

N° 266

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 15 avril 1993.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 avril 1993.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention internationale n° 139 concernant la prévention et le contrôle des risques professionnels causés par les substances et agents cancérogènes, adoptée à Genève le 24 juin 1974,*

Par M. Serge VINÇON,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *Président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaques, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cosse-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauruy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Jean Simonin, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 226 (1992-1993).

---

Traité et conventions.

## SOMMAIRE

---

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5            |
| <b>I - LES RISQUES PROFESSIONNELS CAUSÉS PAR LES<br/>SUBSTANCES ET AGENTS CANCÉROGÈNES</b> .....                                    | 6            |
| <b>1. Les cancers professionnels</b> .....  | 6            |
| <b>2. La prévention des risques professionnels causés par les<br/>substances ou agents cancérogènes</b> .....                       | 7            |
| <b>II - LA CONVENTION DU 24 JUIN 1974</b> .....   | 8            |
| <b>1. Détermination des produits cancérogènes auxquels<br/>l'exposition professionnelle est réglementée</b> .....                   | 8            |
| <b>2. Encouragement à la substitution de produits moins nocifs<br/>aux produits cancérogènes</b> .....                              | 9            |
| <b>3. Engagement de réduction des cas d'exposition à des<br/>produits cancérogènes</b> .....  | 10           |
| <b>4. Encouragement à la surveillance médicale des travailleurs<br/>exposés</b> .....   | 11           |
| <b>5. Méthode de mise en oeuvre des stipulations de la<br/>convention</b> .....   | 11           |
| <b>6. Contrôle de l'application de la convention</b> .....  | 12           |
| <b>III - PORTÉE DE LA CONVENTION</b> .....  | 13           |
| <b>1. Une prise de conscience internationale</b> .....  | 14           |
| <b>2. Des engagements peu exigeants, déjà tenus pour l'essentiel<br/>par la France et des formulations peu contraignantes</b> ..... | 15           |
| <i>a) Des engagements peu exigeants et tenus par la France</i> .....  | 15           |
| <i>b) Des formulations peu contraignantes</i> .....   | 15           |
| <b>3. L'absence de mesures d'accompagnement</b> .....   | 16           |
| <b>4. Le champ d'application géographique de la convention : le<br/>cas des territoires d'outre-mer</b> .....                       | 17           |

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR</b> .....   | 18           |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....  | 19           |
| <b>ANNEXES</b> .....   | 21           |
| 1. Recommandation de l'O.I.T. n° 147 sur la prévention et le<br>contrôle des risques professionnels causés par les substances et<br>agents <i>cancérogènes</i> (juin 1974) ..... | 21           |
| 2. Résolutions de la conférence internationale du Travail sur le<br>"caner professionnel (juin 1974) .....   | 25           |
| 3. Liste des Etats ayant ratifié la convention n° 139 sur le<br>"caner professionnel" .....  | 28           |

**Mesdames, Messieurs,**

**Le présent projet de loi vise à autoriser la ratification de la convention de l'Organisation internationale du travail relative à la prévention et au contrôle des "cancers professionnels".**

**Après avoir rapidement présenté ce type d'affection et les mesures de prévention mises en oeuvre dans certains pays, votre rapporteur analysera le contenu de la convention du 24 juin 1974 ainsi que sa portée.**

**\***

**\* \***

## **I - LES RISQUES PROFESSIONNELS CAUSÉS PAR LES SUBSTANCES ET AGENTS CANCÉROGÈNES**

### **1. Les cancers professionnels**

Les cancers professionnels sont des affections malignes causées par l'exposition à des agents chimiques ou physiques présents dans les ambiances de travail.

Dès 'e XVIIIe siècle, on a pu faire état de cancers professionnels. Il s'agissait notamment du cancer du scrotum chez les ramoneurs. Au XIXe siècle sont mentionnées des tumeurs de la vessie parmi les travailleurs affectés à la production de matière colorante. Pourtant, la prise de conscience des risques professionnels provoqués par des produits cancérrogènes est assez récente.

Plusieurs raisons peuvent l'expliquer. Tout d'abord, il est parfois difficile de distinguer le cancer professionnel des autres cancers. Ensuite, le développement du cancer est généralement lent. Les rapprochements nécessaires au diagnostic sont d'autant plus difficiles à faire. Enfin, on connaît mal encore, malheureusement, le processus même de l'apparition des affections cancéreuses.

Il faut ajouter à cela que l'industrie produit chaque année un nombre considérable de substances nouvelles aux propriétés mal définies. Elle est aussi à l'origine de nouvelles "réactions" qui peuvent être néfastes. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, on a découvert que les lampes à hallogène pouvaient provoquer des affections cancéreuses de la peau lorsqu'elles étaient utilisées en "lumière directe".

L'apparition continue de substances ou d'actions dangereuses ainsi que le développement de la recherche médicale sont d'ailleurs deux des arguments qui militent pour la conception de normes juridiques souples qui puissent tenir compte des évolutions.

On verra qu'ils ont été, pour une part, à l'origine du caractère assez général de la présente convention.

## **2. La prévention des risques professionnels causés par les substances ou agents cancérogènes**

Compte tenu de la gravité du cancer, il est clair que la prévention de la maladie est primordiale. Nombre de pays ont prévu des dispositions qui indirectement, dans le cadre de la réglementation sur la prévention des maladies professionnelles, ou directement l'organisent ou la favorisent.

On trouve ainsi des dispositions concernant la propreté des lieux de travail, l'élimination des déchets présentant un risque pour la santé, l'aération, le port de vêtement de travail et de moyens de protection dans la plupart des pays.

Certains Etats ont retenu le principe du remplacement des produits ou procédés dangereux par d'autres plus inoffensifs, d'autres celui de l'obligation d'effectuer certaines opérations en appareils clos, d'autres encore celui de la fixation de concentrations maxima pour les substances toxiques dans l'atmosphère des lieux de travail.

De nombreux pays prescrivent par ailleurs un examen médical d'embauche puis des examens périodiques spécialement pour les travailleurs exposés à des risques particuliers. Des dispositions ont ainsi parfois été prises en ce qui concerne les contre-indications médicales à l'emploi en cas d'exposition à certains risques graves.

Enfin, certains Etats ont adopté des réglementations visant spécifiquement le risque de cancer professionnel. C'est le cas de la France.

Au niveau international, plusieurs instruments juridiques portant sur la sécurité des travailleurs ont été adoptés par

l'organisation internationale du travail (O.I.T.). On citera la convention de 1960 sur la protection contre les radiations (n° 115) et celle de 1971 sur le benzène (n° 136).

Jusqu'en 1974, aucune convention ne traitait spécifiquement de la prévention du cancer professionnel. En 1973, le conseil d'administration du Bureau international du travail (B.I.T.) a décidé d'inscrire la question de la lutte contre le cancer professionnel à l'ordre du jour de la 58e session de conférence internationale du travail. Celle-ci approuva les propositions de recommandation relative à la prévention du cancer professionnel et inscrivit ce point, pour une nouvelle discussion, à l'ordre du jour de la 59e session de la conférence (1974). Sur l'initiative des membres "Travailleurs" de la conférence, comme nous le verrons plus loin <sup>(1)</sup>, celle-ci adopta en fait une convention.

Cette convention est complétée par une recommandation - sans valeur contraignante - que votre rapporteur a jugé utile de faire figurer en annexe du présent rapport.

## **II - LA CONVENTION DU 24 JUIN 1974**

Les Etats signataires de la convention prennent en fait cinq engagements : ils détermineront les substances cancérigènes auxquelles l'exposition professionnelle sera réglementée ; ils s'efforceront de substituer à ces produits des substances moins nocives ; ils veilleront à réduire les cas d'exposition à ces substances ; ils prendront les mesures nécessaires à la surveillance médicale des travailleurs exposés ; ils mettront en oeuvre les stipulations de la convention selon la méthode prescrite par la présente convention.

### **1. Détermination des produits cancérigènes auxquels l'exposition professionnelle est réglementée (art. 1er)**

Chaque Etat devra établir une liste des produits auxquels l'exposition professionnelle sera :

(1) cf infra p 14

- interdite,
- soumise à autorisation,
- ou enfin, soumise à contrôle.

Cette liste devra être actualisée **périodiquement** sans que la convention précise selon quelle périodicité.

Dès lors qu'un produit sera soumis à interdiction, une dérogation à cette interdiction ne pourra être accordée que par un acte d'autorisation individuelle. Il s'agit ici d'éviter que l'on puisse tourner les stipulations de la convention par des dérogations générales, tout en leur conservant leur souplesse.

Pour établir la liste des produits réglementés, chaque Etat membre devra prendre en considération les plus récentes données :

- du bureau international du travail,
- des "autres organismes compétents".

Cependant, on relèvera que "prendre en considération" n'équivaut pas à "se conformer". Ici encore l'Etat partie à la convention disposera d'une importante marge de manoeuvre.

## **2. Encouragement à la substitution de produits moins nocifs à des produits cancérogènes (art. 2, alinéa 1er)**

Les Etats devront "s'efforcer" de substituer aux produits cancérogènes auxquels les travailleurs peuvent être exposés des produits "moins nocifs".

On regrettera que la convention ne fixe pas de délai pour cette substitution, ou qu'elle ne prévoit pas l'établissement de programmes de mise en oeuvre de cette stipulation.



En outre, la convention ne fixe aucun cadre pour la détermination de la "moindre nocivité" d'un produit par rapport à un autre. Tout au plus, engage-t-elle à tenir compte de la nocivité globale des produits (propriétés cancérogènes, toxiques ou autres).

### **3. Engagement de réduction des cas d'exposition à des produits cancérogènes (art. 2, alinéa 2)**

**Les Etats s'engagent à réduire :**

- le nombre des travailleurs exposés à des produits cancérogènes,
- la durée de l'exposition,
- le niveau de l'exposition.

La rédaction de la convention est ambiguë. Elle paraît intéressante lorsqu'elle évoque la notion de "minimum", ce qui est un objectif relativement clair. Elle semble moins satisfaisante lorsqu'elle poursuit en visant un "minimum compatible avec la sécurité" très difficile à définir. Du reste, la France dans une réponse à un questionnaire du B.I.T. contestait la notion même de réduction du nombre de travailleurs exposés et de la durée de cette exposition. A la question : "estimez-vous que l'employeur devrait s'efforcer de diminuer, dans toute la mesure du possible, le nombre des personnes exposées à des substances ou à des agents cancérogènes, ainsi que la durée de cette exposition ?", la France répondait par la négative en avançant l'argument suivant : *"Dès lors que l'existence d'un risque cancérogène est établie, l'objectif à atteindre ne peut être que la soustraction totale de toute personne à ce risque. Les mesures à préconiser ne peuvent donc s'exprimer en contingent de personnes ou en limitation de durée d'exposition"* (Pour l'anecdote, on relèvera que seule la Libye adopta la même position que la France sur ce point).

#### **4. Encouragement à la surveillance médicale des travailleurs exposés (articles 3 à 5)**

Les Etats devront assurer au bénéfice des travailleurs exposés, pendant et après leur emploi, des examens médicaux ou biologiques, des tests et les investigations nécessaires pour évaluer leur exposition et surveiller leur état de santé.

Trois autres mesures de prévention sont prévus par la convention.

En premier lieu, les Etats devront instituer un "système d'enregistrement des données". La rédaction de la convention laisse entendre qu'il s'agira de systèmes nationaux et non pas d'un système mondial ou une interconnexion des systèmes des Etats parties (art. 3).

Enfin, la convention établit un devoir d'information des Etats à l'égard des travailleurs exposés aux produits cancérigènes, l'ayant été ou risquant de l'être. Ces travailleurs devront se voir fournir toutes les informations "disponibles" sur les risques encourus et les mesures requises. (art. 4).

#### **5. Méthode de mise en oeuvre des stipulations de la convention (art. 6)**

Les Etats devront, pour mettre en oeuvre les stipulations de la convention, consulter les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés. Il s'agit ici d'une obligation. On peut considérer que toute réglementation relative à l'exposition professionnelle aux produits cancérigènes établie sans la consultation susdite serait non conforme à la norme internationale et, par voie de conséquence, susceptible de recours.

Les Etats devront par ailleurs désigner les personnes ou organismes tenus de respecter les stipulations de la convention. Cela devrait permettre de mieux identifier les responsabilités au sein des institutions publiques.

Enfin, les Etats devront charger des services d'inspection "appropriés" du contrôle de l'application de la convention ou vérifier qu'une inspection "adéquate" est bien assurée.

## **6. Contrôle de l'application de la convention (art. 12)**

Ce contrôle s'exercera selon les règles habituelles à l'O.I.T.

En premier lieu, le conseil d'administration du Bureau international du travail pourra présenter à la conférence de l'O.I.T. un rapport sur l'application de la convention.

En second lieu, l'O.I.T. a constitué en son sein un système de contrôle par consentement des intéressés. L'article 22 de la constitution de l'O.I.T. dispose ainsi que chaque Etat membre "s'engage à présenter au Bureau international du Travail un rapport annuel sur les mesures prises par lui pour mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré". Cependant, au terme d'une longue évolution, seules les conventions les plus importantes, notamment celles qui ont trait aux droits fondamentaux de l'homme, font l'objet de rapports détaillés tous les deux ans. S'agissant des autres conventions, les rapports ne sont plus exigés que tous les quatre ans. Ces rapports sont examinés par une commission d'experts puis par la commission de l'application des conventions et recommandations de la conférence internationale du Travail. Ces deux commissions peuvent faire part - pour la seconde lors des séances publiques de la conférence- de leurs observations.

\*

\* \*

Les derniers articles de la convention prévoient ses conditions d'entrée en vigueur, de révision ou de dénonciation.

On notera que la dénonciation de la convention peut intervenir à tout moment. Les États disposeront d'un délai d'un an à l'expiration de périodes de 10 ans débutant pour la première à la date d'entrée en vigueur de la convention (art. 9) puis la convention étant entrée en vigueur en 1976, les États ont pu la dénoncer entre 1986 et 1987. Ils pourront le faire à nouveau entre 1996 et 1997.

L'engagement de la révision totale ou partielle de la convention est de la compétence du conseil d'administration du Bureau international du Travail. En effet, le conseil est habilité non seulement à présenter, "chaque fois qu'il le jugera nécessaire", à la conférence générale de l'Organisation internationale du Travail un rapport sur l'application de la convention, mais aussi à examiner s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la conférence sa révision (art. 12).

On relèvera enfin, qu'en cas de révision, la présente convention demeurerait en vigueur entre les membres l'ayant ratifiée mais ne ratifiant pas sa révision (art. 13.2).

### **III - PORTÉE DE LA CONVENTION**

La convention du 24 juin 1974 présente un avantage indéniable : elle témoigne et conduit à une prise de conscience internationale. Cependant, il ne faut sans doute pas en attendre des résultats considérables. Tout d'abord parce que les engagements qu'elle contient sont suffisamment peu exigeants pour que chacun puisse, avec un peu de bonne volonté, les tenir. La France, pour ce qui la concerne, fait d'ores et déjà autant ou plus que ce que la convention demande. En outre, les formulations retenues paraissent peu contraignantes et laissent aux États une très large marge de manoeuvre. Enfin et surtout, on ne peut que regretter l'absence de mesures d'accompagnement destinées à faciliter l'application de cette convention.

## **1. Une prise de conscience internationale**

L'adoption d'une convention internationale par la conférence internationale du travail témoigne d'une prise de conscience dont votre rapporteur ne peut que se féliciter.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'à l'origine, le bureau international du travail ne comptait pas adopter une convention mais une simple recommandation sur la prévention du cancer professionnel. Au demeurant, une majorité d'Etats le suivaient dans cette voie (1). Ce sont les membres travailleurs de la Commission de la prévention du cancer professionnel qui ont demandé et obtenu l'adoption d'une convention (2). Leur objectif était notamment de donner une force juridique contraignante à certaines dispositions qui leur étaient soumises.

Les membres "employeurs" de la conférence internationale du travail, après avoir fait valoir leurs réticences à l'adoption d'une convention, s'étaient finalement ralliés à la position des membres "travailleurs" en considérant l'importance de l'enjeu et la nécessité d'un "accord général" pour y faire face (3).

La Convention présente un autre intérêt. Elle souligne la responsabilité des Etats en matière de prévention du cancer professionnel. Au moment où l'on découvre l'état de certaines installations atomiques dans les anciens pays communistes, au moment où, dans notre pays, l'on apprend les risques que peuvent présenter certaines pièces des centrales nucléaires, cela paraît bienvenu.

1. Cf rapport VII (2) de la 58ème session de la Conférence internationale du Travail, question n° 2, pp 7-8. 1973

2. Cf. rapport V (1) 59ème session de la conférence internationale du travail, paragraphes 82-83. 1974

3. Procès-verbal de la 59ème session de la conférence internationale du Travail (23ème séance). 1974

## **2. Des engagements peu exigeants, déjà tenus pour l'essentiel par la France, et des formulations peu contraignantes**

### *a) Des engagements peu exigeants et tenus par la France.*

En fait, les engagements pris par les Etats sont peu exigeants. On ne trouve point d'obligation de moyens et encore moins de résultats dans la présente convention qui se contente -c'est déjà bien, il est vrai- d'établir de grands principes visant à la prévention des cancers "professionnels". Au vrai, le caractère très général de la convention a été voulu, comme le démontre les travaux de la conférence internationale du travail de 1974. La principale crainte des parties en présence était qu'une convention trop précise et trop rigide ne soit rapidement dépassée compte tenu des découvertes constantes en matière de cancer.

De fait, notre pays respecte déjà la plupart de ces engagements. Il n'a d'ailleurs guère de mal car ils forment la base minimale de toute politique de prévention : détermination de produits dangereux, remplacement par des produits moins nocifs, surveillance médicale et information des travailleurs.

Un seul point a longtemps fait obstacle à la ratification de cette convention par notre pays : la mise en place d'une surveillance médicale post-professionnelle (article 5). Il a en effet fallu plus de 18 ans pour trouver le financement de cette surveillance. Il sera assuré au travers de l'action sanitaire et sociale des caisses de sécurité sociale.

### *b) Des formulations peu contraignantes pour une "convention promotionnelle"*

Les négociateurs de textes internationaux sont toujours partagés entre deux exigences contradictoires : élaborer des stipulations contraignantes juridiquement, au risque de voir les Etats ne pas les accepter ou choisir des rédactions "souples", au risque de

leur ôter toute efficacité. Dans ce dernier cas, l'Organisation internationale du Travail qualifie d'un nom évocateur les conventions qu'elle adopte : il s'agit de "conventions promotionnelles" (1).

Les rédacteurs de la convention ont choisi. Assurément, ils ont préféré la seconde solution. Dès lors, il ne faut pas s'étonner de l'accumulation de formulations imprécises ou ambiguës. Il n'est pas question ici de les passer en revue.

Toutefois, on regrettera plus particulièrement que l'on n'ait pas tenté de définir plus précisément le minimum d'exposition aux produits cancérogènes compatibles avec la sécurité (art.2.2) ou "les mesures à prendre pour protéger les travailleurs contre les risques d'exposition ..." (art. 3). Dire si peu, ou si l'on préfère, dire si vaguement, équivaut ou presque à ne rien dire.

Comment, par ailleurs, dans ces conditions, éviter les disparités entre Etats signataires ? Telle qu'elle est rédigée, la convention peut être respectée par des pays qui auraient des normes et des niveaux de protection fort différents, et pour tout dire, non comparables.

### **3. L'absence de mesures d'accompagnement**

Enfin, la convention ne prévoit aucune mesure d'accompagnement destinée à fournir aux Etats les moyens concrets d'appliquer ses stipulations. Or, chacun sait que les risques professionnels sont, pour une très large part, liés au niveau du développement industriel d'une nation. La prévention, la protection ont un coût. Malheureusement, ces Etats ou les entreprises sont parfois tentés de ne pas le payer -souvent ils ne le peuvent pas- et de laisser à la charge des travailleurs celui de l'absence de protection.

(1) cf Les normes internationales du travail, Bureau international du travail, 1992, pp. 36-37. Des conventions "promotionnelles" sont des conventions "par lesquelles les Etats s'engagent, lorsqu'ils les ratifient, à chercher à atteindre les objectifs qui y sont énoncés, mais par des méthodes qui sont en grande partie laissées à leur discrétion, tout comme d'ailleurs le calendrier des mesures à prendre".

Pourtant, la communauté internationale a admis la nécessité de prévoir des mesures d'accompagnement, par exemple en matière de protection contre les chlorofluorocarbures. Ainsi, *l'amendement au protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent l'ozone* prévoit le versement par les Etats industrialisés de compensations aux Etats moins développés. Au demeurant, la conférence internationale du travail de 1974 sentit la difficulté. Ainsi adopta-t-elle une résolution sur les conséquences sociales et économiques de la prévention du cancer professionnel.

Cette résolution invitait notamment le conseil d'administration du bureau international du travail à étudier *"l'incidence sur les branches d'activités économiques, des décisions d'interdiction ou de limitation de la production, ou des mesures strictes de contrôle"*. Mais aucune mesure concrète n'a été prise en la matière. Paradoxe de notre temps où la protection de la nature semble parfois primer sur celle de l'être humain ?

#### **4. Le champ d'application géographique de la convention**

Votre rapporteur ne saurait conclure sans aborder cette question.

En effet, l'assemblée territoriale de la Polynésie française, saisie conformément à l'article 74 de la Constitution, a donné, le 19 novembre 1992, un avis défavorable à l'extension de l'application de la convention n° 139 à la Polynésie française.

Elle retient deux arguments à l'appui de cette position. En premier lieu, l'application de la convention constituerait un empiétement sur les compétences du territoire dans la mesure où l'Etat, en vertu de la loi statutaire du 6 septembre 1984 modifiée, n'est compétent, en matière de travail, que pour la fixation des principes généraux du droit du travail.



En second lieu, rappelant la nouvelle rédaction de l'article 74 de la Constitution, issue de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 (1), l'Assemblée territoriale s'interroge sur la nécessité d'adopter une loi organique pour ratifier une convention applicable au territoire.

Il s'agit là d'une question juridique importante que seul le Conseil constitutionnel pourrait être amené à trancher définitivement.

En l'espèce, il convient de préciser que la législation et la réglementation françaises semblent, d'ores et déjà, en conformité avec la convention de l'O.I.T. Celle-ci ne devrait conduire, dès lors, à aucune modification des normes applicables en Polynésie française. A fortiori, elle ne devrait pas entraîner de modification du statut de ce territoire d'outre-mer.

## **LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

La présente convention, on l'aura compris, ne peut guère susciter l'enthousiasme de votre rapporteur tant elle paraît timide. La lutte contre le "cancer professionnel" méritait sans doute plus d'allant et de volonté.

Cependant, pour être d'ambition limitée, ce texte n'est pas en lui même négatif même si certaines formulations laissent à désirer. Il peut en particulier provoquer une prise de conscience dans certains Etats et cela, nous ne pouvons le négliger. C'est la raison pour laquelle, votre rapporteur, tout en regrettant sa modestie vous propose de l'adopter.

(1) "Les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiés dans la même forme, après consultation de l'Assemblée territoriale intéressée.

Les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'Assemblée territoriale intéressée".

(nouvelle rédaction des derniers alinéas de l'article 74)

## **EXAMEN EN COMMISSION**

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du mercredi 21 avril 1993.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, a relevé que la détermination des produits cancérigènes serait de la compétence exclusive de chaque Etat membre. Il a souligné, avec M. Philippe de Gaulle les difficultés de s'assurer avec certitude du caractère cancérigène de certains produits. Il a évoqué, à cet égard, le cas de l'amiante, qui avait suscité de multiples débats.

M. Michel Alloncle s'est interrogé sur l'utilisation par la convention du terme "cancérigène", de préférence à celui de "cancérogène", et sur le rôle de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) dans l'application de la convention.

La commission, suivant les conclusions de son rapporteur, a alors adopté le présent projet de loi.

## **PROJET DE LOI**

*(Texte proposé par le Gouvernement)*

### **Article unique**

**Est autorisée la ratification de la Convention internationale n° 139 concernant la prévention et le contrôle des risques professionnels causés par les substances et agents cancérogènes adoptée à Genève le 24 juin 1974 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)**

(1.) Voir le texte annexé au document Sénat n° 226 (1992-1993)

**ANNEXE N° 1 :**

**Recommandation de l'O.I.T. n° 147 sur la prévention et le contrôle des risques professionnels causés par les substances et agents cancérogènes (juin 1974)**

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,  
Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau International  
du Travail, et s'y étant réunie le 5 juin 1974, en sa cinquante-neuvième  
session;

Notant les termes de la convention et de la recommandation sur la protection  
contre les radiations, 1960, et de la convention et de la recommandation  
sur le benzène, 1971;

Considérant qu'il est souhaitable d'établir des normes internationales concer-  
nant la protection contre des substances ou agents cancérigènes;

Compte tenu du travail perennant d'autres organisations internationales, notam-  
ment l'Organisation mondiale de la santé et le Centre international de  
recherche sur le cancer, avec lesquelles l'Organisation internationale du  
Travail collabore;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la prévention et  
au contrôle des risques professionnels causés par les substances et agents  
cancérigènes, question qui constitue le cinquième point à l'ordre du jour  
de la session;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une recom-  
mandation,

adopte, ce vingt-quatrième jour de juin mil neuf cent soixante-quatorze, la recom-  
mandation ci-après, qui sera dénommée Recommandation sur le cancer profession-  
nel, 1974.

## I. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

1. Tous efforts devraient être faits pour remplacer les substances ou agents  
cancérigènes auxquels les travailleurs peuvent être exposés au cours de leur tra-  
vail par des substances ou agents non cancérigènes ou par des substances ou  
agents moins nocifs; dans le choix des substances ou agents de remplacement,  
il conviendrait de tenir compte de leurs propriétés cancérigènes, toxiques ou  
autres.

2. Le nombre des travailleurs exposés à des substances ou agents cancérigènes  
ainsi que la durée et le niveau de l'exposition devraient être réduits au minimum  
compatible avec la sécurité.

3. (1) L'autorité compétente devrait prescrire les mesures à prendre pour pro-  
téger les travailleurs contre les risques d'exposition aux substances ou agents  
cancérigènes.

(2) L'autorité compétente devrait tenir ces mesures à jour en prenant en consi-  
dération les recueils de directives pratiques ou les guides que le Bureau interna-  
tional du Travail pourrait élaborer, les conclusions des réunions d'experts qui pour-  
raient être convoquées par le Bureau international du Travail ainsi que toutes  
informations émanant d'autres organismes compétents.

4. (1) Les employeurs devraient s'efforcer de recourir à des procédés de travail  
qui ne donnent pas lieu à la formation, ni surtout à l'émission dans le milieu de  
travail de substances ou d'agents cancérigènes en tant que produit principal, pro-  
duit intermédiaire, sous-produit, déchet ou autre.

(2) Lorsque l'élimination complète d'une substance ou d'un agent cancérigène  
n'est pas possible, les employeurs devraient, en consultation avec les travailleurs  
et leurs organisations et compte tenu des avis émanant de sources autorisées — et  
notamment des services de médecine du travail —, mettre en œuvre tous les  
moyens appropriés en vue de supprimer l'exposition ou de réduire au minimum le  
nombre des personnes exposées, la durée et les niveaux d'exposition.

(3) Les employeurs devraient, dans des cas à déterminer par l'autorité com-  
pétente, prendre les dispositions nécessaires pour surveiller systématiquement la  
durée et les niveaux d'exposition aux substances ou agents cancérigènes dans  
l'environnement de travail.

(4) Lorsque des substances ou agents cancérigènes sont transportés ou stockés,  
toutes mesures appropriées devraient être prises pour prévenir toute fuite ou conta-  
mination.

5. Les travailleurs et toutes autres personnes prenant part à des activités professionnelles impliquant un risque d'exposition à des substances ou agents cancérogènes devraient se conformer aux consignes de sécurité prescrites et faire un usage correct de tout équipement fourni pour leur protection ou pour la protection des tiers.

## II. MESURES DE PRÉVENTION

6. L'autorité compétente devrait déterminer périodiquement les substances et agents cancérogènes auxquels l'exposition professionnelle devrait être interdite ou soumise à autorisation ou à contrôle ainsi que ceux auxquels s'appliqueraient d'autres dispositions de la recommandation.

7. Pour déterminer ces substances, l'autorité compétente devrait prendre en considération les plus récentes données contenues dans les recueils de directives pratiques ou les guides que le Bureau international du Travail pourrait élaborer et dans les conclusions des réunions d'experts que le Bureau international du Travail pourrait convoquer ainsi que les informations émanant d'autres organismes compétents.

8. L'autorité compétente peut accorder des dérogations à l'interdiction par un acte d'autorisation individuel précisant:

- a) les mesures techniques, les mesures d'hygiène et les mesures de protection individuelle à appliquer;
- b) la surveillance requise et les examens ou investigations à effectuer;
- c) les données à enregistrer;
- d) les qualifications professionnelles requises des personnes chargées de surveiller l'exposition à ces substances ou agents.

9. (1) Pour les substances et agents soumis à autorisation ou à contrôle, l'autorité compétente devrait:

- a) obtenir les avis nécessaires notamment quant à l'existence de produits ou méthodes de remplacement, quant aux mesures techniques, aux mesures d'hygiène et aux mesures de protection individuelle et quant à la surveillance médicale ou aux examens ou investigations à pratiquer avant, pendant et après l'affectation des travailleurs à des tâches comportant l'exposition aux substances ou agents en cause;
- b) exiger que les mesures appropriées soient prises.

(2) L'autorité compétente devrait en outre établir les critères permettant de déterminer le degré d'exposition aux substances ou agents en question et, dans les cas appropriés, préciser les niveaux qui devraient être considérés comme une indication pour la surveillance de l'environnement de travail en relation avec les mesures de prévention techniques requises.

10. L'autorité compétente devrait faire en sorte que soient constamment tenues à jour les décisions quant aux substances et agents cancérogènes qu'elle aurait prises en vertu de la présente partie de la recommandation.

## III. SURVEILLANCE DE LA SANTÉ DES TRAVAILLEURS

11. Il devrait être prévu, par voie de législation nationale ou par toute autre méthode conforme à la pratique et aux conditions nationales, que tout travailleur affecté à un travail impliquant l'exposition à des substances ou agents cancérogènes spécifiés devrait être soumis, suivant les besoins:

- a) à un examen médical préalable à l'affectation;
- b) à des examens médicaux périodiques à des intervalles appropriés;
- c) aux examens ou investigations d'ordre biologique ou autre nécessaires pour évaluer son exposition et surveiller son état de santé en ce qui concerne les risques professionnels.

12. L'autorité compétente devrait faire en sorte que des dispositions soient prises pour que les travailleurs continuent à bénéficier d'examens médicaux, biologiques ou autres tests ou investigations appropriés après la cessation de l'affectation visée au paragraphe 11 de la présente recommandation.

13. Les examens médicaux et les autres examens ou investigations prévus aux paragraphes 11 et 12 de la présente recommandation devraient avoir lieu, autant que possible, pendant les heures de travail et ne devraient entraîner aucune dépense pour les travailleurs.

14. Si, à la suite de toute action prise en vertu de la présente recommandation, il apparaît inopportun de continuer à exposer un travailleur à des substances

ou agents cancérogènes du fait de son emploi normal, tous les moyens raisonnables devraient être mis en œuvre pour muter ce travailleur à un autre emploi convenable.

15. (1) L'autorité compétente devrait, dès que possible, élaborer et maintenir, avec la collaboration des employeurs individuels et des représentants des travailleurs, un système de prévention et de contrôle du cancer professionnel comportant:

- a) l'enregistrement de données, leur tenue à jour, leur conservation et leur transfert;
- b) l'échange d'informations.

(2) Pour établir un tel système d'enregistrement des données et d'échange d'informations, il conviendrait de prendre en considération l'aide que peuvent apporter les organisations internationales et nationales, y compris les organisations d'employeurs et de travailleurs, ainsi que les employeurs individuels.

(3) En cas de fermeture d'une entreprise, les données et les informations recueillies en application du présent paragraphe devraient être traitées selon les directives de l'autorité compétente.

(4) Dans tout pays où l'autorité compétente n'établirait pas un tel système d'enregistrement des données et des informations, les employeurs devraient, en consultation avec les représentants des travailleurs, s'efforcer d'appliquer le présent paragraphe.

#### IV. INFORMATION ET ÉDUCATION

16. (1) L'autorité compétente devrait promouvoir des études épidémiologiques et autres ainsi que rassembler et diffuser des informations concernant les risques de cancer professionnel, avec le concours, le cas échéant, d'organisations nationales et internationales, y compris les organisations d'employeurs et de travailleurs.

(2) Elle devrait s'efforcer d'établir des critères pour déterminer le pouvoir cancérogène d'une substance ou d'un agent.

17. L'autorité compétente devrait élaborer, pour les employeurs et les travailleurs, des manuels d'éducation adéquats concernant les substances et agents susceptibles de provoquer le cancer professionnel.

18. Lorsque des substances ou agents sont mis en œuvre ou doivent être mis en œuvre dans l'entreprise, les employeurs devraient s'informer, notamment auprès de l'autorité compétente, des risques de cancer susceptibles de se manifester; lorsqu'il y a présomption d'un risque de cancer, ils devraient décider, en consultation avec l'autorité compétente, des études complémentaires à effectuer.

19. Les employeurs devraient s'assurer que, dans tous les cas où sont utilisés des substances ou agents cancérogènes, le risque qui en découle soit signalé, de façon appropriée, sur le lieu du travail, à tout travailleur susceptible d'y être exposé.

20. Les employeurs devraient instruire les travailleurs, avant leur affectation et, par la suite, régulièrement, ainsi que lors de l'introduction d'une nouvelle substance ou d'un nouvel agent cancérogène, des risques résultant de l'exposition à des substances ou agents cancérogènes, ainsi que des mesures requises.

21. Les organisations d'employeurs et de travailleurs devraient prendre des mesures concrètes pour mettre en application des programmes d'information et d'éducation sur les risques de cancer professionnel et devraient encourager leurs membres à participer pleinement aux programmes de prévention et de contrôle.

#### V. MESURES D'APPLICATION

22. Chaque Membre devrait:

- a) 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 présente recommandation;
- b) désigner, conformément à la pratique nationale, les personnes ou organismes tenus de respecter les dispositions de la présente recommandation;
- c) charger des services d'inspection appropriés du contrôle de l'application des dispositions de la présente recommandation, ou vérifier qu'une inspection adéquate est assurée.

23. En donnant effet aux dispositions de la présente recommandation, l'autorité compétente devrait consulter les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés.

**ANNEXE N° 2 :**

**Résolutions de la conférence internationale du Travail sur le  
"cancer professionnel" (juin 1974)**



**Résolution concernant les conséquences sociales et économiques  
de l'action préventive (cancer professionnel)**

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Considérant les instruments qui ont été adoptés sur la prévention et le contrôle du risque de cancer professionnel;

Reconnaissant que les mesures prises en application de ces instruments peuvent avoir des conséquences sociales et économiques défavorables pour les employeurs et les travailleurs;

Notant les dispositions de la convention concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, et d'autres instruments internationaux du travail pertinents;

Considérant que les méthodes modernes de surveillance biologique, de surveillance de l'environnement, d'évaluation épidémiologique et de traitement précoce permettent d'intervenir au stade initial;

Considérant que de telles méthodes ne s'appliquent pas seulement au cancer professionnel, mais aussi aux effets d'autres substances et agents nocifs;

Considérant que l'action préventive devrait s'exercer au stade le plus précoce possible;

Consciente de ses responsabilités pour la promotion de la justice sociale,

Invite le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à se préoccuper des conséquences sociales et économiques pouvant résulter, pour les employeurs et les travailleurs, d'une action préventive précoce, notamment:

- a) les répercussions pour les travailleurs d'un changement de poste ou d'une cessation d'emploi visant à la protection de leur santé, en ce qui concerne les salaires, le droit à la retraite, les perspectives de promotion et autres avantages;
- b) les difficultés d'un reclassement dans les mêmes conditions;
- c) la nécessité de prévoir des mesures temporaires pour la période comprise entre le moment où l'action préventive est prise et celui où sont acceptées, par les autorités appropriées du pays intéressé, les obligations relatives à la réadaptation, au reclassement, aux prestations d'invalidité, au recyclage professionnel et au changement de domicile;
- d) l'incidence sur les branches d'activité économique des décisions d'interdiction ou de limitation de production, ou des mesures strictes de contrôle;
- e) l'effet sur les branches d'activité économiques des mesures prévoyant un contrôle de l'environnement à l'extérieur de l'établissement;

en vue d'atténuer ces effets, de surmonter les difficultés et de combler les lacunes des législations et des pratiques nationales.

**Résolution concernant les dispositions spéciales à prendre  
(cancer professionnel)**

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Tenant compte de l'importance de la convention et de la recommandation sur le cancer professionnel, 1974:

Reconnaissant qu'il peut être nécessaire de disposer d'avis pour l'établissement des listes de substances et d'agents appelant différents types de mesures;

Reconnaissant le rôle de l'OIT en matière de coordination des informations sur les risques professionnels;

Reconnaissant la complexité et la difficulté de déterminer l'existence et le degré du risque de cancer professionnel;

Reconnaissant la difficulté d'établir une corrélation entre les données expérimentales et épidémiologiques et l'exposition professionnelle;

Reconnaissant la nécessité de recueillir et d'échanger rapidement le plus d'informations possible sur ce sujet complexe;

Soucieuse de faciliter le rassemblement et la diffusion de telles informations,

Invite le Conseil d'Administration du Bureau international du Travail:

- a) à prendre des dispositions spéciales, notamment la mise en place d'un comité permanent d'experts, en collaboration avec d'autres organismes compétents, en particulier l'Organisation mondiale de la santé, le Centre international de recherche sur le cancer ainsi que l'Union internationale contre le cancer, pour:
  - i) donner des avis au Bureau international du Travail pour la préparation de recueils de directives pratiques et de guides sur la prévention du cancer professionnel, y compris, s'il y a lieu, des informations sur les méthodes les plus efficaces de surveillance biologique, de surveillance de l'environnement, d'évaluation épidémiologique, de prévention et de contrôle;
  - ii) fournir à l'intention des gouvernements, des employeurs et des travailleurs des informations tenues à jour sur les risques de cancer que comportent ou peuvent comporter certaines activités, ainsi que sur les mesures de prévention et de contrôle;
  - iii) fournir des informations sur les substances ou les agents dont il y a lieu de craindre que, utilisés dans l'industrie, ils ne comportent un risque de cancer, quand bien même l'effet cancérigène chez l'homme n'est pas établi;
- b) à offrir aux représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs la possibilité de discuter de l'application des dispositions de la convention et de la recommandation sur le cancer professionnel, 1974.

**ANNEXE N° 3:**

**Liste des États ayant ratifié la convention n° 139 sur le "cancer  
professionnel"**

Date d'entrée en vigueur: 10.06.1976

| ETATS             | Ratification enregistrée | ETATS                            | Ratification enregistrée |
|-------------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| AFGHANISTAN ..... | 16.05.79                 | ITALIE .....                     | 23.06.81                 |
| ALLEMAGNE .....   | 23.08.76                 | JAPON .....                      | 26.07.77                 |
| ARGENTINE .....   | 15.06.78                 | NICARAGUA .....                  | 01.10.81                 |
| BRESIL .....      | 27.06.90                 | NORVEGE .....                    | 14.06.77                 |
| DANEMARK .....    | 06.06.78                 | PEROU .....                      | 16.11.76                 |
| EGYPTE .....      | 25.03.82                 | SUEDE .....                      | 23.09.75                 |
| EQUATEUR .....    | 27.03.75                 | SUISSE .....                     | 28.10.76                 |
| FINLANDE .....    | 04.05.77                 | SYRIENNE, REPUBLIQUE ARABE ..... | 01.02.79                 |
| GUINEE .....      | 20.04.76                 | TCHECOSLOVAQUIE .....            | 11.01.90                 |
| GYANA .....       | 10.01.83                 | URUGUAY .....                    | 31.07.80                 |
| HONGRIE .....     | 10.06.75                 | VENEZUELA .....                  | 05.07.83                 |
| IRAQ .....        | 31.03.78                 | YOUgoslavie .....                | 19.08.77                 |
| ISLANDE .....     | 21.06.91                 |                                  |                          |

Total des ratifications: 25