave pour sa vie ou sa santé devra être protégé contre des conséquences injustifiées, conformément aux conditions et à la pratique nationales.

Article 14

Des mesures devront être prises pour encourager, d'une manière conforme aux conditions et à la pratique nationales, l'inclusion des questions de sécurité, d'hygiène et de milieu de travail dans les programmes d'éducation et de formation à tous les niveaux, y compris dans l'enseignement supérieur technique, médical et professionnel, de manière à répondre aux besoins de formation de tous les travailleurs.

Article 15

1. En vue d'assurer la cohérence de la politique mentionnée à l'article 4 ci-dessus et des mesures prises en application de cette politique, tout Membre devra, après consultation, la plus précoce possible, avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, et le cas échéant avec d'autres organismes appropriés, adopter des dispositions conformes aux conditions et à la pratique nationales, visant à assurer la coordination nécessaire entre les diverses autorités et les divers organismes chargés de donner effet aux parties II et III de la convention.

2. Chaque fois que les circonstances l'exigent et que les conditions et la pratique nationales le permettent, ces dispositions devront comporter l'institution d'un organe central.

PARTIE IV. ACTION AU NIVEAU DE L'ENTREPRISE

Article 16

1. Les employeurs devront être tenus de faire en sorte que, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les lieux de travail, les machines, les matériels et les procédés de travail placés sous leur contrôle ne présentent pas de risque pour la sécurité et la santé des travailleurs.

2. Les employeurs devront être tenus de faire en sorte que, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les substances et les agents chimiques, physiques et biologiques placés sous leur contrôle ne présentent pas de risque pour la santé lorsqu'une protection appropriée est assurée.

3. Les employeurs seront tenus de fournir, en cas de besoin, des vêtements de protection et un équipement de protection appropriés afin de prévenir, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les risques d'accidents ou d'effets préjudiciables à la santé.

[...]

Article 18

Les employeurs devront être tenus de prévoir, en cas de besoin, des mesures permettant de faire face aux situations d'urgence et aux accidents, y compris des moyens suffisants pour l'administration des premiers secours.

Convention sur les produits chimiques, 1990 (n° 170)*Article 12*

EXPOSITION

Les employeurs doivent:

- a) faire en sorte que les travailleurs ne soient pas exposés aux produits chimiques au-delà des limites d'exposition ou des autres critères d'exposition pour l'évaluation et le contrôle du milieu de travail établis par l'autorité compétente, ou par un organisme approuvé ou reconnu par l'autorité compétente, conformément aux normes nationales ou internationales;
- b) évaluer l'exposition des travailleurs aux produits chimiques dangereux;
- c) surveiller et enregistrer l'exposition des travailleurs aux produits chimiques dangereux lorsque cela est nécessaire, pour assurer leur sécurité et protéger leur santé ou si l'autorité compétente le prescrit;
- d) s'assurer que les données relatives à la surveillance du milieu de travail et de l'exposition des travailleurs qui utilisent des produits chimiques dangereux sont

conservées pendant une période prescrite par l'autorité compétente, et qu'elles sont accessibles auxdits travailleurs et à leurs représentants.

Article 13

CONTRÔLE OPÉRATIONNEL

1. Les employeurs doivent évaluer les risques résultant de l'utilisation des produits chimiques au travail et doivent assurer la protection des travailleurs contre de tels risques en recourant aux moyens appropriés, et notamment:

- a) en choisissant des produits chimiques qui éliminent ou réduisent les risques au minimum;
- b) en choisissant des techniques qui éliminent ou réduisent les risques au minimum;
- c) en appliquant des mesures adéquates de prévention technique;
- d) en adoptant des systèmes et pratiques de travail qui éliminent ou réduisent les risques au minimum;
- e) en adoptant des mesures adéquates d'hygiène du travail;
- f) lorsque les mesures précitées ne suffisent pas, en distribuant et en entretenant convenablement, sans frais pour les travailleurs, un équipement et des vêtements de protection individuelle et en veillant à leur utilisation.

2. Les employeurs doivent:

- a) limiter l'exposition aux produits chimiques dangereux de manière à protéger la sécurité et la santé des travailleurs;
- b) fournir les premiers secours;
- c) prendre des dispositions pour faire face aux urgences.

62. Le comité prend note de l'objection préliminaire du gouvernement sur l'applicabilité de la convention n° 170 à ce cas. L'argument du gouvernement, qui se réfère aux articles 1 et 2 c) de la convention n° 170, est que les questions évoquées dans la présente réclamation n'entrent pas dans le champ d'application de la convention n° 170. Les dispositions citées sont les suivantes:

Article 1

1. La présente convention s'applique à toutes les branches d'activité économique où l'on utilise des produits chimiques.

[...]

Article 2

Aux fins de la convention:

- a) les termes **produits chimiques** s'appliquent aux éléments et composés chimiques, et à leurs mélanges, qu'ils soient naturels ou synthétiques;

[...]

- c) les termes **utilisation des produits chimiques au travail** signifient toute activité professionnelle qui pourrait exposer un travailleur à un produit chimique, y compris:

- i) la production des produits chimiques;
- ii) la manipulation des produits chimiques;
- iii) le stockage des produits chimiques;
- iv) le transport des produits chimiques;
- v) l'élimination et le traitement des déchets de produits chimiques;
- vi) l'émission de produits chimiques résultant d'activités professionnelles;

vii) l'entretien, la réparation et le nettoyage du matériel et des récipients utilisés pour des produits chimiques;

[...]

63. Au sujet de l'affirmation du gouvernement selon laquelle la convention n° 170 n'est pas applicable au présent cas, le comité note, en se fondant sur les informations présentées pour ce cas, qu'il y avait fréquemment des émissions de gaz, principalement du méthane, dans la mine, et que les travailleurs de la mine étaient donc régulièrement exposés au méthane durant leur travail. Dans ce contexte, et en se fondant sur la lecture conjointe de l'article 1 et de l'article 2 c) vi) de la convention n° 170, dont le sens est clair, le comité conclut que les activités en cause dans ce contexte entrent dans le champ d'application de la convention n° 170 et il examinera donc les allégations y relatives quant au fond.

3. Considérations préliminaires

64. Les trois conventions en question ont des objectifs différents. La convention n° 155 prévoit l'adoption d'une politique nationale cohérente en matière de sécurité et de santé, destinée à prévenir les accidents et les atteintes à la santé qui résultent du travail, sont liés au travail ou surviennent au cours du travail, en réduisant au minimum les causes des risques inhérents au milieu de travail, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, et les actions qui doivent être engagées par les gouvernements et au sein des entreprises pour promouvoir la sécurité et la santé au travail et améliorer les conditions de travail. La convention n° 150 exige des Etats Membres qui la ratifient de faire en sorte, de façon appropriée aux conditions nationales, qu'un système d'administration du travail soit organisé et fonctionne de façon efficace sur son territoire, que les tâches et les responsabilités qui lui sont assignées soient convenablement coordonnées, et que le personnel de l'administration du travail bénéficie du statut, des moyens matériels et des ressources financières nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions. La convention n° 170 prévoit l'adoption et la mise en œuvre d'une politique cohérente de sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail et attribue des responsabilités spécifiques aux employeurs et aux travailleurs à ce sujet, ainsi qu'aux fournisseurs et aux Etats exportateurs.

65. Le comité va examiner dans quelle mesure les allégations présentées par les plaignants ont été étayées par des éléments de preuves ou n'ont pas été contestées par le gouvernement au regard des obligations souscrites par le gouvernement du Mexique en vertu de ces trois conventions.

66. Le comité prend note des informations détaillées présentées par le gouvernement au sujet des mesures qu'il a adoptées depuis l'accident. Le comité est cependant contraint de s'en tenir à l'examen de la situation à la date de l'accident, pour vérifier si le gouvernement a fait tout ce qui était en son pouvoir en référence à ses obligations découlant des trois conventions, pour prévenir l'accident, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable. Le comité examinera les affirmations relatives à la dangerosité des activités d'extraction du charbon dans l'Etat de Coahuila; du niveau de diligence exercé par les autorités chargées de l'inspection pour garantir le respect de la législation et de la réglementation nationales visant à prévenir l'accident dans la mine, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, ainsi que les responsabilités éventuelles du gouvernement à ce sujet. Le comité est aussi appelé à déterminer si l'accident doit être considéré comme un événement tragique isolé, ou si les événements sont représentatifs d'une situation plus généralisée au Mexique.

4. **Dangerosité de l'extraction du charbon**

67. Le comité note les informations officiellement publiées par l'OIT sur la dangerosité des mines de charbon. Et tout particulièrement l'adoption, par l'OIT, de la convention (n° 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995³², et le *Recueil de directives pratiques sur la sécurité et la santé dans les mines de charbon souterraines* de 2006³³. Le comité remarque que le gouvernement n'a pas contesté les données fournies par les plaignants au sujet du nombre de mineurs tués dans les mines de charbon de l'Etat de Coahuila de 1889 à 2000.

5. **Fonctionnement de l'inspection du travail**

68. Le comité fait remarquer que dans le présent contexte, les articles 4 et 9 de la convention n° 150 sont pertinents. L'article 5 prévoit:

Tout Membre qui ratifie la présente convention devra, de façon appropriée aux conditions nationales, faire en sorte qu'un système d'administration du travail soit organisé et fonctionne de façon efficace sur son territoire, et que les tâches et les responsabilités qui lui sont assignées soient convenablement coordonnées.

69. En conséquence, à la lecture de cet article conjointement avec l'article 9 cité précédemment, le gouvernement est tenu de faire en sorte qu'un système d'administration du travail soit organisé et fonctionne de façon efficace, comprenant une coordination appropriée entre les institutions et de contrôler que ces institutions agissent en conformité avec la législation et les réglementations nationales et qu'elles se conforment aux objectifs qui leur ont été assignés. En vertu de l'article 10, il est également demandé au gouvernement de façon précise de veiller à ce que le personnel de l'administration du travail dispose des moyens matériels et des ressources financières nécessaires à l'exercice efficace de ses fonctions et soit suffisamment qualifié pour exercer ses fonctions.
70. Le comité note que les informations présentées par le gouvernement selon lequel le cadre juridique national relatif au fonctionnement du système d'inspection du travail aurait pu permettre aux inspecteurs du travail responsables du contrôle de la mine d'effectuer des inspections à la périodicité requise par la dangerosité des activités minières de la mine, afin de déterminer si la législation et la réglementation pertinentes étaient correctement appliquées, et de veiller à la mise en conformité des manquements, si des manquements avaient été remarqués, dans les délais prescrits.
71. Concernant la fréquence des inspections du travail, la législation nationale prévoit que des inspections périodiques devraient être effectuées tous les douze mois; l'intervalle pouvant être plus long ou plus court en fonction de l'évaluation des résultats des inspections précédentes, du type d'entreprise et de la nature des activités, du niveau de risque, du nombre d'employés et de la situation géographique des entreprises³⁴. Le comité ne possède pas d'informations sur la fréquence des inspections à la mine avant le 12 juillet 2004, mais il note qu'il n'y a pas eu d'inspection de la mine pendant une durée de dix-neuf mois après l'inspection de routine du 12 juillet, qui avait mis en lumière 48 non-conformités à la sécurité et à la santé au travail. Considérant la nature des

³² <http://www.ilo.org/ilolex/french/convdisp1.htm>

³³ *Recueil de directives pratiques sur la sécurité et la santé dans les mines de charbon souterraines*, Genève OIT, 2006, <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/meshcm-9.pdf> (Recueil de directives pratiques).

³⁴ Art. 13 (II) du Règlement de l'inspection du travail.

recommandations SST effectuées durant cette inspection, le comité conclut que l'inspection périodique exigée par la dangerosité des activités d'extraction du charbon en cause n'a pas été respectée.

72. La question suivante consiste à déterminer si la fréquence des inspections était liée à l'insuffisance alléguée des ressources attribuées à l'inspection du travail de Sabinas. Le comité note que les plaignants ont affirmé que ces ressources du Bureau fédéral du travail de Sabinas étaient insuffisantes. D'après eux, seuls deux inspecteurs étaient affectés au contrôle des activités dangereuses des 129 mines souterraines, en plan incliné (y compris la mine) ou avec des puits, employant un total de 6 970 travailleurs. Le gouvernement affirme quant à lui qu'il y avait cinq inspecteurs affectés à ce bureau. Le comité remarque que ni les plaignants ni le gouvernement n'ont apporté de preuves à leurs affirmations sur ce sujet, mais estime que les informations publiquement accessibles³⁵ ajoutent foi à l'affirmation du gouvernement selon laquelle cinq inspecteurs étaient rattachés au Bureau fédéral du travail de Sabinas au moment de l'accident. Concernant la question de savoir si le nombre de cinq inspecteurs était suffisant pour accomplir leurs fonctions avec efficacité au Bureau fédéral du travail de Sabinas, le comité estime que la décision du gouvernement, après l'accident, de renforcer l'inspection du travail de Coahuila avec sept nouveaux postes, dont six ont été affectés au Bureau fédéral du travail de Sabinas suscite le doute quant au fait que le bureau ait été doté auparavant des ressources suffisantes en termes de postes d'inspecteurs du travail.
73. Sur la question de la façon dont le Bureau fédéral du travail de Sabinas effectuait son travail, le comité prend note des éléments suivants en se fondant sur les allégations concordantes des parties sur ce point: 1) la dernière inspection du travail de routine du 12 juillet 2004 a été interrompue avant que toutes les zones de la mine n'aient été inspectées et n'a jamais repris ni été terminée; 2) une copie du rapport d'inspection a été fourni à IMMSA pour information et l'entreprise est intervenue à un moment indéterminé avant le 26 juillet 2004 pour remédier à 16 des 48 manquements; 3) il a fallu presque douze mois – le 8 juillet 2005 – pour rédiger une notification à IMMSA lui ordonnant de remédier aux 34 [sic] non-conformités restantes; et 4) il a fallu deux mois supplémentaires pour qu'IMMSA reçoive la notification le 15 septembre 2005, et encore neuf mois – le 7 février 2006 – pour l'inspection de vérification.
74. Se fondant sur ce qui a été dit précédemment et sur le fait que les autorités nationales ont conclu que la délégation fédérale du travail de l'Etat de Coahuila avait manqué à sa responsabilité administrative en n'exécutant pas les inspections de sécurité au moment opportun et en n'effectuant pas de suivi des constatations de ces inspections, le comité conclut que le gouvernement a manqué à ses obligations de contrôler le fonctionnement correct du système d'inspection concernant la mine, en vertu des articles 4 et 9 de la convention n° 150.

6. Application de la législation et de la réglementation nationales et du principe de prévention

75. Le comité remarque en outre qu'en vertu de l'article 9 paragraphe 1 de la convention n° 155, le gouvernement est tenu de contrôler l'application des lois et des prescriptions au moyen d'un système d'inspection approprié et suffisant qui, en vertu du paragraphe 5 de la recommandation (n° 164) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981³⁶, devrait

³⁵ Voir www.stps.gob.mx/DGIFT_STPS/PDF/Propuesta_100_Plazas.pdf.

³⁶ Le texte du paragraphe 5 de la recommandation n° 164 est le suivant: «5. Le système d'inspection prévu à l'article 9, paragraphe 1, de la convention devrait s'inspirer des dispositions de la convention sur l'inspection du travail, 1947, et de la convention sur l'inspection du travail (agriculture), 1969, sans préjudice des obligations assumées à l'égard de ces deux dernières conventions par les Etats Membres qui les ont ratifiées.»

s'inspirer, entre autres, des dispositions de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947. Le comité prend dûment note du fait que ce dernier instrument n'a pas été ratifié par le gouvernement du Mexique.

76. Alors que le gouvernement a indiqué que l'application de la législation nationale relative à la sécurité et à la santé au travail dépend de la collaboration entre le gouvernement d'une part et les employeurs et les travailleurs d'autre part, le comité remarque qu'il découle de la législation nationale³⁷ ainsi que des articles 4 de la convention n° 150 et 9, paragraphe 1, de la convention n° 155 que la responsabilité du contrôle de l'application de la législation et des prescriptions relève exclusivement du gouvernement et qu'elle s'exerce, entre autres, au moyen d'un système d'inspection du travail régional ou local.
77. Faisant référence aux articles 4 et 7 de la convention n° 155, le comité remarque que le gouvernement déclare que, conformément aux obligations inscrites à l'article 4 de la convention n° 155, il a chargé le COCONASHT de l'entière responsabilité «d'examiner et de proposer des mesures préventives afin de réduire les risques sur le lieu de travail», et d'effectuer un examen périodique de la situation relative à la sécurité et la santé au travail, et au milieu de travail. Le mandat de ce comité inclut précisément l'examen et la proposition de mesures de prévention des risques et l'aide à leur diffusion³⁸. Le comité note cependant qu'alors que la loi fédérale du travail a été adoptée en 1970, la *première* réunion ordinaire du COCONASHT s'est tenue le 27 avril 2007 d'après le gouvernement.
78. Le gouvernement indique en outre que l'Inspection fédérale du travail est chargée de contrôler la conformité aux normes du travail et aux normes SST, notamment en ce qui concerne la prévention des risques. Dans ce contexte, le comité remarque que, sur la base d'informations fournies par les plaignants, lesquelles n'ont pas été commentées par le gouvernement, les inspecteurs n'ont pas demandé dans le cadre des inspections effectuées avant l'accident, à IMMSA de préparer, élaborer ou fournir des preuves sur les points suivants:
- i) un programme de vérification, d'essai et d'entretien de la structure et des systèmes de ventilation, des installations, de l'équipement de prévention, de protection contre l'incendie et les effondrements, les marteaux piqueurs, l'éclairage et les équipements de protection individuels pour les oreilles;
 - ii) des études hydrologiques pour évaluer le risque d'inondation, y compris les procédures de contrôle, approuvées et signées par l'employeur et les services de prévention, de santé et de sécurité au travail;
 - iii) des procédures de sécurité pour l'installation des revêtements, la périodicité et les rapports des vérifications effectuées, et l'identification des défauts géologiques, des conséquences des changements dans le sol ou la roche, et les éventuels risques de défauts³⁹;
 - iv) l'analyse des risques potentiels actualisée, consignée par écrit, approuvée et signée par l'employeur et par les services de prévention SST⁴⁰;

³⁷ Art. 540 ss de la LFT.

³⁸ Art. 512-A ss de la LFT.

³⁹ Voir paragr. *h)*, *m)* et *o)* dans le tableau, paragr. 19 ci-dessus.

⁴⁰ Voir paragr. 25, point 11.

- v) les procédures de sécurité pour l'instauration des précautions nécessaires dans les endroits pour lesquels le plan et les études indiquent l'existence de failles géologiques ou de défauts comme des bouchons, des troncs pétrifiés, ou une humidité excessive⁴¹.

79. Le comité remarque également la déclaration figurant dans le rapport du forum consultatif selon laquelle «le système de soutènement utilisé dans la mine était fondé sur des années d'expérience et de pratique et a été largement utilisé dans la région. Le système de soutènement était capable de résister à des charges verticales, mais les événements du 19 février 2006 ont démontré qu'il n'était pas en mesure de résister aux poussées horizontales occasionnées par une onde de choc» et «le plafond principal de la mine est composé de conglomérat de mauvaise qualité, ce qui explique pourquoi il y a d'importants effondrements de la voûte aux intersections»⁴². Le comité conclut que l'avis des experts exprimé dans le rapport du forum consultatif vient appuyer la conclusion selon laquelle si on avait demandé à IMMSA d'effectuer les études et analyses demandées par la législation pertinente et que le résultat de ces études avait été demandé par l'inspection du travail, les risques causés par le système de soutènement traditionnel dans la mine auraient pu être pris en compte de façon appropriée pour limiter les dégâts causés par une explosion éventuelle. D'autre part, la mauvaise qualité de la voûte principale de la mine – un problème qui avait apparemment échappé à l'Inspection du travail, est très probablement un des facteurs qui ont contribué aux conséquences dévastatrices de l'explosion dans la mine.

80. Le gouvernement indique également que les gestionnaires de mines sont tenus «d'effectuer des études pour évaluer les risques potentiels auxquels les mineurs sont susceptibles d'être exposés avant le début des opérations minières; ces études doivent être réalisées chaque année et à chaque fois qu'un changement est introduit dans le processus de production»⁴³. Selon une information des plaignants qui n'a pas été contestée, IMMSA était sur le point d'étendre ses activités dans la mine⁴⁴. Le comité observe cependant l'absence de toute allusion à une évaluation des risques qui aurait été effectuée ou demandée par l'Inspection du travail au sujet de ces plans d'expansion. Le comité conclut que cette omission, qui semble contraire à la section 16 du règlement SST, est significative à la lumière du fait que l'une des causes éventuelles de l'accident était «l'exploitation minière en continu» ou «l'exploitation de la mine sur une base continue à une capacité supérieure à celle qui avait été recommandée, a eu pour conséquence que les émissions de méthane de carbone ont atteint des niveaux explosifs»⁴⁵.

81. De plus, le comité note que les plaignants ont allégué que, à la suite de l'inspection de routine du 12 juillet 2004, IMMSA avait été sommée de procéder à l'épandage de poussière stérile à l'intérieur de la mine de façon systématique, comme l'exige la NOM-023⁴⁶, mais qu'aucun délai n'avait été fixé par l'Inspection du travail pour la mise en conformité et que cette dernière n'avait pas été vérifiée. Sur la base de l'information non contestée présentée par les plaignants, le comité conclut qu'il est établi qu'au moment de l'accident, la mine n'avait pas été épandue. Se fondant sur les orientations contenues

⁴¹ Voir paragr. 26, point 27.

⁴² Voir paragr. 46 ci-dessus.

⁴³ Art. 16 du règlement SST.

⁴⁴ Ce qui impliquait, entre autres, la construction de nouveaux puits de ventilation. Voir paragr. 19 ci-dessus, sous «Ventilation», dans le tableau.

⁴⁵ Rapport du SGM, paragr. 3.1, dans paragr. 49 ci-dessus.

⁴⁶ NOM-023, appendice N, paragr. N1.

dans le recueil de directives pratiques ⁴⁷, le comité conclut que cette omission a probablement contribué à rendre l'atmosphère de la mine plus vulnérable à l'explosion.

- 82.** Le comité note en outre que les plaignants ont affirmé qu'il avait été proposé à IMMSA d'installer un grisomètre afin de déterminer s'il était nécessaire de mettre en place un système de suppression du méthane, mais que cette proposition n'avait pas été retenue. Le comité note que le gouvernement n'a pas contesté cette information. Il conclut donc que contrairement aux prescriptions de la législation nationale ⁴⁸, aucun grisomètre n'avait été installé, et qu'aucun des moyens requis pour mesurer le niveau de méthane dans la mine ne semble avoir été mis en place. Quant à l'importance de cette omission sur la limitation des dégâts occasionnés et des pertes de vies humaines à la suite de l'accident, le comité renvoie à l'avis du forum consultatif selon lequel «Si les équipes de secours ont accès à des informations fiables suffisamment tôt pour définir leur stratégie de sauvetage, comme un plan informatique actualisé de la mine, un réseau de capteurs de gaz et de communication, un système de signaux pour repérer les mineurs, les chances de récupérer des mineurs sont plus grandes et le risque pour les sauveteurs plus réduit. Il n'existait aucune de ces conditions dans la mine» ⁴⁹. Sur la base de ces éléments, le comité est contraint de conclure qu'IMMSA a clairement manqué à ses obligations en tant que propriétaire et exploitant de la mine, ce qui a entraîné la perte tragique de vies humaines.
- 83.** Le comité note que, d'après l'étude du SGM sur la cause de l'accident, une explosion occasionnée par la poussière de charbon aurait pu être déclenchée par la présence d'une source de chaleur due à l'utilisation de matériel de soudure ou de coupe ⁵⁰. Il note également l'information non contestée selon laquelle l'Inspection fédérale du travail n'avait pas vérifié la mise en conformité des nombreux défauts des installations électriques dans la mine ni l'entretien de ces installations ⁵¹. Le comité conclut également qu'il est établi que l'Inspection fédérale du travail n'a pas vérifié si la recommandation selon laquelle il fallait sortir le matériel de soudure à l'extérieur de la mine avait été suivie d'effet ⁵².
- 84.** Concernant le système de ventilation dans la mine et l'extraction de gaz, le comité remarque que d'après les plaignants, le système de ventilation ne fonctionnait pas correctement ⁵³, et qu'il y avait une forte incidence de gaz dans la mine au moment de l'accident. Les plaignants font référence à un bilan de la ventilation du 15 février ⁵⁴,

⁴⁷ Paragr. 7.1-7.2.

⁴⁸ Voir paragr. N3, appendice N, Mines de charbon souterraines, de la NOM-023 (mines). Voir également la NOM-028 (produits chimiques), qui impose également aux employeurs de prévenir l'exposition des travailleurs aux concentrations de produits chimiques supérieures aux niveaux d'exposition maximum autorisés, d'évaluer les risques potentiels résultant de l'utilisation de produits chimiques au travail et de protéger les travailleurs de ces risques au moyen des mesures appropriées.

⁴⁹ Voir paragr. 46, «Opérations de sauvetage et de récupération des corps».

⁵⁰ Voir paragr. 3.2.5 dans paragr. 49 ci-dessus.

⁵¹ Réglementé à l'appendice K «Installations électriques» de la NOM-023.

⁵² Réglementé à l'appendice O «Coupe et soudure dans les mines de charbon souterraines» de la NOM-023.

⁵³ Voir paragr. N 9 de l'appendice N, «Mines de charbon souterraines», de la NOM-023.

⁵⁴ Probablement le 15 février 2006.

indiquant que le volume d'air extrait des puits était en moyenne de 10 m³/seconde avec une concentration de méthane de 1,2 pour cent. Le comité note toutefois que d'après la législation en vigueur, la concentration en méthane ne devait pas excéder 1,5 pour cent⁵⁵ et que d'après le forum consultatif «la ventilation de la mine répond apparemment aux prescriptions de la NOM-023⁵⁶».

85. En tenant compte des éléments évoqués aux paragraphes 81 et 82 qui précèdent, le comité estime que même si l'on écarte les éléments relatifs au système de ventilation, les autres éléments corroborent la conclusion selon laquelle il n'y a pas eu de suivi des recommandations du rapport de l'inspection du travail pour en vérifier l'exécution, et la seule conclusion qui s'impose est que le gouvernement n'a pas respecté son obligation de contrôler le fonctionnement correct du système d'inspection conformément aux articles 4 et 9 de la convention n° 150. Le comité conclut que dans ce cas le gouvernement n'a pas su garantir l'application de sa législation ni des prescriptions relatives à la sécurité, à la santé au travail et au milieu de travail au moyen d'un système d'inspection approprié et suffisant conformément à l'article 9, paragraphe 1, de la convention n° 155.

7. *Autres allégations relatives à la convention n° 155*

86. Les plaignants ont aussi allégué que le gouvernement avait enfreint l'article 9, paragraphe 2, et les articles 11, 13, 14 et 18 de la convention n° 155. En vertu de l'article 9, paragraphe 2, le système de contrôle de la sécurité et de la santé au travail doit prévoir des sanctions appropriées en cas d'infraction aux lois ou aux prescriptions. Le comité note les informations présentées par le gouvernement au sujet des dispositions de la loi fédérale du travail concernant les sanctions pour non-conformité et de l'autorité dont dispose le STPS, qui pourrait aller jusqu'à la fermeture partielle ou totale de l'entreprise qui ne se met pas en conformité. Le comité note également l'information fournie par le gouvernement selon laquelle c'est seulement le 20 décembre 2006, soit dix mois après l'accident, que la délégation fédérale du travail a imposé l'amende de 185 705,10 pesos à IMMSA au sujet des 17 non-conformités consignées durant l'inspection du 12 juillet 2004. Le comité se voit contraint de conclure que l'article 9, paragraphe 2, de la convention n° 155 n'a été suffisamment respecté, étant donné que l'exécution des recommandations faites en 2004 n'a pas fait l'objet d'un suivi approprié par les inspecteurs du travail et que les amendes n'ont été imposées à IMMSA qu'après l'accident.
87. Concernant les allégations d'inexécution de l'article 11, le comité note que cette disposition impose à l'autorité compétente de veiller à «assurer progressivement» les fonctions suivantes, entre autres: la détermination des conditions régissant la conception, la construction et l'aménagement des entreprises, les transformations importantes devant leur être apportées ainsi que la sécurité des matériels techniques utilisés au travail; la détermination des procédés de travail, des substances et des agents auxquels toute exposition doit être interdite, limitée ou soumise à autorisation ou au contrôle; l'exécution d'enquêtes lorsqu'un accident du travail paraît refléter des situations graves. Le comité note les informations présentées par les plaignants selon lesquelles d'après le rapport de l'inspection extraordinaire du 3 mars 2006, ordonnée par le Directeur des politiques d'inspection et de l'évaluation de la Direction générale fédérale de l'inspection du travail, IMMSA n'a pas été en mesure de présenter les preuves des actions engagées pour respecter une série de prescriptions en matière de sécurité et de santé. Ces dernières portaient, entre autres, sur les plans de la mine, les procédures d'urgence, la notification des accidents, la manutention, le transport et l'entreposage des produits chimiques

⁵⁵ Voir paragr. N2 de l'appendice N, «Mines de charbon souterraines», de la NOM-023.

⁵⁶ Voir paragr. 46 ci-dessus.

dangereux. Le comité note également que les informations présentées par le gouvernement multiplient les preuves sur les mesures adoptées depuis l'accident, ce qui tend à confirmer l'hypothèse que ces procédures et ces mesures n'étaient pas en place à l'époque de l'accident. Le comité note en particulier, que le gouvernement renvoie à la législation SST et aux normes pertinentes existant à l'époque de l'accident, et ses indications relatives à la responsabilité partagée du gouvernement, des employeurs et des travailleurs à cet égard. Le comité note également la déclaration du gouvernement selon laquelle la responsabilité de garantir le respect de la législation et des prescriptions nationales relève de sa compétence exclusive. Le comité conclut donc qu'alors que le gouvernement avait mis en place une législation et une réglementation à l'époque de l'accident, il n'a pas veillé au moment opportun à ce qu'IMMSA en applique correctement les dispositions.

- 88.** Concernant la conformité à l'article 18 de la convention n° 155, qui traite des obligations des employeurs pour mettre en place des mesures permettant de réagir aux urgences et aux accidents, le comité prend note des informations contenues dans le rapport de l'inspection extraordinaire susmentionnée, qui déclare qu'IMMSA n'a pas été en mesure de proposer les services d'un médecin dans la mine de plus de 100 travailleurs, ni d'avoir des registres indiquant la composition des services de lutte contre l'incendie, de recherche et de sauvetage, d'évacuation et de premier secours. Le comité conclut qu'IMMSA ne remplissait pas ses obligations à cet égard.
- 89.** Concernant les allégations d'inexécution de l'article 13 de la convention n° 155 qui impose la protection des travailleurs contre des conséquences injustifiées s'ils se sont retirés d'une situation de travail présentant un péril imminent et grave pour leur vie ou leur santé, le comité note que les circonstances de l'accident ont eu de façon immédiate des conséquences tragiques pour 65 mineurs. Il remarque aussi qu'il n'existe aucune preuve démontrant que les actions des 65 mineurs relevaient de cette disposition ni qu'une action négative a été engagée contre les mineurs qui ont survécu à l'accident.
- 90.** S'agissant de l'article 14 de la convention n° 155, qui demande aux Etats Membres de prendre des mesures pour encourager, «d'une manière conforme aux conditions et à la pratique nationales», l'inclusion des questions de SST dans les programmes d'éducation et de formation à tous les niveaux, le comité estime que l'accident n'a pas de relation directe avec cette obligation.

8. Responsabilité du gouvernement dans l'accident

- 91.** En dernier lieu, le comité note que les plaignants ont également affirmé que les faits relatifs à ce cas semblent corroborer la conclusion selon laquelle le gouvernement devrait être tenu pour responsable d'incapacité à prévenir cet accident.
- 92.** Le comité considère que les articles 8 et 9 de la convention n° 155 imposent aux Etats Membres qui ratifient cette convention d'adopter une législation, une réglementation et toute autre mesure pour donner effet à l'article 4 de la convention et en contrôler l'application. Cette obligation ne rend pas pour autant le gouvernement responsable de tous les accidents et maladies imputables à la sécurité et à la santé au travail. Le comité observe en particulier que, pour les raisons évoquées dans le rapport d'experts du service géologique mexicain en octobre 2007, il n'a pas été possible jusqu'à présent de déterminer de façon définitive la cause de l'accident. Ce rapport contient cependant des informations sur les causes éventuelles de l'accident et émet un certain nombre d'hypothèses. Cependant, il a été établi qu'au moment de l'accident, il existait dans la mine un certain nombre de défauts qui auraient pu être identifiés par une évaluation du risque appropriée, ou qui ont été identifiés, et n'ont pas été corrigés. Il n'est certes pas possible de savoir de façon définitive si ces défauts, isolément ou combinés, sont à l'origine de l'accident, mais le comité conclut sur la base des éléments de ce cas, que l'inspection du travail de Sabinas

n'a pas effectué le suivi de ses propres recommandations et n'a pas veillé à ce qu'elles soient correctement exécutées, y compris en imposant des sanctions efficaces et dissuasives. Dans ces circonstances, le comité conclut que le gouvernement du Mexique n'a pas fait tout ce qu'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour éviter ou minimiser les effets dévastateurs de l'accident, qui a coûté la vie à 65 mineurs.

93. S'agissant de l'assistance et des dédommagements dus et payés aux familles des mineurs décédés, le comité note qu'il semble exister une divergence significative entre la compensation prétendument proposée par IMMSA immédiatement après l'accident (750 000 pesos par famille) et la compensation qui a fait l'objet d'un accord entre IMMSA et le STPS. Le gouvernement a déclaré qu'un montant total de 5 250 000 pesos, correspondant aux indemnités dues, avait été déposé par IMMSA devant le JFCA le 18 février 2008 pour distribution aux bénéficiaires en fonction de leurs droits individuels et que PROFEDET prendrait les mesures nécessaires pour que les paiements correspondants soient immédiatement effectués. Le comité note que d'après le gouvernement, 51 des familles des mineurs décédés devaient recevoir une indemnité totale de 5 250 000 pesos sans préjudice des poursuites judiciaires. Ce montant a été étendu pour inclure les 65 familles. Cependant, le gouvernement n'a pas fourni d'informations spécifiques sur la base de calcul ni sur les éléments pris en considération pour arriver à cette somme. Le comité invite le gouvernement à fournir des informations plus amples à la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations sur les modalités du calcul des dommages et intérêts versés aux 65 familles des mineurs décédés et demande au gouvernement de veiller à ce que chacune d'entre elles reçoive un dédommagement approprié et effectif conformément à la législation nationale.

9. ***L'accident dans le contexte de la situation générale de la sécurité et de la santé au travail au Mexique***

94. La dernière question posée consiste à déterminer si les actions (et les omissions) du gouvernement dans ce cas sont représentatives de la façon dont la législation et la réglementation nationales sont appliquées dans d'autres parties de l'industrie d'extraction du charbon de l'Etat de Coahuila, ou même dans d'autres régions du Mexique comme le prétendent les plaignants, ou bien s'il s'agit, comme le prétend le gouvernement, d'un tragique événement isolé.
95. Le comité ne dispose pratiquement d'aucune information sur l'application des conventions pertinentes aux autres industries de l'Etat de Coahuila, ni dans d'autres régions du Mexique, mais il note toutefois que le Forum consultatif a noté, entre autres, que le gouvernement devrait prendre immédiatement des mesures «pour remédier à un nombre significatif de lacunes systémiques qui ont probablement contribué à l'[accident] de la [mine], au moyen d'une législation complète, moderniste, au niveau fédéral et/ou des Etats qui devrait être adoptée dans un avenir proche»⁵⁷.
96. Le comité prend également note des initiatives récentes du gouvernement dans le secteur SST. Elles ne portent pas seulement sur le contrôle de l'application pratique de la législation et de la réglementation dans de nombreuses entreprises dont l'activité est liée à l'industrie de l'extraction du charbon dans l'Etat de Coahuila, ou sur l'élaboration d'une nouvelle législation régulant les conditions SST dans l'industrie de l'extraction du charbon, elles comportent également des actions dans l'ensemble du pays avec notamment la proposition d'adopter une politique nationale en matière de SST par le COCONASHT. Le COCONASHT est aussi devenu opérationnel et des ressources supplémentaires ont été

⁵⁷ Voir paragr. 46 ci-dessus.

attribuées au système d'inspection du travail avec le recrutement, la formation et le déploiement de 100 nouveaux inspecteurs du travail.

97. Le comité considère que le programme de réformes engagé par le gouvernement constitue une reconnaissance implicite du fait que l'accident a montré qu'il fallait intervenir de toute urgence et de façon globale pour améliorer les conditions SST dans l'industrie des mines de charbon, et l'application de la législation SST existante dans l'ensemble du pays. Ce qui aboutit à la conclusion qu'au moment de l'accident, la convention n° 155 n'était pas pleinement appliquée dans la mine.
98. Le comité conclut en demandant instamment au gouvernement de garder en mémoire ce tragique accident et la mémoire des 65 mineurs qui ont péri, afin de se souvenir de la nécessité d'une vigilance continue à tous les niveaux, d'un réexamen périodique de la situation SST du pays pour tenir compte des évolutions, des besoins du pays en matière de connaissances scientifiques et d'expertise pour la prévention des accidents et des maladies sur le lieu du travail, en étroite consultation avec les mandants tripartites, qui sont les signes du bon fonctionnement d'un système national de sécurité et de santé au travail.

III. Recommandations du comité

99. *Le comité recommande au Conseil d'administration d'approuver ce rapport et, au vu des conclusions contenues dans les paragraphes 57 à 98, qu'il:*

- a) *invite le Directeur général, lorsqu'il communiquera le rapport au gouvernement du Mexique, à transmettre les condoléances du Conseil d'administration aux familles des 65 mineurs qui ont perdu la vie dans l'accident de l'unité 8 de la mine de Pasta de Conchos dans l'Etat de Coahuila au Mexique le 19 février 2006;*
- b) *invite le gouvernement, en consultation avec les partenaires sociaux, à continuer à prendre les mesures nécessaires pour:*
 - i) *s'assurer que la convention n° 155 de l'OIT soit pleinement appliquée et en particulier, que le réexamen périodique de la situation de la sécurité et de la santé des travailleurs soit poursuivi, en suivant les modalités décrites aux articles 4 et 7 de la convention n° 155, avec une attention particulière pour les activités dangereuses comme l'extraction du charbon;*
 - ii) *conclure l'élaboration et adopter le nouveau cadre réglementaire en matière de SST dans l'industrie d'extraction du charbon, en tenant compte de la convention (n° 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995, et du Recueil de directives pratiques sur la sécurité et la santé dans les mines de charbon souterraines, 2006, de l'OIT;*
 - iii) *garantir, par tous les moyens nécessaires, le contrôle effectif de l'application dans la pratique de la législation et de la réglementation relatives à la sécurité et la santé des travailleurs et au milieu de travail, par le biais d'un système d'inspection du travail approprié et suffisant, conformément à l'article 9 de la convention n° 155, afin de réduire à l'avenir les risques d'accident comme celui de Pasta de Conchos; et*

- iv) surveiller de très près l'organisation et le fonctionnement opérationnel du système d'inspection du travail en tenant compte de la recommandation (n° 158) sur l'administration du travail, 1978, et notamment de son paragraphe 26 (1);*
- c) invite le gouvernement à assurer, étant donné le temps qui s'est écoulé depuis l'accident, le paiement immédiat d'un dédommagement approprié et effectif à chacune des 65 familles concernées, et que des sanctions appropriées soient imposées aux responsables de cet accident;*
- d) d'inviter le gouvernement, en consultation avec les partenaires sociaux, de réexaminer le potentiel de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, d'apporter une aide au gouvernement dans l'élaboration des mesures qu'il prépare pour renforcer l'application de la législation et des prescriptions dans le domaine de la sécurité et la santé dans les mines;*
- e) de charger la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations du suivi des questions évoquées dans ce rapport au sujet de l'application de la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, et la convention (n° 170) sur les produits chimiques, 1990; et*
- f) de rendre ce rapport public et de déclarer close la procédure engagée à la suite de la présente réclamation par les plaignants alléguant l'inexécution par le Mexique de la convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, et la convention (n° 170) sur les produits chimiques, 1990.*

Genève, le 19 mars 2009.

(Signé) M. M. Castro Grande
Président

M. A. Echavarría

M. G. Martínez

Point appelant une décision: paragraphe 99.