

N° 253

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1985.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi autorisant l'approbation de la Convention internationale du travail n° 148 concernant la protection des travailleurs contre les risques professionnels dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations sur les lieux de travail.

Par M. Serge BOUCHENY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Palmero, Gérard Gaud, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourgine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Mauene, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 217 (1984-1985).

Traité et conventions. — *Bruit - Convention internationale du travail - Pollution - Travail.*

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION : l'approbation de la convention internationale du travail n° 148, adoptée le 20 juin 1977 à Genève, et relative à la protection des travailleurs contre les risques professionnels dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations des lieux de travail	3
PREMIÈRE PARTIE. — Le dispositif proposé : une convention internationale du travail à portée générale et offrant des possibilités d'adaptation très souples aux réalités nationales	4
A. — L'analyse de la convention : un texte général sur les risques professionnels liés à trois formes de nuisances - pollution de l'air, bruit et vibrations	4
1. — Le champ d'application de la convention	4
2. — Les principes généraux du texte	5
3. — La nature des mesures de prévention et de protection requises	6
4. — Les mesures d'application prévues	6
B. — Un instrument international d'une grande souplesse	7
1. — Premier facteur d'adaptation : la convention s'en remet pour l'essentiel aux législations nationales	7
2. — Deuxième élément de souplesse : les pays membres peuvent n'accepter qu'une partie des obligations de la convention	7
3. — Troisième disposition ôtant toute rigidité à l'instrument proposé : la non-application éventuelle à certains secteurs économiques	8
SECONDE PARTIE. — La position de la France : la compatibilité de la convention avec notre législation nationale permet une approbation française sans réserve importante	9
A. — La compatibilité de l'instrument proposé avec le droit interne français	9
1. — Les cas d'inaptitude médicalement constatés	9
2. — La complémentarité de la réglementation française	9
B. — Le bien-fondé d'une approbation française sans réserve d'envergure	10
1. — Une approbation pleine et entière	10
2. — Une approbation justifiée, dans des conditions classiques, d'une convention technique qui n'a connu jusqu'ici qu'un succès très relatif	11
LES CONCLUSIONS FAVORABLES DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION	12

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi autorise l'approbation par notre pays d'une convention (n° 148) de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.) qui concerne la protection des travailleurs contre les risques professionnels dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations sur les lieux du travail.

Adoptée à Genève le 20 juin 1977, cette convention est entrée en vigueur, pour les premiers Etats parties, le 11 juillet 1979. Elle s'inscrit dans le cadre du « programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail », approuvé par le Bureau international du travail (B.I.T.), dans le domaine des risques professionnels, de l'hygiène et de la sécurité du travail. Votre rapporteur tient à cette occasion à marquer l'ampleur et la qualité de l'œuvre accomplie par l'Organisation internationale du travail afin d'harmoniser — dans le respect du droit du travail fixé par les Parlements nationaux et avec le concours des organisations syndicales — les législations sociales dans le sens du progrès.

Conformément à une pratique habituelle à l'O.I.T., les dispositions de la convention elle-même sont complétées, et sur certains points précisées, par une recommandation internationale - n° 156 - portant sur le même sujet, mais n'ayant, à la différence de la convention, qu'un caractère incitatif, sans effet contraignant, sur les mesures à prendre pour mettre en oeuvre la convention.

Il revient ainsi à votre rapporteur, à la lumière de ces divers éléments, de présenter le dispositif proposé. Il sera ensuite possible, afin de juger de l'opportunité de l'approbation soumise au Parlement, d'examiner la compatibilité et la complémentarité de notre législation nationale avec les dispositions de la convention.

*
* *
*

PREMIERE PARTIE

LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE CONVENTION INTERNATIONALE DU TRAVAIL À PORTEE GÉNÉRALE ET OFFRANT DES POSSIBILITÉS D'ADAPTATION TRÈS SOUPLES AUX RÉALITÉS NATIONALES

A. — L'analyse de la convention : un texte général sur les risques professionnels liés à trois formes de nuisances - pollution de l'air, bruit et vibrations.

Ainsi que le rappelle son préambule, la convention internationale du travail n° 148 prolonge une série d'instruments internationaux élaborés antérieurement par l'O.I.T. dans le même domaine de la protection des travailleurs contre divers risques. L'organisation a ainsi déjà adopté un ensemble de normes - conventions ou recommandations - sur la protection de la santé des travailleurs (1953) ; sur les services de médecine du travail (1959) ; sur la protection contre les radiations (1960) ; la protection des machines (1963) ; les accidents du travail (1964) ; l'hygiène dans les commerces et les bureaux (1964) ; ou encore le cancer professionnel (1974).

La présente convention, élaborée en 1977, vient compléter ce dispositif international et a pour objet la prévention et l'élimination des risques professionnels liés à trois contraintes de l'environnement : la pollution de l'air, le bruit et les vibrations sur les lieux de travail. Le texte proposé comporte - outre des dispositions finales tout à fait usuelles dans les conventions internationales du travail - quatre parties dont les principales dispositions peuvent être ainsi analysées.

1°). La première partie (art. 1er à 3) définit le champ d'application de la convention.

Sous réserve de divers éléments de souplesse - sur lesquels nous reviendrons séparément compte tenu de leur importance -, il est précisé :

— à l'article 1^{er}, que toutes les branches d'activités économiques peuvent être concernées par la présente convention et que, si certains secteurs sont exclus de son application par un Etat, ses motifs doivent être indiqués à l'O.I.T. dans le premier rapport sur sa mise en oeuvre ;

— à l'article 2, que les obligations prévues par l'instrument proposé concernent de façon distincte : la pollution de l'air, le bruit, et les vibrations sur les lieux du travail ;

— et à l'article 3, que les termes « pollution de l'air », « bruit » et « vibrations » doivent être compris comme visant toutes les nuisances nocives pour la santé ou, plus généralement, dangereuses.

2^e). Les articles 4 à 7 de la convention fixent, dans une deuxième partie, les principes généraux du texte.

Mais il faut marquer ici que la convention laisse le soin aux autorités nationales de fixer, dans leurs propres législations internes, les critères définissant les risques professionnels et les différentes mesures d'application nécessaires (art. 4). C'est ainsi, aux yeux de votre rapporteur, que les nouvelles dispositions relatives nationales aux comités d'hygiène et de sécurité doivent permettre à ces organismes d'œuvrer utilement dans le sens de la protection des travailleurs contre les risques visés par la convention. L'instrument international ne fournit pour sa part qu'un ensemble de principes auxquels les autorités nationales devront se reporter.

Il est ainsi précisé :

— que les mesures d'application devront être prises après consultation des organisations professionnelles les plus représentatives - employeurs et travailleurs (art. 5) ;

— que les employeurs seront tenus pour responsables des mesures prescrites et à l'élaboration desquelles ils auront été associés (art. 6) ;

— et que les travailleurs seront tenus de respecter les consignes de sécurité ainsi fixées et pourront former des recours pour assurer leur protection contre les risques professionnels (art. 7).

3°. La troisième partie de la convention (art. 8 à 14) précise la **nature des mesures de prévention et de protection requises**. Cinq dispositions méritent d'être ici relevées :

— c'est à l'autorité nationale compétente qu'il appartient de fixer les critères permettant de définir les risques d'exposition à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations sur les lieux de travail, et le cas échéant, de préciser, sur la base de ces critères, les limites d'exposition (art. 8) ;

— des mesures techniques appropriées aux nouvelles installations et des mesures d'organisation du travail devront tenter de prévenir les nuisances visées ; si ces mesures collectives s'avéraient insuffisantes, l'employeur devra fournir les équipements appropriés de protection individuelle (art. 9 et 10) ;

— à l'article 11 de l'instrument proposé figure une des dispositions les plus originales — et les plus controversées — lors de la rédaction du texte : lorsque le maintien d'un travailleur à un poste qui l'expose à la pollution de l'air, au bruit ou aux vibrations est déconseillé pour des raisons médicales, « tous les **moyens** devront être mis en oeuvre, **conformément à la pratique et aux conditions nationales**, pour le muter à un autre emploi convenable ou pour lui assurer le maintien de son revenu par des prestations de sécurité sociale ou par toute autre méthode ». Il faut souligner ici que, quitte à s'écarter quelque peu de l'esprit de la convention pour s'en tenir à sa lettre, les pays industrialisés ont estimé que ce texte ne crée pas une obligation de résultats, mais seulement une obligation de moyens, compte tenu des pratiques nationales ; votre rapporteur souhaite cependant ici une législation nationale aussi précise que possible ;

— aux termes de l'article 12, toutes les sources de nuisances devront être notifiées à l'autorité compétente qui décidera, le cas échéant, de leurs conditions d'utilisation ;

— enfin, l'information de toutes les personnes intéressées quant aux risques professionnels encourus devra être assurée, tandis que les recherches dans ces domaines de la pollution de l'air, du bruit et des vibrations devront être favorisées par les parties (art. 13 et 14).

4°. Enfin, les dispositions des articles 15 et 16 - qui constituent la quatrième partie de la convention - ont trait aux **mesures d'application prévues**.

L'accent y est mis sur les mesures de prévention, pour lesquelles les employeurs devront désigner une personne ou un service compé-

tent. De façon générale, il est indiqué que chaque membre devra prendre « par voie de législation ou par toute autre méthode conforme à la pratique et aux conditions nationales, les mesures nécessaires, y compris l'adoption de sanctions appropriées pour donner effet aux dispositions de la convention ».

Telles sont les principales stipulations - très techniques, comme on le voit - de l'instrument international soumis au Parlement. Mais cette convention se caractérise surtout par sa particulière souplesse et les possibilités d'adaptation qu'elle offre aux Etats parties.

*
* *
*

B. — Un instrument international d'une grande souplesse

Trois points méritent à cet égard d'être marqués pour mieux apprécier le caractère modérément contraignant de l'approbation de la convention n° 148.

1°). Premier facteur d'adaptation : la convention s'en remet pour l'essentiel aux législations nationales. C'est grâce aux dispositions internes que les autorités de chaque Etat partie sont invitées à prendre que les objectifs de la convention en matière de protection contre les risques professionnels doivent être atteints, qu'il s'agisse de la pollution de l'air, du bruit ou des vibrations sur les lieux de travail. Ainsi, si la convention fournit des orientations, indique des axes d'intervention et fixe certains principes auxquels les mesures d'application devront se conformer, la mise en oeuvre de ses dispositions dépend pour l'essentiel des mesures prévues par les autorités nationales.

2°). Deuxième élément de souplesse : les pays membres peuvent n'accepter qu'une partie des obligations de la convention. L'instrument international concerne en effet trois catégories de risques professionnels : ceux liés à la pollution de l'air ; ceux dus au bruit ; et ceux causés par les vibrations. Mais son **article 2** ouvre explicitement la possibilité pour un Etat de ne souscrire aux obligations prévues que pour une ou pour deux des trois catégories de nuisances visées.

Cette clause - qui fait de la convention proposée une sorte d'accord « à la carte » - a déjà été utilisée par plusieurs des pays ayant ratifié le texte : le Royaume-Uni a ainsi accepté les seules obligations concernant la pollution de l'air ; et l'Espagne, pour sa part, ne s'est liée qu'en ce qui concerne le bruit et la pollution de l'air.

3°. Troisième disposition ôtant toute rigidité à l'instrument proposé : la non application éventuelle à certains secteurs économiques.

Là encore, en effet, l'article premier de la convention en prévoit l'application à toutes les branches économiques. Mais ce même article permet, en son alinéa 3, à tout pays membre ratifiant la convention d'exclure certains secteurs d'activités de son champ d'application.

Les seules modalités mises à ces exclusions résident dans la consultation des organisations professionnelles intéressées. Notons ici que si les motifs doivent en être indiqués au B.I.T. dans le premier rapport annuel d'application déposé par le pays considéré, ces exclusions peuvent être postérieures à la ratification et peuvent être levées à terme.

Tous ces éléments confèrent une grande souplesse à la présente convention internationale du travail. Ils rendent naturellement plus aisée son approbation par notre pays.

*
* *
*

SECONDE PARTIE

LA POSITION DE LA FRANCE : LA COMPATIBILITÉ DE LA CONVENTION AVEC NOTRE LÉGISLATION NATIONALE PERMET UNE APPROBATION FRANÇAISE SANS RÉSERVE IMPORTANTE

A. — La compatibilité de l'instrument proposé avec le droit interne français.

Les dispositions de la convention internationale du travail n° 148 ne posent pas de problème notable au regard de notre législation nationale. Deux observations doivent être ici formulées.

1^o). La première concerne les cas d'inaptitude médicalement constatés prévus à l'article 11, alinéa 3, de la convention et évoqués ci-dessus.

L'exposé des motifs du projet de loi rappelle à juste titre la controverse qui s'est élevée à Genève, lors de l'élaboration de la convention, à propos de cette disposition relative à l'inaptitude, médicalement constatée, d'un travailleur à occuper un poste exposé à l'un des risques objet de la convention. Le gouvernement français, après d'autres pays développés, a estimé que l'obligation de permettre, « conformément à la pratique et aux conditions nationales », soit une mutation à un autre poste de ce travailleur, soit le maintien de son revenu - « tous les moyens » devant être mis en oeuvre pour y parvenir - n'était pas incompatible avec notre législation ; il a jugé qu'il en était ainsi dès lors que la convention ne posait, dans le cas d'espèce, qu'une obligation de moyens et renvoyait au contexte national pour son application.

2^o). La seconde observation est relative à la complémentarité de la réglementation française avec les dispositions proposées dans les trois hypothèses de risques professionnels évoqués par la convention.

— En ce qui concerne la **pollution de l'air**, la France peut souscrire sans difficultés aux dispositions de l'instrument proposé. Plusieurs textes réglementaires sont déjà intervenus en la matière ; une circulaire du 19 juillet 1982 a ainsi d'ores et déjà fixé, pour 37 substances, une première liste de valeurs maximales d'exposition des travailleurs. Les dispositions de la convention s'inscrivent donc tout à fait dans le cadre des mesures adoptées par la France en la matière.

— S'agissant en second lieu du **bruit**, notre réglementation est déjà abondante pour assurer la protection des travailleurs contre cette nuisance majeure. Une directive des Communautés européennes est même actuellement à l'étude en ce domaine. Mais ceci ne constitue pas, selon le gouvernement, un obstacle à l'approbation de la convention de l'O.I.T. dans la mesure où les dispositions prévues dans ce projet ont une portée comparable à celles figurant aux articles 8, 9, 10, 11 et 13 de la convention.

— Enfin, pour ce qui est des **vibrations** sur les lieux du travail, la situation est moins claire et aurait pu soulever quelques difficultés compte tenu de la relative modestie de la réglementation française actuelle sur ce plan. Tout au plus peut-on relever une surveillance médicale spéciale pour les travailleurs utilisant certains instruments tels que : les outils pneumatiques à main ; les scies à chaînes portatives ; et les tracteurs agricoles.

Mais le gouvernement a estimé, conformément à l'avis favorable des services intéressés, que les textes français existant répondaient aux normes fixées par la convention. Votre rapporteur estime de surcroît que l'approbation de cet accord international encouragera l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires dans ce domaine des vibrations.

*
* *
*

B. — Le bien-fondé d'une approbation française sans réserve d'envergure.

Ainsi se trouve donc justifiée l'approbation par la France, dans des conditions classiques, de la convention proposée. Cette approbation peut ainsi s'effectuer pleinement sans recourir aux facultés de souplesse offertes par le présent accord.

1°). La compatibilité de notre droit interne permet une approbation pleine et entière.

— La France se propose de ratifier la convention dans sa totalité. Elle ne fera donc pas usage des possibilités ouvertes à l'article 2 de n'accepter les obligations prévues que pour une ou deux des trois catégories de risques objets de l'instrument. Le gouvernement français, surmontant les hésitations dues à notre réglementation nationale dans le domaine des vibrations, propose donc une approbation des dispositions de la convention pour les trois risques couverts : pollution de l'air, bruit et vibrations.

— La position française va dans le même sens en ce qui concerne les facultés prévues à l'article 1^{er} pour exclure du champ d'application de la convention certaines branches particulières d'activités économiques. Là encore, l'adhésion de la France sera intégrale, à une exception près, qui, si elle n'a pas à figurer dans le projet de loi et peut au demeurant être levée ultérieurement, mérite, aux yeux de votre rapporteur, d'être précisée ici pour la complète information du Sénat.

Cette seule exclusion devrait viser le secteur de la marine marchande en ce qui concerne certains types de navires et certains engins flottants où les conditions de bruit, de vibration, et de pollution font actuellement l'objet d'études par l'Organisation maritime internationale (O.M.I.). Le gouvernement français a souhaité attendre les résultats de ces recherches et connaître les normes de l'O.M.I. avant de se prononcer - sans l'exclure à terme - sur l'application de la convention au secteur de la marine marchande. Votre rapporteur ne peut que souhaiter ici l'aboutissement rapide de ces travaux dans un sens assurant la meilleure protection des travailleurs concernés.

2°). La France peut ainsi formuler une approbation justifiée, dans des conditions classiques, d'une convention technique qui n'a connu jusqu'ici qu'un succès très relatif.

Les modalités de l'approbation de la convention soumise au Parlement sont précisées par la cinquième partie du texte proposé (« Dispositions finales », articles 17 à 24). Ces dispositions classiques sont celles habituellement prévues pour les conventions de l'O.I.T. - ratification pour une période de dix ans reconductible, mise en oeuvre douze mois après la date de ratification, possibilité de dénonciation à l'expiration de chaque période décennale - et n'appellent donc pas de commentaires particuliers.

En approuvant cette convention n° 148, la France rejoindra ainsi le groupe restreint des **quatorze pays** l'ayant ratifiée, en tout ou en partie, parmi les 151 membres de l'O.I.T.

tableau des ratifications

Etats	Date de ratification
Brésil	postérieure au 01.01.1982
Costa Rica	16.06.1981
Cuba	29.12.1980
Equateur	11.07.1978
Espagne	17.12.1980
Finlande	08.06.1979
Guinée	postérieure au 01.01.1982
Norvège	13.03.1979
Portugal	09.01.1981
Royaume-Uni	08.03.1979
Suède	10.07.1978
Tanzanie	postérieure au 01.01.1982
Yougoslavie	postérieure au 01.01.1982
Zambie	19.08.1980

Deux raisons au moins peuvent se voir imputer le modeste succès de la présente convention relative à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations sur les lieux de travail : son objet extrêmement technique mais en même temps très vaste pouvant poser problème au regard des réglementations nationales ; et le thème même de la convention qui mobilise sans doute moins les gouvernements nationaux que les premières conventions de l'O.I.T. Ces raisons ne sauraient pourtant justifier à elles seules une abstention de la France.

*
* * *

Les conclusions favorables de votre rapporteur et de la commission.

C'est pourquoi, sous le bénéfice des observations précédentes, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 24 avril 1985, vous propose **d'autoriser l'approbation de la convention**

internationale du travail n° 148 concernant la **protection des travailleurs contre les risques professionnels dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations sur les lieux de travail.**

*
* * *

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la Convention internationale du travail n° 148 concernant la protection des travailleurs contre les risques professionnels dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations sur les lieux de travail, faite à Genève, le 20 juin 1977 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 217 (1984-1985)